

Recherches Sociologiques

Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale

Sous la direction de Jean-Michel Bonvin et François-Xavier Merrien

Jean-Michel BONVIN, Nathalie BURNAY

*Le tournant procédural des politiques de l'emploi :
des situations nationales contrastées*

François-Xavier MERRIEN

*La restructuration des États-providence :
"sentier de dépendance", ou tournant néo-libéral ?
Une interprétation néo-institutionnaliste*

Christian MAROY

*Une typologie des référentiels d'action publique
en matière de formation en Europe*

Monica THRELFALL

*Le chômage au Royaume-Uni et dans l'Union européenne :
une analyse en fonction du genre et du temps de travail*

Maurizio FERRERA

*La route sinueuse de l'Italie vers la sélectivité.
Le ciblage de la protection sociale dans un État "faible"*

François BAFOIL, Vassil KIROV

*Héritages institutionnels et innovations locales en matière
d'emploi. Une comparaison Bulgarie-Pologne*

Bernard FRANCO, Thomas LEMAIGRE

Génération de services en Belgique

Gilbert LAROCHELLE

*Déclin de l'État-providence
et résurgence de l'idée de communauté*

Judith LAZAR

L'être solitaire. La solitude dans l'opinion publique

À propos de livres

2000
Volume XXXI
numéro 2

Université catholique de Louvain
Unité d'anthropologie et de sociologie

Université catholique de Louvain - Unité d'anthropologie et de sociologie

Recherches sociologiques

Revue fondée en 1970 par Pierre de Bie, Clio Presvelou et Claire Leplae

Comité de gestion

J. BONMARIAGE, M. MOLITOR, J. REMY, L. VOYÉ

Directeur scientifique

BERNARD FRANCO

Comité de rédaction

F. DASSETTO, R. DELIÈGE, A. DELOBELLE, B. FRANCO,

M. SINGLETON, L. VOYÉ

C. WÉRY (secrétaire)

Comité de lecture

L. ALBARELLO, P. DULIEU, B. FUSULIER, H. GÉRARD, P. LANNOY, P.-J. LAURENT, J. MARQUET, F. MÉLARD, H. RYCKMANS, N. SCHIFFINO, A. VERDOODT, M. VERHOEVEN

Édition, abonnements, rédaction :

Recherches Sociologiques
Collège J. Leclercq
1/10 Place Montesquieu
B 1348 Louvain-la-Neuve
Tél. 010/47.42.04
Fax 010/47.42.67
E-Mail wery@anso.ucl.ac.be
CCP n° 000-0565081-56
CGER n° 001-1516414-89

Tarif d'abonnement 2000 et 2001 : 1.800 BEF

(3 numéros)

port 300 (Europe) / 500 BEF (hors Europe)

Le numéro 700 BEF

*Les auteurs sont priés de prendre contact avec le bureau de rédaction et de conformer leur texte aux normes d'édition qui se trouvent à la page 3 de la couverture.
Les articles publiés n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.*

La reproduction des articles est interdite sans autorisation du Comité de rédaction.
© Recherches Sociologiques, Place Montesquieu 1/10, B 1348 Louvain-la-Neuve

D/2000/1795/2

ISBN 2-930207-11-6
ISSN 0771-677 X

Recherches Sociologiques

Volume XXX1, numéro 2, 2000

Les nouvelles politiques sociales : une comparaison internationale

Sommaire

Jean-Michel BONVIN, François-Xavier MERRIEN <i>Présentation</i>	1
Jean-Michel BONVIN, Nathalie BURNAY <i>Le tournant procédural des politiques de l'emploi : des situations nationales contrastées</i>	5
François-Xavier MERRIEN <i>La restructuration des États-providence : "sentier de dépendance", ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste</i>	29
Christian MAROY <i>Une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en Europe</i>	45
Monica THRELFALL <i>Le chômage au Royaume-Uni et dans l'Union européenne : une analyse en fonction du genre et du temps de travail</i>	61
Maurizio FERRERA <i>La route sinueuse de l'Italie vers la sélectivité. Le ciblage de la protection sociale dans un État "faible"</i>	87
François BAFOIL, Vassil KIROV <i>Héritages institutionnels et innovations locales en matière d'emploi. Une comparaison Bulgarie-Pologne</i>	105
Bernard FRANCO, Thomas LEMAIGRE <i>Génération de services en Belgique</i>	121
Gilbert LAROCHELLE <i>Déclin de l'État-providence et résurgence de l'idée de communauté</i>	133
Judith LAZAR <i>L'être solitaire. La solitude dans l'opinion publique</i>	157
À propos de livres	175
English Summaries	197

Publié avec le concours du ministère de l'Éducation, de la recherche et de la formation de la Communauté française de Belgique et du Département des sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Louvain.

Présentation

Les années 1980 ont mis sur agenda la question de la crise de l'État-providence. Pendant plus d'une décennie, l'évolution des politiques sociales a semblé démentir ces pronostics. Jamais les États ne sont plus intervenus qu'au long des années 1990. Au nombre de ces interventions, il faut compter toutes celles qui visent à favoriser l'adaptation des économies à la crise. Gouvernements et gestionnaires sociaux financent et organisent les départs en préretraite, indemnisent les chômeurs, mettent en œuvre les filets de sécurité contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale. Le bilan n'est pas négligeable. Mais, à côté de ces interventions nouvelles, une autre face de l'action sociale est d'ordre régulatrice : il s'agit tenter de contenir les coûts sociaux générés par le vieillissement des populations, de rationaliser les dépenses de santé, d'éviter les dérives budgétaires. Un troisième volet de l'action sociale est tout aussi essentiel et novateur, il consiste à essayer de transformer un État-providence dispensateur de droits et d'allocations en un État chargé de réintégrer les citoyens dans la vie active.

Ces politiques ne sauraient se ramener à un facteur unique : volonté de faire face dans l'urgence à des situations de crise, influence des nouvelles théories néo-libérales, passage d'un État redistributeur à un État régulateur, apprentissage institutionnel sur fond d'essais-erreurs, compromis sociaux, toutes ces explications rendent partiellement compte de tournants dans les politiques sociales de l'État qu'on ne saurait ignorer. Sur le plan analytique toutefois, il est possible de mettre en évidence quelques-unes des influences majeures.

La première consiste indiscutablement dans l'émergence des thèses néo-libérales à la fin des années 1970. La cause majeure qui a rendu possibles le développement et la domination des nouveaux discours est incontestablement liée à la crise du modèle économique keynésien de la fin des années 1970. La prise de conscience d'anomalies persistantes, telles que l'échec des objectifs économiques, la détérioration de l'investissement productif, les déficits croissants, l'inflation persistante, le chômage croissant, produit tout à la fois une crise de confiance dans les mécanismes de régulation mis en place après la Seconde Guerre mondiale et offre une fenêtre d'opportunités aux *outsiders* néo-libéraux. Cette crise du paradigme keynésien remet à l'honneur la théorie classique-libérale renouvelée. Les néo-libéraux mettent en évidence les effets pervers de l'action de l'État contrecarrée par le jeu des acteurs privés (développement de l'économie souterraine, désincitation au travail, effets d'éviction...). D'autres vont au-delà en s'attaquant aux fondements mêmes de l'intervention de l'État. Tout au long des années 1980 et 1990, les idées économiques néo-libérales, mettant l'accent sur la nécessité de la dérégulation des circuits économiques et des effets négatifs de l'État

2 *Recherches Sociologiques*, 2000/2 - Les nouvelles politiques sociales

social sur la croissance économique prennent un poids croissant. Dans la majorité des pays, la boîte à idées néo-libérale est la source des innovations en matière de politique économique, financière ou sociale. Au nom de la globalisation, économistes et experts internationaux proposent un programme économique et social implacable : des politiques monétaristes anti-inflationnistes, la diminution de la pression fiscale et des charges sociales, une plus grande flexibilité du marché du travail. Sur le versant social, les recommandations ont pour noms : privatisation, ciblage des prestations sociales, association des acteurs publics et privés, amaigrissement de l'État-providence, libération des énergies individuelles. Des mesures plus sélectives sont réclamées telle la substitution d'une approche finale, ciblée sur les besoins de l'individu, à la démarche causale fondée sur l'occurrence de risques préalablement définis (maladie, chômage, vieillesse...).

La portée de l'influence néo-libérale ne doit cependant pas être exagérée. Les gouvernements sont réticents à prendre des mesures impopulaires pouvant entraîner des conséquences redoutables sur le plan électoral. Ainsi, les diverses branches de la sécurité sociale ne sont pas affectées au même titre par les revendications de démantèlement de l'État social. Il s'avère donc que le seuil de thématisation de la norme, pour utiliser le langage de Luhmann, diffère selon les problématiques abordées et les sensibilités nationales à leur égard et que, si l'on peut se risquer sans danger à le franchir dans certains cas, les réticences sont souvent trop grandes et l'on préfère s'abstenir.

Si l'influence directe de l'idéologie de marché est inégale selon les pays et selon les secteurs des politiques sociales, en revanche l'impact de la nouvelle philosophie de l'action sociale se retrouve dans tous les pays de l'Union européenne, plus particulièrement dans les domaines des politiques de l'emploi et de l'assistance. Elle marque une rupture du paradigme de l'aide et l'émergence d'un nouveau paradigme, celui de l'intégration. Au début des années 1970, la plupart des pays européens ont réagi à la montée du chômage consécutive au premier choc pétrolier en encourageant les cessations prématurées d'activité. De nombreuses personnes ont ainsi bénéficié d'un revenu de remplacement. Dans le même temps cette politique d'indemnisation consacre la mise à l'écart d'une partie importante des citoyens du marché du travail et de ses mécanismes intégrateurs. En ce sens, cette politique qui constitue un incontestable succès sur le plan matériel de la lutte contre la pauvreté est aussi un échec sur le plan de l'intégration sociale. Le passage aux politiques actives consiste à mettre l'accent non sur des politiques d'aide créatrices de dépendances, mais sur des politiques d'intégration à la vie active. La plupart des États européens s'engagent sur la voie de l'État-providence actif et initient des processus de réforme, notamment en matière de politiques de l'emploi. Les politiques de formation sont ici tout particulièrement invoquées afin de combler le fossé creusé entre les exigences des employeurs et les compétences effectives des travailleurs dans le contexte de révolution technologique et de concurrence économique renforcée. La valorisation du travail est érigée en objectif central des politiques de l'emploi. Le versement de l'allocation-chômage ou de l'aide sociale devient souvent conditionné par le respect d'un contrat d'insertion. Suivant les situations nationales, cette activation des politiques sociales se produit cependant de diverses manières, obéissant à des principes aussi différents que le ciblage ou l'universalité, la contrainte (*workfare*) ou l'incitation. De même, si l'intégration des politiques de formation dans les politiques actives du marché du travail comporte partout des conséquences majeures en termes de mode de régulation de la formation professionnelle, ces effets sont différenciés selon les États-membres de l'Union européenne.

Un autre développement important concerne les processus d'élaboration et d'application des politiques sociales. Les politiques sociales cessent d'être le monopole de la puissance publique ou des partenaires sociaux traditionnels. De nouveaux acteurs sont associés à la définition et à l'application des politiques, constituant un *welfare mix* qui apparaît mieux apte à prendre en compte les besoins des individus en matière d'intégration sociale. Dans certains pays où l'État joue traditionnellement un rôle de premier plan, on assiste à une redistribution des tâches au profit des secteurs privé et associatif. Dans d'autres pays, les partenaires sociaux perdent une partie de leurs attributions dans la gestion de la sécurité sociale. Dans d'autres, au contraire, ils reçoivent des attributions nouvelles. Ailleurs, le rôle régulateur de l'État est renforcé. Dans la majorité des pays enfin, le rôle des collectivités locales est renforcé.

Il apparaît donc que les États-providence ne sont pas affectés au même titre par ces développements. Il est indispensable de se garder de toute interprétation totalisante qui conclurait à la convergence des États-providence vers un modèle social unique.

* * *

Le numéro 2/2000 de *Recherches Sociologiques* a pour objectif de chercher à analyser quelques-unes des réorientations majeures dans les politiques de l'État social. Pour ce faire, il croise les approches : approches comparatives globales et approches comparatives sectorielles, aussi bien que l'analyse des réformes nationales globales dans des contextes spécifiques.

Les quatre premiers articles adoptent un point de vue comparatif. Jean-Michel Bonvin et Nathalie Burnay observent, à côté des droits élaborés et garantis à un échelon centralisé (par l'État ou le triangle néo-corporatiste), l'émergence de nouveaux droits négociés au niveau local dont le contenu, beaucoup plus mouvant, fait l'objet de débats constants entre les divers partenaires impliqués. La combinaison entre ces deux types de droits prend des formes contrastées suivant les situations nationales et cette diversité est étudiée au travers de l'analyse des politiques de l'emploi dans quatre pays-membres de l'Union européenne. François-Xavier Merrien cherche à mesurer l'influence contradictoire de la nouvelle économie internationale et des mouvements de défense du social sur les réorientations des programmes de politiques sociales. Christian Maroy élabore une approche typologique des rapports entre politiques de la formation et politiques de l'emploi. À côté des modèles social-démocrate et libéral, il constate l'émergence d'une nouvelle tendance, désignée sous l'étiquette "sociale-libérale", où les liens entre formation et emploi assument une configuration inédite sous l'impulsion de l'activation des mesures du marché du travail. Monica Threlfall montre l'insuffisance des indicateurs traditionnels du chômage pour rendre compte de la situation actuelle de l'emploi. L'utilisation de tels indicateurs aboutit à la conclusion, trompeuse, de la supériorité du modèle libéral anglo-saxon en termes d'emploi et il convient de désagréger les données disponibles en fonction de l'âge, du sexe et du temps de travail afin d'obtenir une vision plus conforme du marché du travail européen.

Les articles suivants se concentrent sur des situations nationales. Maurizio Ferrera retrace l'évolution sinueuse des politiques italiennes vers une sélectivité et un recalibrage de l'intervention de l'État social, synonyme d'une plus grande efficacité et d'une plus grande justice sociale. François Bafoil et Vassili Kirov évoquent la situation dans les pays de l'Est et montrent l'importance respective des héritages politiques et des systèmes d'action collective pour rendre compte de la diversité des développements observés en Pologne et en Bulgarie. L'intervention d'acteurs extérieurs, notamment l'Union européenne, est également intégrée dans l'explication. Bernard Franço et Thomas Lemaigre évoquent l'évolution des rapports entre État et associations en Belgique dans les dernières décennies. La délégation de très nombreuses prestations de services

4 *Recherches Sociologiques*, 2000/2 - Les nouvelles politiques sociales

à des associations (selon le principe de la liberté subventionnée), ainsi que l'émergence de nouvelles instances politiques, aux échelons régional et communautaire, ont bouleversé les rapports entre les partenaires impliqués, lesquels fonctionnent dès lors selon des logiques peu compatibles. Gilbert Larochelle prolonge cette réflexion en l'inscrivant dans une perspective plus théorique, articulée autour du rapport entre l'État et la communauté. L'évocation de divers exemples, concernant notamment la situation au Québec, montre comment l'État tend à s'insérer dans la communauté et à l'investir de l'intérieur.

Par delà le renouvellement des politiques sociales et l'émergence de nouveaux enjeux au sein des États modernes, les inflexions dont témoignent les articles rassemblés dans ce numéro thématique obligent à remettre en question les analyses traditionnelles de l'État-providence et de ses réformes. L'intérêt de cette mise en perspective est de montrer le caractère tout relatif des analyses qui ont accompagné son développement tout au long des Trente Glorieuses. Le fonctionnalisme finaliste tout aussi bien que les analyses classistes montrent ainsi, sinon leur échec, tout au moins leur caractère limité.

Ce numéro doit donc se lire non comme une clôture mais, bien au contraire, comme une invitation à prolonger le débat sur les formes changeantes d'une institution essentielle.

Jean-Michel Bonvin
Chargé de cours invité, UCL

François-Xavier Merrien
Professeur, Université de Lausanne

Le tournant procédural des politiques de l'emploi : des situations nationales contrastées

par Jean-Michel Bonvin * et Nathalie Burnay **

Après une présentation succincte des différentes politiques d'emploi actuellement mises en œuvre au Royaume-Uni, en Belgique, en Italie et en Suède, nous retracerons l'évolution suivie par chacun de ces pays au cours des années 1990 en montrant comment les divers modèles d'État-providence se comportent face à l'apparition de facteurs exogènes, parmi lesquels l'émergence de la Stratégie européenne de l'emploi occupe une place importante. En conclusion, nous montrerons que tous ces développements s'inscrivent dans un même cadre favorisé par l'action de l'Union européenne, celui de la procéduralisation des normes, lequel exige un effort de réactualisation des typologies élaborées au cours des années 1990.

La Stratégie européenne de l'emploi, qui s'articule autour des lignes directrices établies sur une base annuelle par l'Union européenne, s'inscrit dans un contexte marqué par une très grande diversité. En dépit de cette variété des situations et politiques nationales, elle propose un modèle cohérent de politiques de l'emploi, où les marges de manœuvre laissées aux instances d'application sont contenues dans des limites assez précisément définies. En reprenant schématiquement la typologie d'Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990, 1999) et en la complétant au moyen des réflexions de Ferrera (Ferrera, 1993), quatre types de régulation du marché du travail peuvent être distinguées au sein des États-membres de l'Union européenne. Le modèle libéral, qu'on retrouve notamment au Royaume-Uni, propose de régler les situations de pénurie de l'emploi en recourant à un ajustement par le marché. La dérégulation et la flexibilisation imposées par le haut (l'État et les employeurs, à l'exclusion des représentants des travailleurs) sont ici offertes comme des solutions visant à multiplier les emplois créés sans se préoccuper de la qualité de ces emplois. Par contras-

* Chargé de cours invité, UCL et collaborateur scientifique du projet TSER "Policies of Social Integration and Systems of Collective Action".

** UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie.

te, le modèle conservateur, qui s'applique pour ainsi dire à toute l'Europe continentale, préfère l'ajustement par l'inactivité en proposant diverses formules de préretraite et en décourageant l'activité des jeunes et des femmes par le biais de la rigidité de leur marché du travail. En suivant Ferreira, il convient de distinguer deux déclinaisons de ce modèle, qui gèrent les conséquences financières de l'inactivité selon des modalités fort différentes. D'un côté, en France, en Belgique, aux Pays-Bas, en Autriche et en Allemagne, le rôle de l'État-providence est crucial et les formules d'assurance sociale de type bismarckien offrent des prestations généreuses aux inactifs. De l'autre, les pays d'Europe du Sud font reposer la stabilité financière de leur édifice sur le soutien familial et la présence d'une économie souterraine très étendue (près de 30 % de l'emploi déclaré en Italie et en Espagne). Enfin, le modèle scandinave recourt à un double levier en combinant la flexibilité du marché du travail avec la mise sur pied de prestations généreuses pour les laissés-pour-compte de cette flexibilisation ainsi que de tout un éventail de politiques actives censées favoriser leur réintégration rapide dans le marché du travail.

Chacun de ses modèles comporte ses limites. Ainsi, le régime libéral est marqué par un taux très élevé de pauvreté et d'inégalité et un équilibre à un bas niveau de la formation (*low-skill equilibrium*), lesquels peuvent être interprétés comme une fatalité systémique (Finegold/Soskice, 1988) ou comme le produit d'une volonté politique défailante. Le modèle continental est traditionnellement caractérisé par un faible taux d'activité en comparaison internationale et par l'exclusion durable du marché du travail des *outsiders* (ce phénomène est encore plus marqué dans les pays d'Europe du Sud), de même que par un sous-développement des politiques actives du marché du travail. Enfin, la viabilité du régime scandinave repose sur l'extension d'un secteur public et d'un État-providence très coûteux et par définition peu productif et cette croissance semble atteindre ses limites au début des années 1990.

L'objectif de cet article est de faire un premier point sur l'évolution de ces quatre modèles dans la dernière décennie en tentant de mettre en rapport leurs derniers développements avec la Stratégie européenne de l'emploi. Celle-ci se veut une réponse équilibrée aux insuffisances observées aux divers échelons nationaux. Elle se résume au moyen de la formule : "*More jobs, better jobs*" et repose sur quatre piliers fondamentaux : l'amélioration de l'employabilité, le développement de l'entrepreneuriat, l'adaptation de l'organisation du travail et l'égalité des chances. Sans entrer dans un détail fastidieux, il importe de noter que cette Stratégie s'articule autour de deux éléments centraux : d'une part, l'amélioration qualitative et l'augmentation quantitative de l'offre de travail et, d'autre part, les réformes structurelles visant à une flexibilité négociée des conditions régissant la demande de travail. Dans ce sens, la politique européenne s'inscrit en nette opposition avec le keynésianisme traditionnel fondé sur des programmes d'investissement stimulant la demande de main-d'œuvre.

Dans cet article, nous cherchons à identifier l'évolution des politiques nationales au regard des lignes directrices définies par les instances européennes. Dans un premier temps, nous présenterons succinctement les différentes politiques d'emploi mises en œuvre en 1999 dans quatre pays de l'Union : le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie et la Suède. Dans un second temps, nous retracerons l'évolution suivie par chacun de ces pays au cours des années 1990 en montrant comment les modèles traditionnels (mis en évidence par Esping-Andersen, Ferrera, Castles et d'autres) se sont comportés en face de facteurs exogènes inédits, parmi lesquels l'émergence d'une Stratégie européenne de l'emploi occupe une place importante¹. En conclusion, nous montrerons que 1) tous ces développements s'inscrivent dans un même cadre, favorisé par l'action de l'Union européenne, celui de la procéduralisation des normes, lequel est toutefois décliné selon des modalités différentes suivant les pays ; 2) une telle évolution exige une réactualisation des typologies élaborées au cours des années 1990.

I. La situation actuelle et les politiques mises en œuvre

Sur la base des plans d'action nationaux pour l'emploi², cette partie s'articulera autour de l'évocation successive, pour chacun des cas analysés, des mesures visant d'une part la valorisation du travail, d'autre part l'amélioration de la compétitivité du marché du travail.

A. Royaume-Uni

En 1998, le taux de chômage est, au Royaume-Uni, de 6,3 % selon la définition de l'OIT. Le marché du travail est très dynamique et les flux d'entrée et de sortie du chômage très importants (entre 250 et 300 mille personnes chaque mois). Plutôt que sur la création directe d'emplois, l'accent est donc mis sur les mesures de placement et d'aide à la recherche d'emploi et l'objectif premier consiste à éviter la trappe de la dépendance. À cette fin, le mode de traitement du chômage, fortement individualisé, est fondé sur les caractéristiques personnelles plutôt que sur l'appartenance à une catégorie sociale. La mesure principale est la *Jobseeker's Allowance* (allocation de demandeur d'emploi) qui combine l'indemnisation avec la recherche active et continue d'un emploi et, le cas échéant, l'accomplissement d'une formation ou d'une expérience professionnelle. Le chômeur doit pointer tous les 15 jours à l'agence pour l'emploi, où il reçoit informations sur les postes vacants, aides et conseils. Pendant les six

¹ Il serait toutefois illusoire de croire que la Stratégie européenne de l'emploi est à l'origine de tous les développements de ces dix dernières années puisque d'autres facteurs, tant globaux que nationaux ou régionaux, interviennent, sans qu'il soit aisé d'en estimer la pondération. Nous nous contenterons donc, plus modestement, de proposer un panorama synthétique des évolutions et d'en estimer la conformité avec la Stratégie européenne sans tirer d'inférence définitive sur le terrain miné de la causalité de ces phénomènes.

² Élaborés par les autorités nationales compétentes dans le cadre du processus de Luxembourg initié en 1997.

premiers mois, des entretiens en profondeur se succèdent à un rythme bimensuel afin de passer en revue les démarches de recherche de travail et la liste des emplois vacants. À partir de six mois, le chômeur accède à des mesures de plus en plus intensives d'insertion professionnelle et après deux ans, il est intégré dans les mesures de *New Deal* pour les chômeurs de longue durée, où il se voit proposer un emploi subventionné durant six mois ou un programme de formation.

Un accent spécial est mis sur la lutte contre le chômage des jeunes qui s'élève à 12,4 % au Royaume-Uni et les moins de 25 ans ont accès au *New Deal* après six mois de chômage seulement (voire plus tôt pour les catégories les plus défavorisées). Il commence alors par une période intensive d'orientation de près de 4 mois (*New Deal Gateway*). Trois options se présentent ensuite à ceux qui ne trouvent pas d'emploi durant cette période : un emploi subventionné pendant six mois, un emploi dans le secteur bénévole ou environnemental, ou un programme de formation à plein temps pendant 12 mois. Le refus de participer à l'un de ces programmes entraîne la perte des allocations.

La mise en œuvre est assurée par le service public de l'emploi sur la base d'un partenariat local incluant notamment les employeurs, les syndicats, les organisations bénévoles, les collectifs écologiques, les instances de formation et d'éducation et les collectivités locales. Les partenaires tiennent compte des besoins de la région et allouent les moyens nécessaires à la réalisation des programmes.

Dans le même esprit, la réforme du régime fiscal et des indemnités a pour but d'éviter la dépendance par rapport aux prestations d'aide sociale et de valoriser le travail. Elle se fonde sur quatre types de mesures : 1) l'instauration d'un guichet unique d'accès pour toutes les prestations sociales qui vise à forger une culture entièrement nouvelle centrée sur le travail — tous les nouveaux bénéficiaires sont suivis par un conseiller qui les aide à rechercher un emploi ; 2) la réforme du régime fiscal avec une réduction considérable (-50 %) de l'impôt pour les petits salariés ; 3) l'instauration d'un salaire minimum national à un niveau très modeste ; 4) la mise en place de crédits d'impôt pour les familles (*Working Families Tax Credit*) et pour les travailleurs sans enfants.

À côté de ces incitations financières, il faut également souligner les mesures destinées à combler le déficit du Royaume-Uni en matière de formation. L'analphabétisme, avec 7 millions de non-qualifiés, est très répandu et il importe donc de relever les niveaux de qualification de la population afin d'assurer leur adéquation aux besoins du marché du travail. Parmi les nombreuses initiatives, mentionnons les comptes individuels d'apprentissage, où 25 £ versées permettent de bénéficier d'un programme de formation à hauteur de 150 £, ainsi que la mise sur pied des programmes Nouveau Départ pour les jeunes de 14-17 ans qui ont quitté l'école. Les entreprises sont également encouragées à développer le volet formation au travers d'incitations fiscales telles que la déductibilité des dépenses engagées dans ce domaine.

Sur le versant de la compétitivité, le Royaume-Uni occupe une place privilégiée. Les coûts non salariaux de la main-d'œuvre ne s'élèvent qu'à 15 % (il s'agit là du deuxième taux le plus bas de l'Union européenne, après le Danemark). Les charges et coûts administratifs sont minimisés dans toute la mesure du possible. Les horaires et l'aménagement du temps de travail sont librement négociés. Le Royaume-Uni jouit d'un marché du travail très dynamique et souple avec un cadre de normes minimales considéré comme approprié. Ce dynamisme du secteur privé contribue à renforcer les réticences du gouvernement à l'endroit des programmes de création directe d'emplois.

B. Belgique

Les récents dispositifs adoptés par les différentes autorités belges traduisent leur volonté de développer des mesures actives de lutte contre le chômage. En Flandre, l'accent est mis sur l'expérience professionnelle et la formation dans des secteurs où l'on constate une pénurie de main-d'œuvre. La Wallonie axe davantage son action autour des formations centrées sur les nouvelles technologies d'information et de communication ainsi que sur des stages en PME, alors que la Région bruxelloise développe un programme de transition professionnelle à travers les missions locales. Les emplois issus des agences locales pour l'emploi sont en croissance constante depuis leur mise en œuvre en 1995 (de 13.000 en 1995 à 41.000 en 1998). Parallèlement, de nouvelles mesures d'activation (emplois SMET) destinées à créer des emplois de services supplémentaires dans le secteur privé marchand ont permis d'embaucher plus de 6.200 personnes en 1999.

La Belgique se caractérise par un taux d'activité très bas des aînés, qui s'explique notamment par les conditions très avantageuses du système de préretraite, largement utilisé dans les années 1980. Le gouvernement belge tente d'endiguer la chute du taux d'activité des travailleurs âgés de plus de 50 ans et diverses mesures sont adoptées afin de les maintenir au travail : recul de l'âge de la préretraite, réduction du complément financier accordé aux chômeurs de plus de 50 ans, promotion du temps partiel, interdiction de fixer une limite d'âge pour le recrutement...

Le chômage des jeunes en Belgique est inférieur à la moyenne européenne : 6,1 % en 1998 contre 9,8 % en Europe et la situation évolue favorablement puisqu'une réduction sensible du nombre de jeunes en situation de chômage est observée ces dernières années. Actuellement, la moitié des jeunes chômeurs trouvent un emploi dans les 6 mois. Au début de l'année 1999, le gouvernement fédéral a conclu un accord de coopération avec les Communautés et les Régions afin de lancer le Plan d'accompagnement des jeunes chômeurs qui oblige toute personne de moins de 25 ans au chômage depuis plus de 5 mois et n'ayant pas un diplôme d'enseignement secondaire supérieur à se soumettre à un accompagnement intensif visant à améliorer son employabilité. Ces jeunes sont convoqués par les services de placement pour un diagnostic et un plan individuel est

établi. Différentes formules sont proposées. Il peut s'agir d'un entraînement aux entretiens d'embauche, d'un apprentissage à une recherche active d'emploi ou de formules de formation. Outre le développement des programmes de formation existants, les Régions ont lancé de nouvelles initiatives, en vue d'encourager la formation en alternance ou à temps partiel, ainsi que les formations sur le lieu de travail ou dans des secteurs affectés par une pénurie de main-d'œuvre. Bénéficient de ce plan 21 % des jeunes chômeurs et 44 % d'entre eux ont déjà trouvé un emploi après 5 mois de chômage. Après 9 mois de chômage, le jeune se voit offrir une expérience professionnelle dans le secteur public et non marchand. Pour tout chômeur de longue durée, le gouvernement fédéral prévoit un accompagnement similaire à celui des jeunes chômeurs. Une attention particulière est réservée aux moins qualifiés : des formules de formation plus intensive, de préférence sur le lieu de travail, sont prévues à leur intention.

Nombre d'indépendants en Belgique sont confrontés au cours des premières années de leur activité à de lourdes charges financières. Afin de réduire le risque de faillite pour les nouvelles entreprises, le gouvernement fédéral belge privilégie deux axes d'action : les incitations financières et le conseil aux entreprises. Ainsi, une exonération fiscale pour la création d'emplois nets supplémentaires dans les entreprises qui comptent moins de 11 travailleurs a été instaurée. D'autres mesures visent également à encourager l'esprit d'entreprise telles que la création du statut de stagiaire-indépendant, l'assouplissement des conditions pour bénéficier du prêt-chômeur ou le maintien des allocations de chômage pendant la période préparatoire précédant l'installation. En 1998, le gouvernement fédéral, après concertation avec les partenaires sociaux, a décidé de ramener les cotisations patronales belges (plus élevées de 3,4 %) à la moyenne des pays voisins dans un délai de 6 ans et cela sans mettre en péril le financement de la sécurité sociale. L'augmentation des salaires doit aussi suivre la même courbe que dans les pays voisins. D'autres mesures, visant à majorer le revenu net des travailleurs rémunérés au salaire minimum, ont également été prises en concertation afin d'éviter le piège à l'emploi. Enfin, le Maribel social, qui a pour objectif de créer des emplois supplémentaires dans le secteur non marchand, est renforcé et une expérience de chèque-service a débuté le 1^{er} avril 1999, pour une période de deux ans, dans le secteur de la peinture et du tapissage à domicile.

Il s'agit également d'assurer une meilleure préparation aux nouveaux entrepreneurs en leur procurant l'assistance d'un conseiller et accompagnateur de PME ou d'un comptable stagiaire. En Wallonie, la direction "conseils aux entreprises" aide les PME wallonnes à compléter les différents dossiers concernant les aides régionales.

C. Italie

Dans ce pays, le problème consiste moins à faire sortir les gens du piège du chômage indemnisé qu'à créer les conditions de leur entrée sur le marché du travail. Dans une comparaison européenne, le taux d'emploi des jeunes et des femmes est très bas, surtout au sud de l'Italie qui connaît des taux de chômage beaucoup plus élevés que les régions du Nord et du Centre (en 1998, 22,8 % de chômage contre 7,4 % pour le Nord et le Centre, avec 56,5 % de chômage chez les jeunes et 31,8 % chez les femmes) et où l'économie souterraine connaît une ampleur exceptionnelle.

La plupart des chômeurs de longue durée sont des jeunes à la recherche de leur premier emploi. Comme ils ne reçoivent aucune indemnité financière (réservée à ceux qui ont perdu leur emploi), on ne peut imputer leur situation à un phénomène de dépendance à l'égard des prestations sociales. L'action politique doit donc se situer sur un autre terrain et trois axes principaux sont privilégiés : 1) l'amélioration de la formation et la promotion des premières expériences professionnelles ; 2) la mise sur pied d'un service de l'emploi efficace où coexistent agences publiques et privées ; 3) la promotion des formes flexibles de travail (temps partiel, temporaire...) très peu développées en Italie. Nous aborderons successivement ces trois domaines.

En raison de l'inadéquation de la formation dispensée aux jeunes, leur première expérience professionnelle n'advient en moyenne qu'une année après la fin de leur formation, même dans les régions peu touchées par le chômage. Pour faciliter la transition de l'école au marché du travail, il s'agit donc d'accroître le nombre de contrats d'apprentissage, de même que la formation continue au sein des entreprises (au moyen de stages). En 1998, 125.000 jeunes sont placés en entreprise avec un contrat emploi/formation et 291.000 avec un contrat d'apprentissage.

L'actuel service de l'emploi qui est chargé essentiellement d'enregistrer le chômage se montre le plus souvent incapable de mener à bien des actions ciblées sur les besoins individuels des chômeurs et les conditions locales du marché de l'emploi. Les politiques traditionnellement passives, qui se résignent à la sous-représentation des jeunes et des femmes sur le marché du travail, ont montré leurs limites et il faut désormais mettre l'accent sur l'activation. La décentralisation est l'axe central de la réforme, les gouvernements régionaux voient leurs compétences en matière de politiques actives, de programmes de formation et de services de l'emploi considérablement accrues. La dissémination territoriale des services publics de l'emploi permettra des interventions plus personnalisées qui constitueront un meilleur soutien dans la recherche d'un emploi ou dans le choix d'un programme de formation. Toutes ces mesures devraient permettre la mise en place de politiques actives plus efficaces pour les jeunes, ainsi que pour les 25-54 ans ³. Des mesures innovantes sont déjà appli-

³ Les *lavori socialmente utili* sont l'illustration emblématique de la difficulté de la mise en place des politiques actives en Italie : conçus comme des contreparties sous forme de travail d'utilité publique aux

quées dans certaines régions (les disparités régionales subsistent cependant en raison notamment de la culture de clientélisme encore très enracinée dans le Sud). En outre, depuis décembre 1997, le monopole public sur les services de l'emploi est abrogé. L'activité d'intermédiation est dès lors ouverte aux agences privées à condition qu'elles informent les instances de supervision de leurs activités et qu'elles transmettent aux autorités compétentes les offres et demandes de travail qui leur sont proposées. Les agences temporaires ont déjà produit des résultats significatifs (52.000 personnes placées en 1998 contre 20.000 escomptées dans les prévisions officielles).

Les contrats à durée déterminée et à temps partiel représentent une part croissante des opportunités d'emploi pour les jeunes et les femmes. Cette tendance est encouragée par la réduction des charges sociales pour les jeunes qui trouvent un premier emploi à temps partiel et par les mesures visant à promouvoir la mobilité géographique temporaire des jeunes du Sud partis acquérir une expérience professionnelle au Nord. L'objectif est de faire passer le taux du temps partiel, d'ici 2003, à la moyenne de l'Union européenne, soit 16,9 %, ce qui permettrait d'augmenter le taux d'activité des catégories les plus défavorisées.

L'Italie se caractérise par l'absence d'adéquation géographique entre la localisation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Priorité doit donc être donnée à la création d'emplois dans le Sud et dans les régions où le chômage est élevé. Traditionnellement, l'action publique dans le Sud consistait simplement à verser des subventions publiques aux entreprises et aux ménages. En 1998, la "Nouvelle Planification" s'attaque aux variables structurelles et cherche à promouvoir le développement local dans les régions les plus défavorisées. Il s'agit désormais d'attirer les ressources les plus mobiles (capital, entreprises, main-d'œuvre qualifiée...) et d'améliorer l'attractivité de la région à travers des investissements publics visant la fourniture de services de réseau, la répression du crime et l'amélioration de l'efficacité des administrations locales. Les pactes territoriaux (qui exigent une démarche d'investissement et d'action coordonnée entre les entreprises et les administrations locales en matière d'activités productives, d'infrastructures et de services) s'inscrivent dans la même logique.

Le travail au noir représente en Italie 17,8 % du travail déclaré (31,3 % dans le Sud avec des pointes encore plus élevées dans le secteur de la construction). Il importe donc de réduire la taille de l'économie souterraine en favorisant sa réémergence à travers les "*contratti di riallineamento*" ou "*di gradualità*" (réalignement progressif, tenant compte des niveaux de productivité, des salaires et des droits liés à la sécurité sociale sur les normes nationales), signés à l'échelle locale entre les partenaires sociaux. On cherche ainsi la mise en place d'une nouvelle culture basée sur la compétitivité et le respect de la loi plutôt que sur l'évasion fiscale.

prestations sociales, ils se ramènent le plus souvent à de simples "amortisseurs sociaux" à ranger dans la catégorie des politiques passives.

D. Suède

La Suède a depuis longtemps privilégié le développement des mesures actives. Les programmes sont essentiellement basés sur l'insertion professionnelle dans le secteur public pour une durée maximum de six mois. En 1995, 14.500 chômeurs se sont vu proposer un emploi dans ce secteur alors qu'ils n'étaient que 8.100 au début de cette décennie. Depuis 1970, ces emplois sont occupés principalement par des femmes, notamment dans le secteur des services sociaux et des soins de santé. En 1993, une réforme du système permet d'accroître de près de 40.000 le nombre de personnes bénéficiant d'un salaire correspondant au montant des indemnités de chômage perçues. Depuis 1991, on observe une augmentation substantielle des moyens financiers accordés aux programmes de formation des adultes, notamment en matière de nouvelles technologies et de communication. Une aide financière, équivalente au montant des allocations de chômage, est octroyée à tout chômeur qui entre dans un programme de formation. En Suède, le pourcentage de participation aux mesures actives est très élevé et leur efficacité est remarquable (40 % retrouvent un emploi après un an).

Dans les années 1980, le taux de chômage des jeunes est plus élevé que celui des adultes et le gouvernement suédois met sur pied des programmes spécifiques pour les jeunes. À partir de 1984, un emploi public rémunéré est proposé aux jeunes chômeurs et, depuis 1992, des réductions de cotisations sociales sont accordées à tout employeur qui engage momentanément un jeune. En 1995, une autre politique voit le jour pour les jeunes de 20 à 25 ans, qui combine six mois d'emploi subventionné par le gouvernement et six mois payés par l'employeur. Actuellement, la politique du gouvernement suédois en matière de chômage des jeunes consiste à accroître leur employabilité en améliorant leur niveau de formation (traditionnellement déjà très élevé en Suède). Tout jeune de moins de 25 ans se voit ainsi garantir un travail régulier, une bonne formation ou une expérience pratique de travail avant 100 jours de chômage. Les jeunes chômeurs sont assistés dans leur recherche active par les bureaux de l'emploi ; les programmes municipaux pour les 18-20 ans doivent leur fournir des opportunités de travail sur le marché local et les 20-24 ans sont pris en charge à temps plein pour stimuler leur recherche d'emploi. Ces mesures permettent de réduire de manière significative le taux de chômage des jeunes puisque, depuis leur création, chaque participant a vu ses chances de trouver un emploi doublées.

Le chômage de longue durée (défini ainsi à partir de 6 mois en Suède) concernait essentiellement les classes d'âge les plus élevées au début des années 1980, mais de 1994 à 1996, il atteint également les tranches d'âges plus basses. Dans la plupart des cas, un programme de recherche d'emploi avec élaboration d'un plan individuel visant à accroître le degré d'employabilité est offert avant 12 mois de chômage. Récemment, le gouvernement suédois a développé des mesures de réduction du coût du travail — à hauteur de 75 % du salaire pour les six premiers mois et de 25 % pour les

dix-huit mois suivants — pour tout employeur engageant un chômeur de longue durée. Malgré les turbulences du marché du travail pendant les années 1990, les travailleurs âgés ont été maintenus au travail. En 1997, le pourcentage des travailleurs de 55 à 64 ans en activité était de 62,7 %, ce qui est largement au-dessus de l'Union (36 %). La durée d'indemnisation du chômage est illimitée en Suède, mais le montant des allocations a pour but de préserver l'incitation au travail : il ne fournit qu'une sécurité raisonnable de manière à faciliter la recherche d'un nouvel emploi. Cependant, la perception d'autres aides sociales peut provoquer dans certains cas (chefs de familles nombreuses par exemple) un piège à l'emploi. Le gouvernement suédois a donc décidé d'introduire un plafond pour les allocations familiales et de réduire les impôts afin d'encourager la participation au marché de l'emploi.

La Suède, qui se distinguait par un degré élevé de centralisation, s'oriente maintenant vers un système où les négociations sont souvent menées au niveau même des entreprises. La Suède des années 1990 se caractérise par un début de dérégulation du marché, une politique de flexibilisation de l'économie. Pendant la dernière décennie, le nombre d'indépendants a augmenté de près de 10 %. Plus de 28.000 entreprises voient le jour chaque année. Dans ce contexte, le gouvernement suédois a pris des mesures qui tendent à identifier les problèmes rencontrés par les petites entreprises au moment de leur lancement et à simplifier les procédures administratives. La Suède se veut une place économiquement attractive ; le gouvernement souhaite ainsi revoir le système de taxation fiscale des PME et simplifier les lois pour activer la croissance. Des programmes de transférabilité de technologie entre les écoles supérieures et les petites et moyennes entreprises sont apparus récemment. Dans le cadre du développement régional industriel, le gouvernement soutient les conventions pour la croissance régionale dont l'objectif est de stimuler la prospérité économique et d'augmenter le nombre des entreprises. Une telle organisation décentralisée permet de créer les conditions de base pour l'adaptabilité des politiques du marché du travail au niveau régional. L'économie sociale, apparue en Suède au début des années 1990, connaît un essor remarquable et dans de nombreux cas, le développement d'entreprises sociales a revitalisé un secteur public en pleine crise.

II. L'évolution des politiques dans les années 1990

Les développements qui précèdent montrent clairement que chacun des pays interprète à sa façon les lignes directrices établies par l'Union européenne. De fait, toute activité de type normatif, qu'elle donne lieu à des lois ou à des politiques, se déroule en contexte et cette caractéristique requiert une prise en compte de la diversité des situations d'origine, déterminant des phénomènes dits de *path dependency*. Il ne faut toutefois pas exagérer la portée de ce facteur et reconnaître la possibilité de l'innovation en matière de politique. Ainsi, l'arrivée d'un nouvel acteur suprana-

tional, l'Union européenne, dans l'arène des politiques de l'emploi constitue pour de nombreux pays le facteur exogène indispensable à l'élaboration de mesures authentiquement innovatrices. En ce sens, l'intervention de l'Union européenne est souvent envisagée comme l'opportunité d'engager les politiques de l'emploi sur une voie vertueuse (Ferrera/Gualmini, 1999) ou, dans certains cas, tout simplement d'initier le processus politique en matière d'emploi. L'émergence d'une «communauté épistémique» (Haas, 1992)⁴ au niveau européen pourrait ainsi favoriser les processus de convergence des États-membres et contribuer à la diffusion d'un modèle européen des politiques de l'emploi articulé autour de l'ambition centrale consistant à valoriser le travail. De fait, l'action menée par l'Union européenne se donne comme l'un de ses objectifs de briser les cercles vicieux induits par la persistance d'institutions désormais obsolètes (soulignée par les analyses en termes de *path dependency* ou d'empreinte des origines, cf. Merrien, 2000) et de permettre l'adoption de politiques innovatrices (*path-shifting* ou "changement de chemin"). Il importe que les volontés de réforme aux échelons national et européen se conjuguent afin d'enclencher un tel processus. Or, la Stratégie européenne de l'emploi rencontre un accueil contrasté dans les divers États-membres et donne donc lieu à des décisions politiques variées, qui peuvent s'expliquer dans une large mesure par la diversité des contextes socioéconomiques et des traditions d'État-providence auxquels est appliqué le processus de Luxembourg. Il s'agit maintenant de mieux caractériser cette diversité et, à cette fin, un bref retour s'impose sur la situation des années 1980 et du début des années 1990 dans chacun des pays étudiés.

A. Royaume-Uni

Les années 1980 ont marqué, au Royaume-Uni, un tournant dans les politiques de l'emploi. D'une conception marshallienne des droits sociaux (inhérents à la citoyenneté et, en tant que tels, ne devant donner lieu à aucune contrepartie ou obligation), on passe à une politique sociale centrée sur les obligations liées à la jouissance des droits sociaux, que Desmond King désigne sous l'expression de "*workfare* contractuel" (King, 1999). D'un État social passif, on passe à un État social actif. Il convient cependant de noter que les mesures actives ne couvrent qu'un éventail fort limité, consistant essentiellement en un suivi régulier du chômeur à travers des entretiens dont la fréquence ne cesse d'augmenter au fur et à mesure de l'élaboration de nouvelles législations. Ainsi, en 1986, le programme *Restart* impose aux chômeurs toute une série d'interviews au cours desquels un plan de retour à l'emploi est établi. En 1996, l'instauration de la *Job-seeker's Allowance*, avec le soutien du parti travailliste, renforce le suivi du chômeur percevant une allocation d'assurance ou d'assistance. Dans un tel régime d'État-providence, la solution du chômage réside dans la flexi-

⁴ Selon la définition de Haas, une telle communauté réunit des experts partageant des orientations normatives et cognitives semblables et cherchant à les concrétiser en vue d'augmenter le bien-être de la société.

bilisation du marché du travail, censée améliorer sa capacité à intégrer les chômeurs. En ce sens, toute initiative visant à relever le niveau de qualification de la personne à la recherche d'un emploi passe au second plan, la dérégulation du marché devant assurer à elle seule le rapide retour à l'emploi. À cet effet, les *Wage Councils*, organes paritaires chargés de la fixation des normes salariales minimales sont abrogés par le gouvernement conservateur en 1993 et les dispositifs légaux en matière de licenciement sont assouplis. Ainsi, la dénonciation d'un employeur pour licenciement abusif ne peut intervenir que pour les travailleurs embauchés depuis au moins deux ans, contre six mois auparavant (E.C., 1998). De telles mesures, qui visent à favoriser le dynamisme du marché du travail et la création de nombreux emplois, autorisent une conception minimale des politiques actives du marché du travail. De fait, la condition principale imposée par les nouveaux programmes est l'implication du chômeur dans une recherche active d'emploi, qui est à la fois soutenue et contrôlée lors des entretiens auxquels le chômeur doit désormais se soumettre. Les mesures de formation n'interviennent que dans un deuxième temps, pour les chômeurs les plus difficiles à placer. Les jeunes sont cependant soumis à un autre régime (*Youth Training Programme*), où la poursuite d'une formation est une condition *sine qua non* du versement d'une allocation spécifique. De fait, le *Social Security Act* de 1988 conditionne explicitement le versement des prestations à la participation à un programme de formation et tout jeune entre 16 et 18 ans qui refuserait de participer à un tel programme perdrait tout droit aux allocations d'assistance sociale (King, 1995).

Parallèlement à l'émergence de ces contraintes imposées aux chômeurs, on assiste à un processus de réduction des droits sociaux attachés à la citoyenneté. Durant les années 1980, les prestations d'assurance sont fortement diminuées, voire remplacées par des allocations d'assistance versées sous condition de ressources. Cette nouvelle politique sociale combinant des droits réduits et des obligations renforcées se concrétise à travers la mise en place de divers programmes, notamment en 1988 l'*Income Support*, allocation hebdomadaire qui englobe toutes les prestations sous condition de ressources. Cette aide financière d'un niveau très modeste est fournie à toutes les personnes travaillant moins de 16 heures et dont le revenu et le patrimoine ne dépassent pas un certain seuil. La disponibilité au travail et la recherche active d'un emploi d'au moins 24 heures hebdomadaires sont requises⁵ et font l'objet d'un contrôle bihebdomadaire. Dans le même esprit, le programme *Restart* comporte l'obligation de participer, après un an de chômage, à un atelier *Jobplan* ou à un cours. Les sanctions pour non-participation vont de la réduction des prestations à l'exclusion pure et simple (le cas le plus fréquent).

⁵ Seules certaines catégories échappent à cette obligation de recherche d'emploi, notamment les parents isolés avec enfants à charge, ceux qui sont temporairement frappés d'incapacité au travail et les personnes âgées de plus de 60 ans.

Pour éviter le piège à l'emploi et la culture de la dépendance (thème très présent au Royaume-Uni) que pourrait entraîner l'allocation de chômage, trois mesures combinent ainsi leurs effets : l'exigence dûment contrôlée d'une recherche active d'emploi (King, 1995), la diminution des prestations assurancielles ou assistancielles de chômage, la dérégulation du marché du travail avec la flexibilisation des règles déterminant les conditions d'embauche, de licenciement et de fixation des salaires. Dans ce système, tout est conçu pour valoriser le travail et décourager la perception des prestations sociales liées à la situation de chômage.

B. Belgique

Le contexte économique en Belgique se caractérise depuis plus de trente ans par une lourde dette publique qui culmine à près de 130 % du P.I.B. au début des années 1990. Dans les années 1970, une grave crise des industries traditionnelles de la filière sidérurgique et textile se combine à une forte inflation et à une rapide montée du chômage ; ce qui conduit les gouvernements successifs à soutenir l'activité et, en conséquence, à aggraver le déficit des administrations publiques. L'accumulation des déficits ne pouvait alors conduire qu'à l'apparition d'un effet "boule de neige", la charge du montant des intérêts contribuant encore à augmenter le déficit public. C'est donc dans un effort continu de plus de vingt années d'assainissement des finances publiques que vont s'articuler les différentes politiques d'emploi développées en Belgique.

Dès le début des années 1980, le gouvernement belge s'est orienté vers des politiques macro-économiques basées sur l'allègement des charges sociales patronales. L'opération "Maribel" de 1981 marque la première étape d'un processus qui n'a cessé de s'amplifier (autres versions de Maribel, Plan global pour l'Emploi, la Compétitivité et la Sécurité sociale, Plan Pluriannuel pour l'Emploi...). Ces différents plans font l'objet d'une concertation sociale où les partenaires sociaux sont étroitement associés puisque, depuis le milieu des années 1980, les décisions relatives à l'emploi, aux salaires et aux conditions de travail sont préparées dans les négociations interprofessionnelles. Mais les interlocuteurs sociaux ne parviennent pas toujours à trouver un consensus satisfaisant pour toutes les parties et le gouvernement est parfois poussé à agir unilatéralement, comme dans le cas du Plan Global pour l'Emploi de 1993.

Les mesures de type micro-économique se rangent le plus souvent sous l'étiquette des politiques passives. La Belgique se caractérise par un système d'indemnisation illimité où le montant des allocations, peu élevé en comparaison européenne, est calculé en fonction d'éléments individuels (âge, dernier salaire, durée de chômage...) et de la composition du ménage. Jusqu'aux années 1980, l'indemnisation octroyée ne tenait compte ni du revenu antérieur, ni de la durée du chômage. Peu à peu, le gouvernement a multiplié les catégories de chômeurs afin de tenter de réduire les dépenses occasionnées par la montée du chômage. De plus, le durcissement des conditions d'accès et des mesures de contrôle et de sanctions

mis en place ces dernières années contribue à abaisser le niveau de protection. Parallèlement à ce système d'indemnisation des chômeurs, la Belgique se signale par la taille très réduite de sa population active. Dès le choc pétrolier, le gouvernement a élaboré des politiques de retrait définitif ou temporaire de la vie active dans le dessein de diminuer le nombre toujours croissant de demandeurs d'emploi. Au fil du temps, les partenaires sociaux ont cherché à abaisser l'âge minimal de la sortie de l'activité professionnelle afin de réduire l'impact des licenciements des travailleurs âgés. C'est ainsi que l'âge minimal de la préretraite est abaissé à 52 ans si l'entreprise est reconnue en difficulté et que la retraite conventionnelle est accessible à 55 ans, sous condition. Les mesures de préretraite ou de retraites anticipées octroyées dans le cadre des restructurations des entreprises en difficulté ont fait chuter le taux d'activité masculin des 55-59 ans de 85 % en 1961 à 50 % en 1991, ce qui représente le taux le plus bas de l'Union européenne. Des dispositifs favorisant l'interruption temporaire de carrière par l'octroi d'une indemnisation spécifique ont également vu le jour.

Depuis le début des années 1990, la Belgique mise sur le développement des politiques d'orientation des chômeurs et des programmes de formation professionnelle. Le Plan d'accompagnement des chômeurs de 1993 a donné un essor particulier aux politiques de l'orientation en prévoyant la prise en charge individualisée des chômeurs. D'autres initiatives telles que les Agences Locales pour l'Emploi, ou très récemment le Plan Rosetta, proposent un premier emploi ou une meilleure formation professionnelle. La Belgique, en pleine transformation, tente donc de pallier son retard dans le domaine des politiques actives de l'emploi.

C. Italie

En Italie, les prestations d'assurance-chômage sont traditionnellement réservées aux périodes de transition entre deux emplois. Cette situation induit deux conséquences majeures : d'une part les primo-demandeurs d'emploi sont exclus du système mis en place en faveur des chômeurs, et d'autre part, les périodes d'attente entre deux emplois étant censées être très brèves, le système se limite à des prestations passives de montant modeste et de durée très limitée assurant le maintien du revenu pendant cette période transitoire. Le système très développé de préretraites renforce encore cette passivité caractéristique de l'État social italien, où les mesures actives ne constituent qu'un élément marginal. Depuis la fin des années 1970, on assiste certes à la mise en place de diverses politiques actives du marché du travail (programmes de formation, stages, subventions à la création d'emploi...), mais celles-ci, en raison surtout de l'inefficacité du service public de l'emploi, ne rencontrent pas le succès escompté. L'activité de placement telle qu'elle est pratiquée par l'administration compétente est, à ce titre, emblématique. La tâche du service public de l'emploi consiste à enregistrer les chômeurs et à établir, pour chaque métier et chaque niveau de qualification, un classement sur la base de critères liés au

besoin : la charge familiale, le revenu du ménage et la durée de la période de chômage. Cette liste sert ensuite à déterminer l'ordre de placement et les entreprises recourant à ce service sont contraintes d'embaucher les personnes se trouvant en tête de liste. De fait, il y a quelques années encore, l'employeur ne faisait que signaler le nombre de places vacantes et celles-ci étaient ensuite attribuées par l'administration sur la base du classement établi. Traditionnellement, l'activité du service public de l'emploi se résume à établir ce classement des chômeurs et à verser les prestations de chômage prévues par la *Cassa Integrazione Guadagni* ou l'*Indennità Mobilità* (Gualmini, 1998).

De plus, le système souffre d'une extrême centralisation. La régulation du marché du travail se décide au niveau du gouvernement central et l'exécution est confiée à des administrations déconcentrées prenant leurs ordres auprès du ministère de l'Emploi. Dans les faits, ces organes fonctionnent selon des logiques clientélistes et distribuent les prestations sociales suivant des critères discrétionnaires. Cet aspect est tout particulièrement présent dans les politiques de développement du Sud, où les subventions accordées par l'État central sont le plus souvent utilisées à des fins clientélistes et électorales, ce qui se traduit par l'insuffisance, voire l'absence, de toute évaluation des travaux réalisés sous l'égide de ces programmes. Ainsi, la situation italienne, où l'État est facilement manipulé par les groupements d'intérêt (Ferrera, 1998a, 1998b), se caractérise à la fois par la centralisation des décisions et l'abondance des phénomènes de fraude et de corruption dans la distribution des prestations sociales à l'échelon local.

Dès lors, les fonctions non assumées par l'État, à savoir le soutien du revenu des catégories marginalisées (notamment les femmes et les primo-demandeurs d'emploi), sont prises en charge par deux autres "instances" : la famille qui garantit la survie de ses membres inactifs et l'économie souterraine qui constitue dans certaines régions du Sud la seule véritable "mesure active" du marché du travail. Ce modèle, qui peut être légitimement défini en termes de pauvreté intégrée (Paugam, 1996), se signale donc par la présence d'une régulation duale selon les termes de Regini (Regini, 1995). Celle-ci superpose deux niveaux de régulation : l'un formel et public est assuré par le gouvernement central, l'autre informel et privé relève de la famille, des réseaux associatifs et, bien que le terme "régulation" soit ici abusif, de l'économie souterraine. La stabilité du système italien pourrait donner l'impression d'une complémentarité harmonieuse de ces deux niveaux et il importe de souligner que les objectifs poursuivis par ces acteurs s'avèrent le plus souvent incompatibles.

Le bon fonctionnement du système italien dépend donc dans une large mesure du maintien du plein emploi. De fait, les mesures mises en place apparaissent très insuffisantes pour faire face à une situation de chômage massif et, en l'absence de politique du marché du travail digne de ce nom, la solution à ces problèmes est traditionnellement trouvée en-dehors du cadre étatique, soit par le soutien familial, soit par l'embauche dans le sec-

teur informel de l'économie. Cette situation peut engendrer des effets pervers se renforçant mutuellement, en ce sens qu'elle exige le maintien et l'amélioration de la protection du revenu du *male breadwinner* (qui souvent est le seul revenu familial) et érige par là même une barrière toujours plus étanche et infranchissable entre les *insiders* (bénéficiant d'un emploi et de droits étendus) et les *outsiders* (exclus du marché du travail et avec des droits sociaux très réduits, cf. Lindbeck/Snower, 1988). Ces derniers ne peuvent plus dès lors compter que sur le revenu de la famille (et plus spécifiquement du membre de la famille appartenant aux *insiders*) ou sur l'économie informelle. On retrouve une situation similaire dans tous les États d'Europe du Sud membres de l'Union européenne ⁶.

D. Suède

Le modèle élaboré par Gosta Rehn et Rudolf Meidner dans les années 1950 constitue l'inspiration principale du système suédois de l'après-guerre, dont l'objectif premier est le plein emploi. À cette fin, il combine les mesures visant à améliorer la compétitivité de l'économie (notamment la modération salariale) et les dispositifs de politique sociale assurant de nombreux services aux personnes et des prestations généreuses aux exclus du marché du travail, lesquels bénéficient en outre de mesures actives dans le dessein d'accélérer leur réintégration sur le marché du travail (Esping-Andersen, 1990, 1999). Le bon fonctionnement du système repose sur deux piliers : la présence de puissantes organisations syndicales faitières, dotées d'une véritable capacité de négociation (le taux de syndicalisation en Suède est l'un des plus élevés d'Europe) et en mesure de garantir l'application des accords de fond signés par le gouvernement et les organisations professionnelles ; la mise sur pied d'un État-providence très extensif veillant au versement d'allocations significatives et à l'augmentation du taux d'activité de la population suédoise (l'ampleur des prestations et services à la famille permet ainsi aux femmes d'être très bien insérées dans le marché du travail et la Suède affiche le taux d'activité féminine le plus élevé de l'Union européenne).

Pour juguler la crise des années 1970 et maintenir le plein emploi, le gouvernement intervient sur deux fronts : l'extension de l'emploi public (où l'État devient employeur direct) et l'octroi de subventions importantes au secteur privé. Cette politique permet de maintenir le taux de chômage en dessous de 3 % jusqu'au début des années 1980. Tout au long de cette décennie, le secteur public demeure un pourvoyeur important d'emplois, soit directs, soit indirects, mais on assiste à des réductions significatives

⁶ La voie espagnole pour sortir de ce dilemme est la promotion du travail temporaire avec des droits sociaux réduits par rapport au noyau dur de la force de travail. Cette solution qui entraîne une incontestable diminution des droits du travailleur permet cependant de remettre en question le cercle vicieux engendré par le dilemme *insider-outsider*. En tout état de cause, une telle explication recourant à des facteurs endogènes permet de compléter utilement les thèses externalistes faisant reposer les transformations actuelles des États-providence d'Europe méridionale sur l'intervention de facteurs exogènes comme la globalisation et l'action de l'Union européenne (pour un aperçu de ces dernières thèses, cf. SCHARPF F., 1999b).

des montants des indemnités accordées aux chômeurs afin d'éviter les pièges à l'emploi. Cependant, la situation économique de la Suède se dégrade et le début des années 1990 va se traduire par la détérioration dramatique de la situation de l'emploi, le chômage atteignant un record historique de 8,1 % en 1996. La pression sur les salaires devient alors très importante et l'accord traditionnel entre les partenaires sociaux et le gouvernement est remis en question en 1993 avec le retrait des représentants de la confédération patronale, la SAF. En outre, la croissance des dépenses publiques pour faire face à la crise entraîne l'accumulation de larges déficits publics.

Sous la pression de ces événements, on observe une véritable mutation du régime suédois (Barbier/Gautié, 1998). Un accent spécial est désormais placé sur les programmes mixtes, combinant emploi temporaire et formation, au détriment des programmes traditionnels de création d'emplois tels que les *relief works*. Ce changement de politique ne fait qu'accentuer le poids déjà très important de la formation en Suède, où le niveau de qualification est très élevé en comparaison internationale (98 % des jeunes âgés de 16 ans poursuivent leur scolarité dans l'enseignement secondaire supérieur, 83 % ont les qualifications de base pour entreprendre des études supérieures et la formation continue est très répandue). De plus, les pouvoirs politiques ont récemment décidé d'investir dans des universités décentralisées afin de favoriser le développement des régions les plus isolées. Dans le même esprit, un soutien important en termes de réductions fiscales est fourni aux entreprises s'installant dans les régions les plus reculées. L'objectif de telles mesures est de veiller à un développement plus harmonieux du pays.

Traditionnellement, la politique industrielle suédoise était non interventionniste, mais depuis les années 1980 et 1990, l'État suédois a procédé à une vague de dérégulations et de privatisations dans certains secteurs, comme les télécommunications, dans le dessein de réduire le déficit budgétaire. Parallèlement, le mouvement de décentralisation s'est intensifié. Alors que la Suède se caractérisait par un haut degré de centralisation, des mesures ont été prises récemment pour transférer certaines compétences et ressources budgétaires du gouvernement central vers les régions. Ce mouvement de décentralisation (que l'on observe aussi sur le plan des négociations collectives) conjugué au développement des politiques de formation pour les chômeurs marque un double tournant dans la politique de l'emploi suédoise.

Conclusion : la typologie d'Esping-Andersen à l'épreuve de la procéduralisation des normes

Sous l'impulsion de divers facteurs, parmi lesquels la Stratégie européenne est appelée à occuper une place de plus en plus importante, les politiques de l'emploi des États-membres connaissent actuellement des bouleversements qui, pour beaucoup d'entre elles, remettent en cause leurs

fondements traditionnels. Au lieu de verser des prestations généreuses en cas de chômage et de contribuer par une politique d'investissement à la création d'emplois, on cherche désormais à améliorer les capacités des chômeurs. À la démarche consistant à garantir des droits et des emplois se substitue une autre approche cherchant à doter le demandeur d'emploi des capacités nécessaires pour trouver sa place au sein d'un marché du travail dont la maîtrise à l'échelon national est devenue beaucoup plus aléatoire. Dans le cadre de la Stratégie européenne, cette tendance se manifeste par l'accent mis sur la formation dans les démarches d'activation des chômeurs. Dans le même esprit, il est recommandé de réviser les systèmes d'indemnisation afin d'éviter les trappes à l'emploi et de favoriser la mobilisation de chômeurs de plus en plus appelés à se prendre en charge eux-mêmes. Dans les lignes directrices, la démarche d'activation doit suivre une procédure individualisée : la définition de son contenu ne consiste pas dans une transposition de directives édictées à l'échelon national, elle est au contraire décidée au cas par cas par le placeur en tenant compte des besoins à la fois du demandeur d'emploi et du marché du travail local. Cette procéduralisation de la politique d'activation des chômeurs est ainsi fondée sur un double mouvement qui aboutit d'une part à l'individualisation, d'autre part à la territorialisation de la définition des politiques. Ainsi, le discours sur le développement des capacités va de pair avec une approche procédurale. Sur le plan macroéconomique, les objectifs suivent une évolution parallèle et l'on assiste au développement de politiques structurelles visant à augmenter les capacités des acteurs du marché en lieu et place des politiques keynésiennes garantissant des financements abondants. Le cadre flexible défini par les exigences de productivité et de compétitivité n'est pas remis en question et il s'agit dès lors de doter les acteurs de ce marché des moyens nécessaires à leur inscription dans ce cadre. À cet effet, la stratégie européenne recommande l'adoption de mesures visant le développement de l'esprit d'entreprise et l'adaptation de l'organisation du travail. Sur le premier point, l'accent est mis sur la réduction des obstacles et la levée des freins administratifs à l'activité économique, tandis que le second se résume à recommander la flexibilité négociée. Nous retrouvons ici aussi un cadre où les normes ne sont plus garanties, mais négociées entre les partenaires le plus directement impliqués. Ainsi, la Stratégie européenne définit une nouvelle conception à la fois du droit au travail (l'activation individualisée et territorialisée) et du droit du travail (l'initiative et la flexibilité négociée), qui paraît constituer la solution la mieux appropriée à la conciliation des objectifs de compétitivité économique et d'intégration sociale dans le contexte de la mondialisation. En ce sens, nous assistons, sous l'égide de la Commission européenne, à la constitution d'une forme de «communauté épistémique» (Haas, 1992), dont l'action se démarque souvent de celle de l'OCDE. Tous ces facteurs plaident pour une uniformisation ou, du moins, une harmonisation des politiques des États-membres européens.

Dans le cadre du processus initié au sommet de Luxembourg en 1997, chacun des États-membres est appelé à s'inscrire dans ce cadre général impliquant pour la plupart d'entre eux une transformation profonde de leur manière de faire traditionnelle. Cependant, même si les politiques apparaissent orientées par des objectifs similaires, la définition des mesures concrètes dépend encore largement de la tradition de *welfare state* dans laquelle un État donné se situe. Notre étude cherche à mettre en lumière comment le mouvement de procéduralisation des normes favorisé par l'Union européenne aboutit, pour chacun des quatre cas étudiés, à une combinaison particulière d'aspects innovateurs introduisant des tournants dans les politiques de l'emploi et d'éléments plus traditionnels reflétant l'empreinte des origines (*path-dependency*). Il convient maintenant de revenir brièvement sur ces aspects.

Le Royaume-Uni s'inscrit traditionnellement dans le modèle libéral résiduel d'Esping-Andersen, mais l'adoption récente de certaines mesures telles que le salaire minimum ou les divers programmes de *New Deal* dénote une volonté politique plus marquée de ne pas laisser les individus livrés à eux-mêmes et de réguler les activités de marché. Le modèle britannique, qui reste très flexible, se caractérise ainsi par l'accent mis sur la valorisation du travail, laquelle implique la garantie de droits minimaux aux travailleurs et une pression accrue sur les demandeurs d'emploi. Conformément au modèle libéral, le marché est envisagé comme la solution aux problèmes sociaux, mais l'on s'efforce d'améliorer l'attractivité de ce marché (*making work pay*) afin d'éviter tous les phénomènes de trappes de dépendance. On constate la volonté de faire émerger un État social plus volontariste dans la ligne du *social investment state* préconisé par Giddens (Giddens, 1998). Les partenaires sociaux sont plus activement sollicités, du moins au niveau de l'application des mesures, leur élaboration restant le fait du pouvoir central.

La Suède reste profondément attachée à un fort degré de démarchandisation, qui vient contrebalancer les effets de la flexibilité du marché. Conformément au modèle développé par Rehn et Meidner, la Suède combine la flexibilité du marché du travail négociée au niveau des organisations professionnelles faitières avec un État-providence généreux, l'extension du secteur public permettant d'intégrer tous ceux qui ne parviennent pas à trouver place dans le secteur privé. Ces dernières années, ce modèle a connu deux évolutions allant dans le sens de la Stratégie européenne : la délocalisation de la négociation collective et le renforcement des politiques de formation qui induisent respectivement une plus grande flexibilisation du processus de négociation et une orientation des politiques actives vers le développement des capacités plutôt que vers la garantie de l'emploi dans le secteur public. En ce sens, la procéduralisation des normes induit une inflexion notable du modèle suédois.

L'Italie se situe dans le cadre de l'État-providence familialiste décrit par Maurizio Ferrera (Ferrera, 1993). Dans ce modèle, la famille — et l'économie souterraine — ont vocation à se substituer à l'État pour garantir des moyens d'existence aux exclus du marché du travail. L'influence de l'Union européenne à travers les Fonds sociaux européens (FSE), les pactes territoriaux et la Stratégie européenne est peut-être ici la plus perceptible. De fait, en Italie, il ne s'agit pas à proprement parler de réformer la politique de l'emploi, mais de l'établir et de la mettre sur pied en organisant un service public de l'emploi digne de ce nom et en promouvant des politiques de développement des régions les plus défavorisées (notamment le Mezzogiorno et les îles). Il semble que la culture clientéliste et bureaucratifiée de l'Italie ne puisse être modifiée en profondeur par des facteurs endogènes et l'intervention d'un acteur extérieur s'avère ici nécessaire au changement des mentalités et à l'instauration d'une mentalité procédurale, où les différents partenaires impliqués soient authentiquement associés au processus de décision.

En Belgique, la pénurie de travail disponible est traditionnellement gérée par la mise en inactivité des personnes âgées (le taux de préretraite est le plus élevé de l'Union) et la répartition du travail existant au sein de la population active. Par ailleurs, la création d'emplois subventionnés ou les subsides à l'embauche sont également très utilisés. La stratégie européenne "*More jobs, better jobs*" représente donc un défi tout particulier pour les autorités belges. Il s'agit en effet de mettre l'augmentation du taux d'activité au cœur des finalités assignées à la politique de l'emploi. À cette fin, le modèle belge, caractérisé par une procéduralisation déjà très prégnante des activités normatives (étant donné le nombre de partenaires politiques — fédéral, régionaux et communautaires — et sociaux à intégrer), évolue vers la prise en compte de l'objectif du développement des capacités à travers la mise en place de nombreux dispositifs de formation. Cette évolution n'a toutefois pas entraîné de remise en cause de l'existence des politiques antérieures (même si l'accès à la préretraite est rendu plus difficile) et il en résulte un empilement des mesures de politiques de l'emploi (actuellement au nombre de 152 si l'on intègre toutes les entités politiques) et un manque de cohérence. Cette situation, qui illustre les difficultés de la Belgique à s'inscrire dans le cadre de la Stratégie européenne de l'emploi, montre que la seule procéduralisation des normes ne suffit pas à garantir l'adoption d'un modèle assurant l'accroissement de la qualité et de la quantité de l'offre d'emplois disponibles.

Au total, on observe que la procéduralisation des normes de l'emploi s'accompagne de mouvements concomitants qui exigent une recomposition de la typologie proposée par Esping-Andersen, que ce soit dans sa version initiale (Esping-Andersen, 1990) ou sous sa forme la plus récente (1999). L'instauration d'un quatrième modèle, prônée par Ferrera dès 1993, est utile dans le sens où elle permet de distinguer la situation dans les pays d'Europe du Sud (représentée dans notre article par l'Italie) et les autres États d'Europe continentale (la Belgique), mais elle ne suffit évi-

demment pas à rendre compte de l'ampleur des changements à l'œuvre. De fait, le degré de démarchandisation considéré par Esping-Andersen comme le critère discriminant des différents régimes d'État-providence ne fournit pas les instruments nécessaires à l'appréhension de l'évolution des politiques de l'emploi vers le développement des capacités. En ce sens, ce modèle doit être complété au moyen d'autres critères permettant de saisir les bouleversements induits par la procéduralisation des normes : dans le domaine des politiques de l'emploi, la politique sociale ne peut être simplement opposée à l'économie et au marché, elle tend au contraire de plus en plus à se mettre au service de l'économie, induisant en cela un rapport tout à fait inédit entre le *welfare state* et l'économie. Dans ce nouveau contexte, la politique sociale ne peut plus être évaluée à l'aune du degré de démarchandisation qu'elle autorise ou, pour dire plus simplement, des droits qu'elle confère aux individus exclus des activités marchandes (pour raison d'incapacités ou de pénurie sur le marché du travail) ; elle doit s'évaluer au regard des capacités dont elle favorise le développement en vue d'un retour de l'individu sur le marché. La procéduralisation des normes induit des nouveautés qui ne peuvent s'inscrire dans le cadre plus statique et substantialiste de la typologie d'Esping-Andersen. Dans le contexte actuel, et notre étude le met en lumière sans ambiguïté, ce n'est plus seulement les droits des exclus du marché, mais aussi et surtout les instruments développés en vue d'une réintégration dans le marché qui doivent devenir les critères distinctifs des régimes de *welfare state*.

Il ne s'agit pas ici de dire que la typologie d'Esping-Andersen a fait son temps et qu'il convient de l'abandonner purement et simplement. L'observation met en évidence la prégnance de ce modèle pour toute explication en termes de *path-dependency*, mais elle met aussi en lumière ses limites en montrant ses difficultés à appréhender les nouvelles tendances de la politique de l'emploi. L'analyse se doit donc de compléter le cadre d'Esping-Andersen au moyen d'éléments autorisant l'explication des "changements de chemin" (*path-shifting*) qui se déroulent sous nos yeux. À ce titre, la réflexion développée par Robert Salais apporte une contribution notable : loin de se contenter de la tripartition proposée par le sociologue danois, Salais souligne la nécessité d'étudier les phénomènes de procéduralisation des choix collectifs et d'en évaluer l'impact sur «les capacités des personnes à mener de front projet de vie et participation au bien commun» (Salais, 1998 :288). La voie vers une nouvelle typologisation des États-providence, fondée non plus simplement sur le degré de démarchandisation mais sur le degré de développement des capacités de participation des individus, est ainsi ouverte. Notre étude s'est efforcée de poser de premiers jalons, il importe maintenant de poursuivre ce travail et de formuler de nouvelles typologies intégrant non seulement la garantie des moyens d'existence, mais aussi et surtout, l'impact des nouvelles formes d'État-providence, plus procédurales (notamment en matière de politique de l'emploi), en termes de participation des individus à la vie sociale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARBIER J.-CL., GAUTIÉ J.,
1998 *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF.
- CASTLES F. G.,
1998 *Comparative Public Policy*, London, Edward Elgar Publishing.
- COMPSTON H., Ed.,
1997 *The New Politics of Unemployment, Radical Policy Initiatives in Western Europe*, London, Routledge.
- COUSINS Chr.,
1999 *Society, Work and Welfare in Europe*, London, McMillan Press.
- EARDLEY T. et al.,
1996 *Social Assistance in OECD Countries*, London, HMSO, 2 vol.
- E.C. (European Communities),
1997a *Labour Market Studies : Italy*, Luxembourg.
1997b *Labour Market Studies : Sweden*, Luxembourg.
1997c *Labour Market Studies : United Kingdom*, Luxembourg.
1998 *The Regulation of Working Conditions in the Member States of the European Union*, Luxembourg.
- ESPING-ANDERSEN G.,
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- FERRERA M.,
1993 *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
1998a *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.
1998b "The Four 'Social Europes' : Between Universalism and Selectivity", in RHODES M., MÉNY Y., *The Future of European Welfare, A New Social Contract ?*, London, McMillan Press, pp.79-96.
- FERRERA M., GUALMINI E.,
1999 *Salvati dall'Europa ?*, Bologna, Il Mulino.
- FINEGOLD D., SOSKICE D.,
1988 "Britain's Failure to Train : Explanations and Possible Strategies", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 4, n°3.
- GIDDENS A.,
1998 *The Third Way*, Cambridge, Polity Press.
- GUALMINI E.,
1998 *La politica del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- HAAS P., Ed.,
1992 "Special Issue on Epistemic Communities", *International Organization*, 46, Winter.
- KAUTTO M. et al.,
1999 *Nordic Social Policy, Changing Welfare States*, London, Routledge.
- KING D.,
1995 *Actively Seeking Work*, Chicago, The University of Chicago Press.
1999 *In the Name of Liberalism, Illiberal Social Policy in the United States and Britain*, Oxford, Oxford University Press.
- KING D., WOOD S.,
1999 "The Political Economy of Neoliberalism : Britain and the United States in the 1980s", in KITSCHOLT H. et al., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.371-397.

- LINDBECK A., SNOWER D.,
1988 *The Insider-Outsider Theory of Unemployment*, Cambridge Massachusetts, MIT Press.
- MERRIEN F.-X.,
2000 *L'État-providence*, Paris, PUF (2^e édition).
- PAUGAM S.,
1996 "Pauvreté et exclusion, La force des contrastes nationaux", in PAUGAM S., Dir., *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp.389-404.
- PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR L'EMPLOI DE LA BELGIQUE, L'ITALIE, LE ROYAUME-UNI ET LA SUÈDE, 1998 et 1999.
- POWELL M., Ed.,
1999 *New Labour, New Welfare State ? The Third Way in British Social Policy*, Bristol, The Policy Press.
- REGINI M.,
1995 *Uncertain Boundaries, The Social and Political Construction of European Economies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SALAI R.,
1998 "À la recherche du fondement conventionnel des institutions", in SALAI R., CHÂTEL E., RIVAUD-DANSET D., Dir., *Institutions et conventions, La réflexivité de l'action économique*, Paris, Éditions de l'EHESS, pp.255-291.
- SCHARPF F.,
1999a *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
1999b *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy : Vulnerabilities and Options*, Working Paper 9/99, Köln, Max Planck Institute (disponible à l'adresse internet suivante :
www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers)
- VAN DER LINDEN B., Ed.,
1997 *Chômage : réduire la fracture*, Bruxelles, De Boeck.

La restructuration des États-providence : “sentier de dépendance”, ou tournant néo-libéral ?

Une interprétation néo-institutionnaliste

par François-Xavier Merrien *

L'article vise à étudier la pertinence comparée de deux thèses majeures quant à l'évolution des États-providence. Selon la première, la théorie “du tournant néo-libéral”, on assiste depuis vingt ans à une remise en cause fondamentale des droits sociaux. Selon la seconde, la théorie de la “dépendance de sentier”, l'ancrage des États-providence dans des configurations institutionnelles porteuses de droits et créatrices d'attentes sociales limite très fortement cette orientation.

Cherchant à échapper à ces antinomies théoriques, l'article défend la nécessité de désagréger les politiques sociales en tenant compte de leur degré d'universalité et du type de conditionnalité qui leur est propre. Ce programme de recherche permet alors de comprendre aussi bien les permanences des modèles d'État-providence que l'érosion sectorielle des droits sociaux.

Le débat sur la crise de l'État-providence s'est mué depuis quelques années en une discussion autour de la réalité et de la portée du tournant néo-libéral des politiques sociales (Jobert, 1996). Selon les plus pessimistes, les décennies 1980 et 1990 resteront dans l'histoire comme celles d'une rupture avec “l'État-providence de service public” qui s'était développé à des degrés divers dans tous les pays de l'OCDE depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Schwartz, 1994). Tout se passe comme si, à quelques exceptions près, les gouvernements de la fin du XX^e siècle, quelle que soit leur couleur politique, avaient abandonné totalement leur croyance dans les vertus du modèle antérieur “keynésien de welfare” pour se diriger vers un modèle “libéral-schumpétérien” (Jessop, 1994). La protection sociale cesse de s'inscrire dans le registre des droits de la citoyenneté pour devenir progressivement un ensemble de droits conditionnels, le sec-

* Université de Lausanne.

teur privé acquiert une importance plus grande, les allocations sont réduites de manière drastique. L'ensemble de ces réformes dessine une volonté de réorientation¹ qui va bien au-delà d'une adaptation pragmatique aux problèmes rencontrés.

La réorientation des États-providence dans un sens plus néo-libéral est expliquée par quatre facteurs, souvent connectés : la pression de la nouvelle économie internationale, le diktat des marchés financiers, la diminution des marges de manœuvre des États nationaux, la conversion des élites au nouveau référentiel des politiques publiques.

Inversement, pour la majorité des "néo-institutionnalistes", les États-providence se sont révélés très résistants face à l'offensive de la nouvelle droite et aux propositions anti-welfare des experts nationaux et internationaux (économistes dans leur grande majorité). L'évolution des États-providence occidentaux met en évidence des phénomènes de continuation des politiques sociales selon les voies tracées par l'héritage institutionnel. Aux yeux de ses partisans les plus fervents (Pierson, 1994, 1996), elle fournit une excellente illustration de phénomènes de *path dependency*². La plupart des pays européens continuent de se développer selon leur modalité typique héritée de l'histoire. Le cadre institutionnel hérité tout autant que les phénomènes d'institutionnalisation du sens (March/Olsen, 1984) restreignent les révolutions dans les politiques sociales. Dans les pays de tradition bismarckienne, l'influence des partenaires sociaux (notamment les syndicats), aussi bien que l'héritage normatif, limitent les possibilités d'une orientation vers un modèle résiduel ou universaliste-faible, en dépit des préférences d'une partie de l'élite au pouvoir. De manière symétrique, les pays scandinaves restent enracinés dans l'héritage universaliste-égalitariste, même s'ils doivent s'adapter à la nouvelle conjoncture, et pratiquer des coupes sombres dans les prestations sociales. Enfin, l'on peut faire l'hypothèse que l'évolution anglaise est davantage la résultante de la pente inhérente au système beveridgien que de raisons politiciennes. Comme l'écrit Maurizio Ferrera, les régimes de Welfare «ont modelé les préférences distributives et les stratégies des acteurs [...] modelé les contraintes et les opportunités des actions organisées et des programmes de réformes, ainsi que les références cognitives et normatives des décideurs et de ceux qui sont touchés par leurs politiques» (Ferrera, 1996 : 62). L'insistance sur la «dépendance de sentier» n'implique pas pour autant une vision optimiste du devenir. Selon Esping-Andersen, les États-providence demeurent captifs de leurs arrangements institutionnalisés (régimes), ce qui compromet leur adaptation à la nouvelle économie postindustrielle (Esping-Andersen, 1999b).

¹ Pas seulement en matière de politiques sociales. Les politiques universitaires présentent également un très bel exemple de ces évolutions. Cf. BRAUN D., MERRIEN F.-X., 1999.

² La notion de *path dependency* est empruntée aux travaux de l'historien de l'économie Paul David. Elle met en évidence le fait qu'une décision optimale prise dans le temps peut exercer sur le long terme des dépendances et des contraintes accompagnées d'effets suboptimaux ; l'exemple type est celui des claviers de machine à écrire et d'ordinateurs (DAVID P., 1985).

Notre argumentation s'écarte de ces deux points de vue. En effet, le premier type d'analyse tend à surestimer le tournant dans les politiques. Il n'y a pas d'exemples de transformation radicale d'État-providence "achevé" — qu'il soit de type "socialiste/universaliste" ou "conservateur/assurantiel"³ — en régime "libéral-résiduel". Là où les évolutions ont été les plus nettes comme en Nouvelle-Zélande (Kelsey, 1995 ; Boston, 1999), le point de départ est constitué par un État-providence faible plus résiduel qu'universaliste⁴. Dans tous les cas de figures, les dépenses publiques continuent à augmenter ou diminuent faiblement. Néanmoins, nous focaliser sur le tableau global et le niveau des dépenses publiques risque de nous conduire à sous-estimer les évolutions sectorielles et surtout à nous priver des moyens de comprendre les divergences d'évolution entre secteurs de protection sociale à l'intérieur même des catégories d'États-providence. Notre argumentation vise à donc à montrer comment les politiques sociales sont aujourd'hui enserrées entre les exigences contradictoires de l'économie (réelle aussi bien qu'idéelle) et des usagers de l'État-providence. Dans ce contexte, les pressions du nouveau credo libéral se font sentir là où se trouvent les maillons faibles des États-providence.

1. Les États-providence face à la globalisation

Trois éléments concourent aujourd'hui à ce que les États ne puissent plus poursuivre sans danger des politiques sociales expansionnistes autonomes. Le premier facteur est celui de la perte de compétitivité. Le second est celui de la sanction directe des marchés financiers. Le troisième est l'influence dominante des détenteurs de capitaux sur les politiques des pays.

Pour les économistes néoclassiques, mais aussi certains auteurs, marxistes et radicaux, l'accélération de la globalisation de l'économie rend caduc le rêve d'un État social. Le social est devenu une charge pour l'économie et pour la société tout entière. Il mine la compétitivité internationale des nations avancées et constitue un prélèvement inacceptable de richesse. Il n'est d'autre solution que de démanteler l'État social, d'introduire plus de flexibilité dans le marché du travail et d'accepter le développement d'emplois à bas salaires, une augmentation des inégalités de revenus et plus de liberté pour chacun dans ses choix de protection sociale désirée.

Selon Frieden et Rogowski, l'internationalisation des échanges est un processus auto-entretenu dans la mesure où elle réduit tout à la fois les coûts des échanges et accroît les bénéfices attachés aux échanges (Frieden/Rogowski, 1996). La diminution des coûts des transports (et des coûts de communication) renforce l'intérêt du commerce international. Les

³ Nous faisons référence à la distinction classique de TITTMUSS R., 1974 et de ESPING-ANDERSEN G., 1999a.

⁴ Pour une discussion, cf. MERRIEN F.-X., à par.

échanges internationaux produisent également des économies d'échelle. D'un point de vue analytique, la globalisation des échanges peut être assimilée à un mouvement de réduction internationale du prix des biens. La concurrence internationale produit un prix mondial et, en l'absence de protections nationales (protections douanières, quotas...), favorise la division internationale du travail conformément au modèle de Ricardo revu par Hecksher, Ohlin et Samuelson. Les pays ne peuvent que s'opposer marginalement à ce mouvement sauf à en subir les effets pervers (coût pour les consommateurs, déficit de la balance commerciale, perte de parts de marchés, faillites...). La concurrence internationale accrue, renforcée par une baisse rapide des coûts des transports et des communications, a permis l'entrée dans la compétition économique des pays à bas niveaux de salaires. Ces derniers sont capables de produire à moindre coût les objets manufacturés à forte intensité en travail. À partir du milieu des années 1970, la croissance industrielle, qui avait été le moteur du développement économique des pays de l'OCDE, devient négative. Elle se traduit par des pertes massives d'emplois. En quatre ans seulement, 1977-1980, la France perd 700.000 emplois industriels. Entre 1970 et 1993, pour ne prendre que deux exemples, la Suède perd 35 % de ses emplois industriels, la Grande-Bretagne, 50 %⁵. Les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale comme les charbonnages, la sidérurgie, les chantiers navals et le textile, connaissent une crise sans précédent. Les taux de chômage des pays de la Communauté européenne⁶, inférieurs en moyenne à 3 % en 1974 (2,8 %), s'élèvent à 6 % en 1980, puis à 9,9 % en 1985 et jusqu'à 10,2 % en 1995, en dépit d'une embellie entre 1987 et 1991.

Dans le même temps, la fin du système de changes stables établi par les accords de Bretton-Woods et l'abaissement généralisé des protections douanières et réglementaires impulsé par le GATT rendent les États très vulnérables face aux mouvements de capitaux à court terme. L'ouverture économique internationale se traduit pour tous les pays par une grande vulnérabilité face aux mouvements internationaux de capitaux. L'extrême mobilité des capitaux à court terme compromet la possibilité de mener des politiques négativement appréciées par les investisseurs, telles une politique budgétaire laxiste, une augmentation de la pression fiscale ou des charges sociales, ou encore des politiques sociales généreuses⁷. L'ouver-

⁵ Soit 5 millions d'emplois.

⁶ Tous ces chiffres sont extraits de : OCDE, 1998.

⁷ La chute de l'Euro en décembre 1999 peut vraisemblablement être attribuée à l'intervention du chancelier allemand Schroeder, afin que les banques interviennent pour sauver de la faillite le "numéro 1" du bâtiment et travaux publics en Allemagne, la firme Philipp Holzmann AG. Le *Herald Tribune* commente l'événement en ces termes : «Departing from the usual circumspect language of central bankers, Wim Duisenberg, the ECB president complained of the "fallout to the image of Europe" in the wake of Mr Schroeder's government-led bailout for Philipp Holzmann AG, a 150 year-old company and Germany's second-largest builder [...] As Mr Duisenberg spoke, the Euro was falling to a record low [...] The European Union's competition commissioner, Mario Monti, directly linked Mr Schroeder to the Euro's slump» (J. Schmidt, "Euro : Schroeder is blamed for a loss of confidence in currency", *The International Herald Tribune*, 3 décembre 1999, pp.1-4).

ture économique internationale se traduit par une grande vulnérabilité face aux mouvements internationaux de capitaux. Il n'est plus possible de mettre en œuvre des politiques économiques keynésiennes expansionnistes, synonymes de déficit budgétaire accru et porteuses de risque inflationniste, sans être sanctionné par les marchés internationaux. En témoignent les crises monétaires européennes de septembre 1992 et août 1993. Plus récemment, la chute de l'Euro, en décembre 1999, peut vraisemblablement être attribuée à l'intervention du chancelier allemand Schroeder afin que les banques interviennent pour sauver de la faillite la firme Philipp Holzmann A.G. La perte de confiance a pour effet immédiat une fuite des capitaux et par conséquent une dévaluation de la monnaie, une augmentation des taux d'intérêts à court terme et de l'endettement public.

Tôt ou tard, les gouvernements sont contraints de prendre des mesures pour rétablir la confiance et ces mesures vont nécessairement dans le sens contraire à celui des intérêts des salariés. L'un des problèmes essentiels auxquels doivent faire face tous les gouvernements est de savoir comment maintenir une discipline budgétaire, monétaire et fiscale, exigée par l'économie internationale tout en continuant à financer les droits sociaux acquis. Ce nouveau contexte international marque aussi la fin du consensus social de l'après-guerre. Dans une période de concurrence internationale accélérée et de transformations économiques rapides, les firmes ont intérêt à remettre en cause les accords sociaux antérieurs et à favoriser les politiques de coupes dans les programmes sociaux (Keohane/Milner, 1996). Elles cherchent à rationaliser leurs activités productives et à limiter leurs coûts fiscaux et sociaux. Les accords avec les syndicats sur les questions sociales revêtent une moindre importance. La recherche des coûts de production les plus bas et de nouvelles parts de marché dictent leur loi. Dans ces conditions, le combat du patronat à visée internationale contre le développement de l'État social, ou pour son démantèlement, prend tout son sens. Inversement, les syndicats se trouvent condamnés à retrouver le chemin de la lutte sociale dans un rapport de force éminemment moins favorable que par le passé.

Dans un monde global, la dimension nationale s'efface. La menace du départ (de l'*exit*⁸) de la part des possesseurs de capitaux volatiles est désormais plus influente que la "voix" des citoyens ou des syndicats. Les coalitions syndicales et sociales pèsent d'un poids moindre que les firmes dont dépendent l'emploi et les revenus budgétaires. Les premiers peuvent déplacer leurs centres d'activité, exercer un chantage au départ ou imposer une réduction globale des coûts de production tandis que les seconds (syndicats) sont réduits à une position strictement défensive. Les États sont sommés de mettre en œuvre un cadre économique attractif : faibles char-

⁸ L'économiste Hirschman distingue trois stratégies possibles lorsque des individus ou des groupes se trouvent insatisfaits : l'*exit* (la sortie, par exemple changer de fournisseur), la *voice* (la protestation) et enfin la *loyalty* (c'est-à-dire le maintien du choix antérieur en fonction de considérations normatives ou émotionnelles).

ges sociales, fiscalité faible, droit du travail souple et peu contraignant. De ce point de vue, la situation nouvelle est pleine de risques. Si aujourd'hui encore une fraction non négligeable du patronat demeure attachée à l'État social, il faut se garder d'oublier que la globalisation accroît l'importance relative du secteur exposé par rapport au secteur protégé. Suite aux accords de libéralisation des échanges, le secteur protégé se trouve en voie de déliquescence plus ou moins rapide, tandis que le secteur exposé profite pleinement des nouvelles opportunités. Les marges de manœuvre des États sont donc toujours plus étroites. Dans un ouvrage percutant, Fritz Scharpf conclut : « [...] à la différence des trois décennies de l'après-guerre [...] il n'est plus possible d'obtenir simultanément le plein-emploi, l'augmentation des salaires réels, des transferts sociaux importants et davantage de services publics [...] Dans le futur, la social-démocratie n'a une chance d'influencer la politique économique que si elle accepte pleinement les conditions imposées par l'économie mondiale et les contraintes sur les options politiques nationales » (Scharpf, 1991 :274-275).

Néanmoins, en dépit des discours sur la crise inéluctable et imminente de l'État-providence, de nombreuses études montrent que, pour des raisons multiples, les gouvernements ont accru plutôt que limité leurs interventions. Malgré des remises en cause de l'État-providence et des coupures dans les budgets sociaux, les dépenses publiques, soit continuent d'augmenter en termes réels et en pourcentage du revenu national, soit stagnent ou diminuent légèrement⁹. Certes, la croissance des dépenses sociales est considérablement ralentie par rapport à la période de forte expansion des dépenses des années 1960 à 1980 (+13.2 % du P.N.B.) et ne progresse que de manière très faible dans les quinze années ultérieures (2.8 %) ¹⁰. Néanmoins, il faut admettre que l'année 1980 peut être considérée comme constituant pour une majorité des pays, un sorte d'apogée de la protection sociale. Il faut admettre également que nombre de dépenses "obligatoires" se sont additionnées de manière quasi mécanique : dépenses d'indemnisation du chômage et de secours aux pauvres d'une part,

⁹ À titre d'exemples, nous donnons ici les dépenses publiques de protection sociale en % du P.I.B. :

	1980	1985	1990
Moyenne Pays OCDE (hors U.E.)	18.20	19.66	21.15
Moyenne Pays U.E.	21.60	23.58	22.29

Sources : OCDE, 1994, pp.6 et 65.

¹⁰ Dans les pays nordiques (sauf en Norvège), le pourcentage des dépenses publiques par rapport au P.N.B. double entre 1960 et 1997, s'établissant à 66,2 en Suède, 62,4 au Danemark, 57,6 en Finlande. La croissance en Europe continentale est également forte, mais moindre : Belgique, 54,9 % ; France, 53,7 % ; Autriche, 52,8 % ; Italie, 51,9 % ; Pays-Bas, 50,9 % ; Allemagne: 49,5 %. Le taux des dépenses du Royaume-Uni est nettement plus faible et s'élève à 43,4 %, tout proche du taux du Canada (46,2 %), de l'Espagne (44,3 %) et du Portugal (43,1 %). Quatre pays sont nettement retardataires : les USA (33,3 %), le Japon (35,6 %), la Suisse (36,9 %), l'Australie (37,1 %) et sans doute la Nouvelle-Zélande pour laquelle les données statistiques manquent. Les dépenses sociales ne représentent qu'une part des dépenses publiques, mais une part très élevée : 63,7 % en moyenne en 1997, soit davantage qu'en 1960 (54,3 %).

Sources : OCDE, *Historical statistics*, Paris, dates diverses.

augmentation des dépenses de pensions sous le double effet du vieillissement de la population et des mises en préretraites, croissance des dépenses de santé, enfin, pour de multiples causes. Ce renforcement de la sphère étatique peut résulter également d'un transfert de charges du secteur privé vers le secteur public sur fond de marchandage politico-économique (en général des promesses d'embauche de jeunes) ¹¹.

À l'encontre de tous les discours sur la fin de l'État-providence, le développement du pluralisme social, de l'État animateur ou du nouvel État libéral, force est bien d'admettre que les États-providence demeurent des réalités incontournables qui fonctionnent non de manière strictement étatique mais selon des arrangements massivement contrôlés et réglementés par l'État.

Comment expliquer la résistance des structures des États-providence aux pressions internationales directes (marché des capitaux) ou indirectes (préférences des élites politiques et des possesseurs de capitaux) ?

2. *Politics against markets ?*

L'explication la plus convaincante est celle avancée récemment par Paul Pierson. Selon cet auteur, il faut opérer une distinction entre la volonté (affichée) de réformes et la capacité à la mettre en œuvre (Pierson, 1996). La politique d'extension de l'État social et la politique de restructuration sont deux phénomènes radicalement différents. Dans le premier cas (*the old politics of partisan credit claiming*), les réformes soutenues par les partis de gauche et les syndicats (*partisan politics*) recueillent progressivement le soutien populaire et peuvent être assimilées à des politiques de recherche compétitive de légitimation politique. Dans le second cas (*the new politics of blame avoidance*), il s'agit de remettre en cause des acquis sociaux. En effet, en tout premier lieu, les politiques sociales développées au cours des "trente glorieuses" sont en majorité des politiques universelles, que les citoyens ont financées par leurs impôts ou leurs contributions sociales. Ce ne sont pas des allocations réservées aux ouvriers, encore moins des allocations pour les pauvres. De ce point de vue, les politiques sociales sont perçues comme partie intégrante d'un contrat social implicite entre gouvernements et citoyens. Le cas des pensions est particulièrement emblématique de ce phénomène. Tous les bénéficiaires et futurs bénéficiaires des pensions sont convaincus qu'ils se sont créés des droits au cours de leur vie active, même lorsque le principe actuariel est purement fictif et qu'existent en réalité des inégalités flagrantes (en fonction de la durée de vie, très inégale selon les groupes sociaux, des

¹¹ À titre d'exemple, en France, l'État supporte le poids des départs en préretraites négociées par le secteur privé. Ainsi, les transporteurs routiers ont obtenu en 1997, au prix d'une mobilisation collective sans précédent, un départ à la retraite à 55 ans : le coût pour l'État français s'élève à plusieurs milliards. Les deux grandes entreprises automobiles Peugeot et Renault ont négocié avec l'État français, sans succès jusqu'à ce jour, le départ de 40.000 salariés de plus de 50 ans pour un coût pour l'État estimé à plus de 50 milliards de francs ; en Italie, le groupe Fiat a obtenu pour sa part des mesures de ce type.

avantages accordés par la loi, etc.). Personne ou presque n'est capable d'admettre que le vaste système de redistribution organisé par les pensions est largement dépendant de facteurs externes : la démographie et la croissance économique. Le cas de figure des pensions fournit donc une illustration de la pertinence de l'argument. Il en va sans aucun doute de même des politiques de santé ou des politiques familiales. À la différence d'avant-guerre, les prestations sociales ont été distribuées à des couches toujours plus larges de la population jusqu'à atteindre la totalité de la population. Elles ont fabriqué des générations de bénéficiaires particulièrement attachés au maintien de leurs droits. Ces derniers appartiennent à toutes les couches sociales et sont susceptibles de défendre des positions politiques très différentes. Ils ne défendent pas les droits sociaux sur la base de leurs positions partisans comme dans la période antérieure, mais sur celle de leurs intérêts personnels. Ils sont susceptibles d'agir comme groupes d'intérêts comme le démontre le développement considérable des groupements de pensionnés ¹². L'État social est beaucoup moins porté par le mouvement ouvrier et les syndicats que par la masse des bénéficiaires. La pression électorale est beaucoup plus large et beaucoup plus diffuse ¹³. Les conclusions ne sont pas qu'aucune réforme n'est possible, mais plutôt, comme l'explique Pierson, qu'elles sont rares et limitées (Pierson, 1994). Elles ne sont possibles qu'à certaines conditions politiques et institutionnelles, notamment si le contexte politique est favorable, par exemple lorsque les opposants sont divisés, que la dramatisation de la crise permet de faire accepter des mesures impopulaires ou lorsqu'il est possible de diluer le blâme politique, *Blame avoidance* (Weaver, 1986).

L'argument de Pierson a le mérite de prendre le contre-pied des thèses les plus communes. Il est vrai que les réformes radicales de l'État-providence sont plutôt rares. Les exemples de l'échec de Reagan (projet de réforme des pensions de 1983), de Berlusconi (projet de réforme des pensions de 1994), tout comme celui du Plan Juppé (1995), ou l'impossible réforme Jospin des allocations familiales (1998) mettent en évidence le fait que les bénéficiaires possèdent une capacité d'action forte et politiquement efficace.

Néanmoins, il ne faut pas pousser l'argument trop loin. Les deux dernières décennies montrent un évolution inégale des droits sociaux. On assiste depuis une quinzaine années à un processus de *Welfare Backlash*. Tout d'abord au niveau des discours. Les notions classiques de droits sociaux, de redistribution institutionnalisée, d'universalité des droits sont peu à peu remplacées par des notions telles que responsabilité individuelle, ciblage de la protection sociale, prise en compte individuelle et

¹² L'association des retraités américains (*Association of Retired People*) regroupe actuellement près de 40 millions de membres.

¹³ Le parti politique suisse de droite UDC a connu une série de revers électoraux lors d'élections cantonales et communales d'avril et mai 2000, que beaucoup attribuent à ses positions publiques récentes (mars 2000) en faveur de l'adoption d'un modèle privé de pension suivant l'exemple chilien.

contrôlée des besoins. Mais les évolutions ne sont pas simplement discursives. Cette évolution des discours est le symptôme d'une transformation profonde dans la manière de penser le rôle de l'État, de se représenter les bénéficiaires des politiques sociales et le fondement de la légitimité de la protection sociale. En d'autre terme, les vingt dernières années constituent une rupture avec le paradigme de l'État-providence institutionnel ¹⁴.

On peut poser comme postulat de départ que ce qui est en jeu aujourd'hui, au-delà d'aménagements techniques, est le maintien ou le renversement d'une philosophie sociale construisant un rapport social de droit entre l'individu et son État. La philosophie de l'État-providence classique peut être définie, de manière simplificatrice, comme une philosophie des droits de la citoyenneté. Dans les États-providence "achevés", qu'ils soient de type "socialiste" ou "corporatiste-conservateur", il faut et il suffit d'entrer dans une catégorie juridiquement définie pour devenir bénéficiaire. L'accès aux droits sociaux n'est tributaire ni du mérite individuel, ni d'un comportement donné. En qualité de citoyen, d'assuré social ou d'ayant droit, chacun peut revendiquer des droits définis de manière objective. L'ensemble des droits constitue un système complet de protection sociale qui dessine la figure emblématique de l'État-providence. Le nouveau paradigme, ou la nouvelle grammaire de sens ¹⁵, qui oriente l'activité des dirigeants implique le remplacement d'un système de droits objectifs par une série de dispositions visant à rendre le citoyen entièrement responsable de son sort. Cette évolution est applicable dans tous les champs traditionnels de la protection sociale : santé, retraite, chômage. En matière de santé, le droit aux soins devient conditionné par le comportement individuel (mode de vie, "tabagisme"...), en matière de pensions de retraite, chacun devient "libre" de s'assurer auprès d'un fonds de pensions privé. Mais c'est bien entendu dans le domaine du chômage et de l'assistance que la révolution libérale est la plus radicale. Le bénéfice des droits est diminué et devient conditionné par la soumission à des impératifs comportementaux. Dans ces cas de figures, et de manière exemplaire dans le dernier cas évoqué, on passe d'une théorie "solidariste" de la société (Ewald, 1986) à une théorie individualiste de la société conforme au credo libéral du siècle passé (Freeden, 1994).

Cette évolution est théoriquement applicable dans tous les champs traditionnels de la protection sociale, mais en pratique, seuls certains secteurs de la protection sociale (assistance, chômage) sont véritablement insérés dans cette nouvelle philosophie. Les programmes universels sont peu touchés et font davantage l'objet de réformes de rationalisation que de remise en cause globale. En revanche, il est possible de mettre en évidence

¹⁴ Cf. MERRIEN F.-X., 1993.

¹⁵ Dans le sens américain de *framing* : «Framing is a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analysing, persuading and acting. A frame is a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon» (REIN M., SCHON D., 1993, p.263).

des réformes profondes des droits à l'assistance et du droit au chômage. Ces réformes ne sont pas uniquement le fait des États-providence libéraux. On assiste en quelque sorte à une «remarchandisation» partielle de l'État-providence (Esping-Andersen, 1999a). Pour comprendre le processus différencié de la mise en œuvre des réformes sociales, il convient d'examiner avec attention les barrières "institutionnelles" et sociales à une réforme généralisée des États-providence.

3. Réformes aux marges de l'État social

Pour comprendre cette évolution divergente, il convient de soulever certains arguments insuffisamment pris en compte par Pierson (Pierson, 1996). Sa thèse suppose que toutes les politiques sociales sont équivalentes, qu'elles sont également inscrites comme des habitus sociaux, qu'elles génèrent des coalitions de bénéficiaires, que ces groupes ont une capacité similaire d'opérer des sanctions politiques. Or, toutes les politiques sociales ne possèdent pas ce caractère universel de droits acquis, elles ne contribuent pas nécessairement à souder des groupes d'intérêts, et ces groupes, lorsqu'ils existent, ont des capacités de mobilisation politique fort inégales.

Il est essentiel de distinguer les prestations à caractère universel des prestations de nature conjoncturelle (le droit aux allocations chômage par exemple) et les prestations de nature ciblées (les différents droits à l'assistance).

Si les prestations bénéficient à toute la population ou à une fraction essentielle de la population (les salariés par exemple), on peut imaginer sans peine que toute atteinte aux droits de ces personnes donnera lieu à des levées de bouclier, mobilisation de groupes d'intérêts, susceptibles de faire pression de manière efficace sur le pouvoir politique. Il en va tout différemment si les bénéficiaires constituent des groupes minoritaires, ou peu légitimes, ou encore peu organisés. Tous les groupes sociaux n'ont pas une capacité égale de rétorsion. La capacité d'organisation¹⁶ et d'influence des "pauvres" est particulièrement faible. En outre, leurs revendications sont rarement soutenues par les autres classes sociales. Il existe peu de solidarité entre ceux qui sont structurellement des financeurs (les détenteurs de salaires et de revenus) et ceux qui sont structurellement des bénéficiaires. Comme l'affirment Marmor et Mashaw, les États-providence libéraux créent *an us/us rather than a we/them political dynamic* (Marmor/Mashaw, 1997). Il faut ajouter que des raisons économiques (la crise) aussi bien que financières, politiques et idéologiques (le poids des taxes, la dénonciation des "parasites sociaux") peuvent aisément affaiblir le soutien public aux mesures d'assistance. L'accentuation de la séparation entre la

¹⁶ Comme l'ont montré, entre autres, de manière évidente, les travaux de LEWIS O., 1965. De manière plus théorique, Anthony Obershall démontre que les masses anomiques et dépourvues de toute forme de capital social sont capables, au mieux, de mouvements sociaux sporadiques (OBERSHALL A., 1973).

société intégrée et la société hors marché ¹⁷, la seconde étant à la charge de la première, a pour conséquence presque inévitable, une stigmatisation des populations dans le besoin. Dans certains conjonctures politiques, elle peut conduire les responsables politiques à choisir de mettre davantage l'accent sur la lutte contre la culture de la dépendance (thèmes communs à Reagan, Bush, Clinton et Blair) que sur la lutte contre la pauvreté ¹⁸. Mais, contrairement aux apparences, les pays d'Europe continentale et nordique n'ont pas été épargnés et connaissent une évolution partiellement similaire. Dans presque tous les pays, le postulat micro-économique selon lequel les allocations accroissent la désincitation au travail a été adopté par les autorités publiques. En conséquence, les programmes d'assistance deviennent de plus en plus discrétionnaires et impliquent des contreparties de la part des bénéficiaires. Ainsi, dans les pays nordiques, tout comme dans les pays anglo-saxons (OECD, 2000), la décentralisation de l'assistance s'accompagne d'une réduction des droits universels et d'une augmentation réelle du contrôle social des "pauvres".

Il en va de même pour certaines prestations de nature universelle mais dont l'attribution est conditionnée par des circonstances particulières. L'exemple type est celui des assurances-chômage. Autant il s'est révélé extrêmement difficile de réduire les droits des pensionnés, autant il a été facile de restreindre les droits des chômeurs. Dans les deux cas, on a cependant affaire à des droits sociaux fondés dans la majorité des cas sur des contributions sociales. La grande différence est que la première allocation constitue un bénéfice inscrit de manière quasi inéluctable dans le temps : "nous serons tous vieux un jour". La législation sociale a créé des groupes réels dont le statut et les revenus sont conditionnés par l'existence de la pension. Le cas du chômage et des chômeurs est typiquement différent. D'une part, le risque (être inscrit au chômage) est moindre. Une majorité de la population peut penser y échapper. En second lieu, être chômeur n'est généralement qu'un statut provisoire. Un chômeur peut retrouver un emploi, sortir de l'emploi, bénéficier de l'assistance. La défense des droits des chômeurs est donc moins bien organisée (la faiblesse des associations de chômeurs est patente), elle est moins large. La capacité de rétorsion politique est plus faible et les marges de manœuvre des politiques sans commune mesure.

Les exemples abondent de ces évolutions distinctes. Des gouvernements parviennent sans difficulté à diminuer les droits des chômeurs et des pauvres, mais se trouvent désavoués lorsqu'ils veulent toucher aux pensions de retraite. Ainsi à partir de 1984, puis plus encore de 1990, la Nouvelle-Zélande s'engage dans une révolution néo-libérale de grande ampleur. La majorité des prestations universelles sont réduites ou octro-

¹⁷ Plus particulièrement dans les pays où existe une division sociale, raciale et spatiale forte entre les pauvres (l'*underclass* aux États-Unis) et les salariés stables.

¹⁸ Ce qui peut conduire à passer «de la lutte contre la pauvreté à la lutte contre les mesures d'assistance aux pauvres», pour reprendre la belle expression qui sert de titre à l'ouvrage de KATZ M. , 1989.

yées désormais sous condition de ressources et d'examen individualisé du patrimoine du ménage (Saunders, 1999 ; Boston, 1999). Néanmoins, là encore, la révolution néo-libérale connaît un échec cinglant dans le domaine des pensions en 1997. La raison principale est que la majorité des politiques sociales de l'État-providence néo-zélandais traditionnel, sauf les pensions depuis 1977, sont des politiques universelles, c'est-à-dire égales pour tous, indépendantes du travail, financées par l'impôt, et non des politiques d'assurances sociales. En d'autres termes, les citoyens néo-zélandais ne perçoivent pas les prestations sociales comme des droits acquis ou comme partie intégrante du contrat social liant les citoyens à leur État garant des droits. Ils ne s'attendent pas à recevoir une quote-part équivalente à ce qu'ils ont versé. Comme les autres dépenses étatiques, les allocations sociales sont dépendantes de la conjoncture économique générale. Leur caractère évolutif est parfaitement accepté (Saunders, 1999). Aux États-Unis, le régime de pension n'est pas touché, mais les politiques d'assistance sont profondément modifiées. Les réformes récentes substituent des politiques de *Workfare* extrêmement punitives aux politiques traditionnelles de *welfare* ¹⁹.

L'étude précise des réformes des vingt dernières années en Europe tend également à confirmer notre hypothèse. Dans nombre de pays, les critères auxquels il faut satisfaire pour avoir le droit à l'assurance-chômage sont très exigeants (en matière de durée d'emploi antérieur, de durée des périodes d'interruption etc.). De ce fait, beaucoup d'individus se trouvent à la charge de l'assistance sociale. Le cas est particulièrement net en France. Les réformes de 1992 et 1993 réduisent nettement le niveau d'indemnisation du chômage et restreignent l'accès à l'assurance (Holcblat, 1998). Les allocations servies par l'UNEDIC sont fusionnées en une allocation unique et dégressive. Les réformes ont pour effet une baisse de la proportion des chômeurs indemnisés, surtout chez les jeunes. En 1995, environ 40 % des demandeurs d'emploi (1.400.000) n'ont pas droit à une indemnisation par l'assurance ou l'assistance chômage et parmi eux 36 % de chômeurs de longue durée (1.250.000 début 1995). Non seulement le chômage de longue durée se développe, mais, en plus, 70 % des embauches s'effectuent sur un emploi précaire. Or, d'une part, les périodes de non-emploi liées aux difficultés d'insertion dans la vie active ne sont pas prises en compte dans l'assurance chômage et l'assistance est soumise à des conditions très strictes ; d'autre part, la réforme de juillet 1992 a institué en France une dégressivité de l'aide en fonction de la durée d'indemnisation. La croissance rapide du nombre des bénéficiaires du R.M.I., depuis 1993, est largement due au durcissement des conditions d'indemnisation du chômage sans modification de l'assistance. En Grande-Bretagne, le gouvernement conservateur introduit de profondes modifications des règles d'accès à

¹⁹ La loi de 1988 (*Family Support Act*) et surtout celle de 1996 (*Personal responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act : Temporary assistance for needed families*), promulguée par le Président Clinton, sont l'aboutissement de ce processus.

l'allocation-chômage en durcissant les règles d'éligibilité. En 1997, 77 % des chômeurs britanniques sont dépendants d'une assistance sous condition de ressources. Toutes les mesures adoptées — et poursuivies sous le gouvernement de Blair — portent la marque des théories économiques néo-libérales (King, 1995). La Hollande, l'un des pays européens traditionnellement les plus généreux en matière d'allocations sociales, impose des réformes similaires. La durée du bénéfice de l'assurance chômage est fortement réduite, et au-delà de cette période, les personnes sans-emploi deviennent dépendantes d'allocations d'assistance considérablement moins généreuses (Visser/Hemmerijk, 1997). Cette réforme vise explicitement à renforcer les incitations à rechercher activement un travail. L'on constate un phénomène identique en Allemagne et dans la plupart des autres pays européens (Comston, 1999 ; Barbier/Gautié, 1998).

En définitive, si la structure des États-providence demeure globalement inchangée, il n'en reste pas moins que des transformations majeures ont été introduites dans les programmes les moins universels et les plus liés au marché du travail.

* * *

En conclusion, on se doit de souligner qu'en matière d'évolution des États-providence, les variables économiques ne sont jamais totalement déterminantes. L'héritage institutionnel ²⁰ continue d'exercer une forte contrainte sur les options politiques possibles. Les politiques "néo-libérales" préconisées par un grand nombre d'experts n'ont pas été systématiquement reprises par les gouvernements nationaux. La mise en œuvre des nouvelles politiques laisse apparaître des degrés de réalisation et, au-delà des divergences sérieuses dans la conception même des politiques. Les marges de manœuvre des gouvernements sont étroites. D'une part, ils se doivent d'éviter de prendre des décisions politiquement impopulaires. Mais, d'autre part, il ne peuvent faire totalement abstraction des pressions des hommes d'affaires, négliger les implications financières de leurs décisions et ils s'émancipent difficilement de la théorie économique aujourd'hui hégémonique. Le dosage difficile entre les deux types de mesures contradictoires conduit au dilemme de Schroeder dont les défaites électorales de l'hiver 1999-2000 symbolisent à merveille les temps nouveaux. Mais le dilemme politico-économique n'est pas moins grand pour les partis conservateurs. Dans ces conditions on assiste à un double mouvement de réforme des États-providence : une réforme souvent graduelle des droits sociaux universels mais aussi des réformes beaucoup plus radicales des droits sociaux ciblés. Pour comprendre précisément les nouvelles orientations suivies dans les différents pays, il devient indispensable de prendre en considération l'articulation spécifique entre droits universels acquis et droits conditionnels. Ce programme de recherche permettrait de

²⁰ Ce que nous avons appelé «l'empreinte des origines» (MERRIEN F.-X., 1990).

dépasser les antinomies théoriques qui obscurcissent parfois les analyses sociologiques concrètes des changements en cours.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BADIE B., SÉNARCLENS P. (DE),
à par. *Vers une nouvelle régulation sociale à l'échelle internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- BARBIER J.-CL., GAUTIÉ J.,
1998 *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF.
- BOSTON J., ST JOHN P., Eds,
1999 *Redesigning the Welfare State in New Zealand*, Oxford University Press.
- BRAUN D., MERRIEN F.-X.,
1999 *Towards a New Governance for Universities ? A Comparative Perspective*, London, Jessica Kingsley.
- CASTEL R.,
1995 *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- COMMISSION EUROPÉENNE,
1993 *La protection sociale en Europe*, Bruxelles.
- COMPSTON H., Ed.,
1999 *The New Politics of Unemployment. Radical Initiatives in Western Europe*, London, Routledge.
- DAVID P.,
1985 "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, pp.332-337.
- ESPING-ANDERSEN G.,
1999a *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF (1990).
1999b *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN G., Ed.,
1996 *Welfare States in Transition*, London, Sage.
- EWALD F.,
1986 *L'État-providence*, Paris, Grasset.
- FERRERA M.,
1996 "Modèles de solidarité, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe", *Revue Suisse de Science Politique*, 2, 1, pp.55-72.
1998 *Le trappole del Welfare*, Bologna, Il Mulino.
- FLORA P., HEIDENHEIMER A., Eds,
1979 *The Development of Welfare States in Europe and North America. New Brunswick*, New York/London, Transaction Books.
- FREEDEN M.,
1994 "Le concept de pauvreté et le libéralisme progressiste au tournant du siècle en Grande-Bretagne", in MERRIEN F.-X., Dir., *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Éd. Ouvrières/ de l'Atelier, pp.71-98.
- FRIEDEN J., ROGOWSKI R.,
1996 "The Impact of the International Economy on National Policies : an Analytical Overview", in KEOHANE R., MILNER H., Eds, *Internationalization and Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press, pp.25-47.
- HOLCBLAT N.,
1998 "La politique de l'emploi en France", in BARBIER J.-CL., GAUTIÉ J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, pp.71-91.
- JOBERT B., Dir.,
1996 *Le tournant néo-libéral*, Paris, L'Harmattan.

- JESSOP B.,
1994 "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State", in BURROWS R., LOADER B., Eds, *Towards a Post-fordist Welfare-state ?*, London, Routledge.
- KATZ M.,
1989 *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York, Pantheon Books.
- KAUTTO M., HEIKKILA M., HVINDEN B., MARKLUND S., PLOUG N., Eds,
1999 *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, London, Routledge.
- KELSEY J.,
1995 *The New-Zealand Experiment. A World Model for Structural Adjustment ?*, Auckland, Auckland University Press.
- KEOHANE R., MILNER H., Eds,
1996 *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KING D.,
1995 *Actively Seeking Work*, Chicago, Chicago University Press.
- KITSCHOLT H., LANGE P., MARKS G., STEPHENS J., Eds,
1999 *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEWIS O.,
1965 *La Vida : a Puerto Rican family in the Culture of Poverty*, San Juan/New York, Random House.
- MARCH J., OLSEN J.,
1984 "The New-Institutionalism : Organisational Factors in Political Life", *American political science Review*, 78, pp.734-749.
- MARMOR T., MASHAW J.,
1997 "The Case for Social Insurance", in GREENBERG S., SKOCPOL T., Eds, *The New Majority*, Yale University Press, pp.79-103.
- MERRIEN F.-X.,
1990 "États-providence : l'empreinte des origines", *Revue Française des affaires sociales*, pp.43-56.
1993 "Les politiques publiques entre paradigmes et controverses" in CRESAL, *Les raisons de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, pp.87-100.
1998 "Les figures de l'État-providence. L'État-providence entre marché et service public", in DECRETON S., Dir., *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan.
2000 *L'État-providence*, Paris, PUF (2^e édition).
à par. "Nouveau régime économique international et devenir des États-providence", in BADIE B., SÉNARCLENS (DE) P., *Vers une nouvelle régulation sociale à l'échelle internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques.
- MERRIEN F.-X., Dir.,
1994 *Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Éd. Ouvrières/de l'Atelier.
- MERRIEN F.-X., BONOLI G.,
2000 "Implementing Major Reforms of the Welfare State. France and Switzerland Compared", in KUHNLE S., Ed., *Survival of the European Welfare State*, London, Routledge, pp.128-145.
- OBERSHALL A.,
1973 *Social Conflicts and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- OCDE,
1994 *Les nouvelles orientations de la politique sociale*, Paris.
1998 *Labour Force Statistics, 1977-1997*, Paris.
- OECD,
2000 *The Battle against Exclusion. Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, Paris.

PIERSON P.,

1994 *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

1996 "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, january, pp.143-179.

REIN M., SCHON D.,

1993 "Frame-Reflexive Policy discourse", in WAGNER P. *et al.*, *Social Sciences and Modern States*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.262-289.

SAUNDERS P.,

1999 "Social Security in Australia and New-Zealand : Means-Tested or Just Mean ? ", *Social Policy and Administration*, 33, 5, pp.493-515.

SCHARPF F.,

1991 *Crisis and Choice in European Social Democracy*, New York, Cornell University Press.

SCHWARTZ H.,

1994 "Small States in Big Trouble : State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s", *World Politics*, pp.527-55.

TITTMUSS R.,

1974 *Social Policy*, London, Allen and Unwin.

VISSER J., HEMERIK A.,

1997 *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.

WAGNER P. *et al.*,

1993 *Social Sciences and Modern States*, Cambridge University Press.

WEAVER K.,

1986 "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of public policy*, 6, 4, pp.371-398.

Une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en Europe *

Christian Maroy **

Les inflexions des relations éducation/travail et les évolutions des politiques en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes sont souvent rapportées aux transformations socioéconomiques. Notre propos dans cet article est d'insister sur les facteurs d'ordre politique qui sous-tendent également ces évolutions. Nous proposerons une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en distinguant une conception sociale-démocrate, libérale et libérale sociale. Nous montrerons alors les relations existant entre la montée en Europe du référent libéral social et les inflexions effectives des institutions de formation d'adultes au cours des deux dernières décennies : une tendance à l'unification d'un champ de la formation va ainsi de pair avec le développement d'une régulation institutionnelle de ce champ d'activités en gestation. Nous discuterons, en conclusion, de quelques limites et impasses probables des nouvelles orientations des politiques de formation qui tendent à faire porter à l'individu un poids de plus en plus prégnant.

Les inflexions des relations éducation /travail et les évolutions des politiques en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes sont souvent rapportées aux transformations socioéconomiques, aux diverses "mutations" qui affectent les économies et les sociétés industrielles avancées. Or, les changements en cours ne peuvent être compris à la seule lumière des facteurs socioéconomiques. De notre point de vue, il faut considérer la formation comme une matière politique, au sens fort du terme, susceptible donc de plusieurs orientations différentes et sujettes à débat. Notre propos dans cet article est de comprendre les inflexions des conceptions politiques de la formation des adultes et de montrer que les évolutions récentes correspondent à un choix politique privilégié, que nous qualifierons de "libéral-social".

* Cet article est une version modifiée d'une conférence donnée à Montréal, les 12 et 13 novembre 1999, au Colloque de l'Association d'Économie Politique sur les nouveaux modes de régulation de la formation professionnelle. La recherche présentée a bénéficié de la convention ARC n°97-02/209 du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique de la Communauté Française de Belgique.

** UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie. Christian Maroy est aussi directeur du Groupe Inter-facultaire de Recherche sur les Systèmes d'Éducation et de Formation (GIRSEF/UCL).

Nous commencerons par défendre l'idée qu'on assiste dans plusieurs pays européens à une forme d'unification d'un champ de la formation, là où auparavant plusieurs institutions de formation d'adultes, aux missions relativement contrastées et distinctes, coexistaient de façon relativement indépendante. Cette tendance est mise ensuite en relation avec la transformation des discours et référentiels d'action publique en matière de formation ; on peut distinguer à cet égard une conception sociale-démocrate, libérale et libérale sociale des politiques de formation. La conception libérale sociale semble devenir relativement dominante dans les discours des instances européennes aujourd'hui. Dans un troisième point, nous développerons l'idée que l'unification du champ de la formation va de pair avec le développement d'une régulation institutionnelle de ce champ d'activités en gestation qui implique une relative décentralisation de la gestion des moyens sur une base territoriale et des partenariats variables entre acteurs politiques, acteurs socioéconomiques et acteurs éducatifs. Enfin, en conclusion, nous discuterons quelques limites et impasses probables des nouvelles orientations prises par les politiques de formation, qui tendent à faire porter à l'individu un poids de plus en plus prégnant. Notre propos a un statut particulier : il s'agit surtout d'avancer quelques hypothèses d'interprétation à vocation heuristique, hypothèses qui restent à nuancer et à valider par un examen empirique plus systématique.

1. Logiques politiques et unification d'un champ de la formation

Avec de fortes variantes liées aux spécificités sociétales, on assiste dans nombre de pays ou régions européennes à la structuration progressive d'un champ plus unifié de formation, centré sur l'orientation, la préformation ou la formation professionnelle de chômeurs et travailleurs. Les distinctions qui séparaient, dans les années 1960-70, des institutions d'éducation ou de formation d'adultes dévolues officiellement à "l'enseignement de la seconde chance"¹, à "l'éducation populaire" ou "permanente"² ou à "la formation professionnelle" accélérée des chômeurs ou travailleurs³ s'estompent pour en faire des acteurs inscrits dans un champ de

¹ Les institutions scolaires de "promotion sociale" poursuivaient par exemple en France et en Belgique un objectif de compensation des inégalités sociales en développant un enseignement de la seconde chance pour les individus qui n'avaient pas eu l'opportunité de bénéficier d'une scolarité longue (PALLAZZESCHI Y., 1998).

² Les associations d'éducation populaire ont une longue histoire et une tradition qui remontent aux multiples formes d'éducation des travailleurs mis en place par les organisations du mouvement ouvrier. Ces associations ont cependant trouvé dans les années 1960 et 70 une forme d'institutionnalisation dans nombre de pays européens, au moment où se déploie un discours de promotion de "l'éducation permanente" entendue au sens large comme une éducation contribuant au développement personnel et à la citoyenneté (voir PALLAZZESCHI Y., 1998).

³ Les institutions de formation professionnelle "accélérée" des chômeurs et travailleurs sont apparues dans les années de reconstruction de l'après-guerre pour accompagner la reconstruction économique des pays européens. Ces organismes inscrits dans les services nationaux de gestion du marché du travail (Office National de l'Emploi en Belgique, INEM en Espagne, AFPA en France) assuraient la formation aux qualifications spécifiques demandées par le marché du travail. Il s'agissait d'une part de résorber les

plus en plus homogène et structuré (Maroy, 1991). Ce champ est désigné par des appellations plus génériques comme celle de "formation", de "formation professionnelle continue", des termes dont l'usage s'est considérablement développé et le sens s'est élargi depuis 30 ans (Tanguy, 1998)⁴. Simultanément, alors que les institutions d'éducation ou de formation d'adultes visaient des fonctions relativement subsidiaires socialement, elles prennent aujourd'hui une importance accrue car elles sont mobilisées dans une fonction de plus en plus unifiée d'activation et de mobilisation permanente de la population active. L'unification progressive du champ s'opère donc au moment même où les politiques d'emploi sont de plus en plus "traduites" en politiques de formation (Barbier/Gautié, 1998).

Pour comprendre ce changement progressif, on ne peut se limiter à analyser les évolutions de la sphère économique, aussi importantes fussent-elles. Nombre d'auteurs insistent ainsi sur le « tournant post-fordiste » (Brown/Lauder, 1992), sur les transformations rapides des besoins en qualification, sur l'évolution des critères d'insertion socioprofessionnelle qui caractérisent le tissu socioéconomique contemporain et suscitent alors des évolutions dans la sphère éducative et de formation (Rose, 1998 ; Hickox/Moore, 1992 ; Maroy, 1997). Au-delà de ces transformations socioéconomiques, la compréhension des évolutions en cours dans le domaine de la formation suppose de prendre en compte les multiples indices d'une recomposition des relations entre éducation et économie, recomposition qui est aussi le résultat d'un travail institutionnel et politique (Hardy/Maroy, 1995).

Des interfaces de plus en plus nombreuses entre l'univers de l'éducation/formation et l'univers du travail se mettent en effet en place et contribuent à redéfinir le sens et les fonctions des institutions de formation. Donnons-en deux exemples qui tous deux ont trouvé un large soutien au travers de programmes et d'organismes de la commission européenne⁵. Dans nombre de pays européens, un important travail est consenti pour mettre en forme des référentiels de "compétences" qui puissent servir de base à la validation ou à la reconnaissance des acquis des formés, mais aussi à planifier le rôle spécifique de chaque organisme de formation, et surtout à l'inscrire dans une division du travail plus large (Ropé/Tanguy, 1994 ; Collardyn, 1996). Dans la même logique, la mise en forme (au niveau européen, national ou régional) de "parcours d'insertion" contribue à spécifier la division du travail entre divers organismes de formation et à créer un espace commun de "formation" qui peu ou prou inscrit la plupart

pénuries de main-d'œuvre et, d'autre part, de favoriser la remise au travail de demandeurs d'emploi ou la promotion professionnelle des travailleurs (MAROY C., 1991).

⁴ Une telle hypothèse ne signifie pas que des fonctions "traditionnelles" disparaissent tout à fait ; elles tendent plutôt à s'estomper par la mise en avant d'un espace de formation largement construit par sa relation à l'économique. De plus, la construction d'un tel espace n'est pas contradictoire avec une spécialisation des "opérateurs de formation", qui peuvent se spécialiser les uns dans une fonction de "pré-formation", les autres dans la formation dite qualifiante par exemple.

⁵ Par exemple le Cedefop, les Programmes du Fonds Social Européen (objectifs 3 et 4) ou encore le programme Leonardo ou l'Initiative Communautaire Adapt.

des institutions d'éducation des adultes dans une relation au champ du travail et de l'économie. En même temps, une telle notion structurante de "parcours de formation et d'insertion" contribue à donner un sens, une orientation claire à nombre de formations d'adultes qui se situent désormais par rapport à des finalités socioéconomiques — insertion professionnelle, adaptation des travailleurs aux changements technologiques par exemple (Fonds Social Européen, 1997).

Il faut donc être attentif à la production de divers discours programmatiques, décrets ou lois cadres qui contribuent, de façon variable dans chaque société en Europe, à infléchir les objectifs ou modes de fonctionnement des institutions de formation ou d'éducation des adultes. Ces transformations sont le résultat de politiques de financement, d'agrément, d'évaluation ; au-delà elles résultent de tout un travail social porté à divers niveaux de la société : européen, national ou local. Les changements en cours des relations éducation/formation et travail ne procèdent donc pas seulement de changements dans la sphère du travail qui commanderaient les changements de la sphère de l'éducation des adultes. Les inflexions des relations entre éducation et travail sont aussi le résultat de politiques ⁶.

2. Une typologie des "référentiels d'action publique" en matière de formation

Nous faisons l'hypothèse que l'institutionnalisation d'un champ plus unifié de la formation et au-delà son articulation accrue à la sphère économique sont en affinité avec la montée d'un référentiel d'action publique que nous proposons d'appeler provisoirement "libéral social" et qui se distingue de deux autres, un référentiel "social-démocrate" et un référentiel "libéral". Ces trois référentiels ont sans doute une portée relativement générique, relative au mode d'organisation de la société en général, mais nous en développerons les volets particuliers en ce qui concerne la conception du rôle de la formation dans la société et l'économie, les problèmes qu'elle permet de résoudre par rapport aux enjeux du chômage et du fonctionnement du marché du travail.

La notion de référentiel d'action publique proposée par Jobert et Muller s'inscrit dans une approche constructiviste des politiques publiques qui prend pour objet les processus d'apprentissage et le travail de représentation de la réalité sociale à l'œuvre dans le champ politique (Jobert/Muller, 1987). Selon ces auteurs, les politiques et l'action publique se développent en relation avec un ou plusieurs référentiels, qui peuvent être appréhendés comme des "processus de modélisation de la réalité sociale" comprenant trois dimensions : cognitive, normative et instrumentale ⁷. La notion de ré-

⁶ On trouvera une présentation des diverses approches théoriques des relations éducation-travail, dans l'article de DORAY P., MAROY C., 1995.

⁷ «Les référentiels des politiques publiques comprennent trois dimensions qui, combinées, les rapprochent et les différencient d'autres types de représentation : une dimension cognitive : les référentiels donnent les éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre ; une dimension normative : ils

férentiel est voisine de celle de paradigme élaboré par Kuhn (Kuhn, 1996) puisque deux sens du concept coexistent : un référentiel — comme un paradigme — est d'une part «un ensemble de croyances, de valeurs et de techniques qui structurent la scène des politiques publiques», d'autre part «un ensemble de recettes éprouvées qui sont censées permettre de répondre aux problèmes jusqu'ici irrésolus» (Jobert, 1992 :221). Par ailleurs, comme dans les controverses scientifiques, c'est l'accumulation de problèmes posés à un cadre de référence ancien qui va conduire au changement du référentiel, alors qu'auparavant les nouveautés tendaient à s'inscrire dans un cadre de référence resté inchangé. Cependant, l'analogie avec la notion de paradigme permet surtout de penser les "situations de continuité" ; Jobert avance que le changement de référentiel s'opère davantage par apprentissage plutôt que sur le mode de la révolution, privilégié par Kuhn pour l'univers scientifique. Par ailleurs, le référentiel présenterait une cohérence interne nettement moindre qu'un paradigme scientifique, due au «caractère nécessairement ambigu et contradictoire de l'action politique» (*Op.cit.* :223).

Précisons alors les trois "référentiels" qui nous semblent sous-tendre les débats publics dans l'univers des politiques d'emploi et de formation dans divers pays européens. Insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas de caractériser les politiques effectivement menées, qui sont toujours peu ou prou "mixtes", même si — cas de figure parmi d'autres possibles — elles peuvent se légitimer en relation avec un référentiel dominant.

Le référentiel social-démocrate consiste surtout à refuser que les problèmes d'emploi soient traduits en problèmes de formation. La source du chômage est identifiée comme pénurie d'emploi et la politique en cette matière doit dès lors être essentiellement orientée vers la création d'emploi, que ce soit par la croissance ou la réduction du temps de travail. Le chômage ne s'explique pas prioritairement par une inadéquation globale de l'offre de travail par rapport à la demande, même si individuellement la formation d'un chômeur peut favoriser sa réinsertion. Dans cette optique, s'il y a problème de formation, il est alors résiduel. Autrement dit, la formation est une réponse par rapport à des problèmes spécifiques : évolution technologique ou des qualifications, pénuries de travailleurs qualifiés dues au vieillissement, etc. Mais dans cette représentation du réel, former un chômeur n'est pas la principale réponse à son problème d'emploi. De ce fait, la formation des adultes doit avoir des finalités plus larges que la seule réponse aux demandes du marché du travail. Elle doit rester un outil d'émancipation citoyenne (éducation permanente) ou un instrument d'égalisation des chances entre groupes sociaux (école de la seconde chance). Une telle conception est très largement présente dans les années 1970-80 mais s'effrite au fur et à mesure que la crise perdure.

définissent les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes ; une dimension instrumentale : les référentiels définissent les principes d'action qui doivent orienter l'action en fonction de ce savoir et de ces valeurs» (JOBERT B., 1992, pp.220-221).

Le référentiel libéral (au demeurant assez rarement mobilisé, sinon au Royaume Uni dans les années 1980) n'assigne pas *a priori* une finalité à ce domaine de la formation des adultes, mais il cherche surtout à laisser au "marché", aux logiques autonomes de l'offre et surtout de la demande de formation le soin d'orienter les efforts de formation. Pour ce faire, il est essentiel pour l'État de créer les conditions et les instruments du fonctionnement du marché : créer par exemple 1) un instrument d'information sur l'offre à destination des demandeurs, 2) un mécanisme de financement de l'offre à partir des choix des demandeurs, 3) un soutien à l'émergence de la demande, qu'il s'agisse des individus ou des entreprises, 4) une régulation éventuelle des différentes offres en ce qui concerne la qualité des produits offerts (via un système de certification commun) ou le maintien d'une concurrence entre offreurs. Dans cette optique, la formation n'est pas en elle-même un enjeu politique ou sociétal fort ; seule compte l'idée que c'est aux initiatives privées (des individus ou des entreprises) que revient la responsabilité d'influencer l'offre de formation par la nature de leurs demandes. C'est donc le marché autorégulateur qui est central dans les orientations et l'allocation des ressources du champ de la formation. Dans ce référentiel, si le marché est central et l'État seulement garant de sa bonne marche, l'État n'apparaît pas non plus exigeant à l'égard des individus ou des entreprises. Ces derniers ont toute latitude et liberté, notamment quant à la décision de se former ou non. Il n'y a dans ce référentiel aucune obligation normative en ce sens. Seul l'intérêt bien compris par les acteurs peut les conduire à développer leur démarche de formation et d'apprentissage.

À la différence de la voie libérale, le référentiel libéral-social (dont on trouve des traductions dans le discours européen ⁸, mais aussi en Belgique ou en France) fait de l'intervention étatique dans le domaine de la formation un enjeu crucial. Il ne s'agit pas seulement de laisser les initiatives privées jouer, notamment au niveau du financement de la formation ; plus encore, il ne s'agit pas de laisser aux individus toute latitude de choix en la matière. La formation devient un impératif catégorique, une sorte d'obligation normative vis-à-vis de la société et de l'État. Des règles doivent dès lors être édictées afin d'inciter les individus et les organisations à se mobiliser autour du développement des compétences et qualifications de tous les "actifs", autour de "l'apprentissage tout au long de la vie". Bref, chacun doit commencer à se sentir responsable de sa formation notamment en relation avec des questions et des enjeux économiques. Le point essentiel est en effet que nous nous trouvons dans une société en mutation (société de l'information, mondialisation, civilisation technicienne) où il faut stimuler les individus à assumer et suivre ces transformations. Il est donc impératif d'agir sur les individus, de les aider à se "responsabiliser"

⁸ En particulier, les discours exprimés dans le *Livre Blanc* (COMMISSION EUROPÉENNE, 1995) à l'occasion de "l'année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie", mais aussi dans le *Livre Vert* (COMMISSION EUROPÉENNE, 1996).

pour qu'ils assument eux-mêmes une partie de l'adaptation aux transformations en cours. Dans cette logique, la formation des chômeurs et travailleurs joue un rôle crucial dans la résorption des problèmes socioéconomiques actuels et futurs : les problèmes du chômage de "longue durée", les évolutions technologiques, les changements organisationnels des entreprises et du marché du travail doivent être rencontrés par une politique de formation et d'activation de "la population active". Cette politique vise à garantir en permanence "l'employabilité"⁹ des chômeurs ou "l'adaptabilité" des travailleurs actifs. Il s'agit d'entretenir la mobilisation géographique, professionnelle, mais aussi existentielle des actifs, des travailleurs comme des bénéficiaires des revenus de remplacement. La formation devient un vecteur et une manifestation de la mobilisation des actifs. Le référentiel libéral social contribue en fait à infléchir la normativité implicite du fonctionnement du marché du travail. Alors que, dans le référentiel social-démocrate, la seule disponibilité sur le marché du travail de l'individu actif contrebalance et légitime un droit au travail pour tous, ou à défaut un droit aux revenus de remplacement (Freyssinet, cité in Lefresne, 1998), on assiste à l'émergence d'une conception où l'individu actif ne se définit plus par sa seule disponibilité, mais par une disposition beaucoup plus active à s'engager dans l'univers productif, par une disposition à entretenir son employabilité, à développer un projet personnel d'activité, de formation ou d'emploi. Il y a une forme de contrainte à l'autonomie et au projet (de formation notamment) si l'individu veut pouvoir bénéficier en contrepartie d'une aide financière sous forme de revenu de remplacement ou sous forme d'une offre de formation ou d'emploi. La forme extrême de cette conception est évidemment le *workfare* ou le *trainingfare* (Lefresne, 1998).

Si l'appel aux individus et à leurs projets de formation ou d'emploi est crucial dans ce référentiel, il va de pair avec une visée politique plus large visant à développer, mais aussi déformaliser, désinstitutionnaliser les structures de formation existantes. Ainsi, dans les discours européens déjà évoqués, flexibiliser les structures et les offres éducatives, multiplier et individualiser l'accès à ces offres, diversifier les parcours et rythmes éducatifs, les formes de reconnaissance des acquis, les temps et espaces d'apprentissage sont à l'agenda pour favoriser le "développement d'un apprentissage tout au long de la vie". Tout semble ainsi, dans ce référentiel, concourir à la promotion d'un modèle qui combine autonomie responsable de

⁹ L'employabilité est une notion dont le sens évolue (voir GAZIER B., 1990) ; l'acceptation de plus en plus dominante a été forgée dans les années 1960/70 aux États-Unis et au Canada : en ce sens, «l'employabilité désigne l'attractivité d'un individu, aux yeux des employeurs, appréciée par les résultats synthétiques de tests combinant l'évaluation d'aptitudes et celles de comportements, et privilégiant l'intégrabilité professionnelle» (GAZIER B., 1990, p.579). L'employabilité désigne donc l'aptitude à travailler d'un individu, en fonction des exigences du marché, et sera dès lors mesurée à partir des facteurs les plus divers "d'intégrabilité professionnelle" : motivation apparente, niveau d'étude, qualification professionnelle, caractéristiques physiques, habitudes vestimentaires, détention d'un permis de conduire, expériences antérieures, etc. Les actions de formation visent alors à remédier aux déficits perçus, particulièrement parmi les individus et groupes sociaux les plus défavorisés.

l'individu et développement et fonctionnement plus souple de l'offre éducative. L'unité clé est l'individu sur qui repose de plus en plus la responsabilité de l'adaptation aux nouvelles données socio-technico-économiques. Instance de choix, d'évaluation et d'arbitrage, il est aussi conçu comme un des moteurs clés de la dynamique éducative. Dans ce contexte, l'État doit dès lors à la fois soutenir et exiger des individus qu'ils s'investissent dans cette nécessaire adaptation permanente d'eux-mêmes, notamment par toutes sortes de formation formelle et informelle.

Une des différences majeures par rapport au référentiel libéral *stricto sensu*, est donc que l'État est fortement interventionniste. Son rôle ne se limite pas à construire les conditions de fonctionnement d'un marché de la formation, comme dans le référentiel libéral. Plus fondamentalement, il soutient le développement de multiples actions d'orientation, de formation, de placement des individus prétendant à l'activité, car son action est fondamentalement une entreprise de conversion identitaire et normative des demandeurs d'emploi et des travailleurs : ils ne doivent plus seulement se montrer disponibles de façon passive, ils doivent se montrer actifs dans la gestion de leurs compétences, de leur mobilité, de leur projet d'emploi ou d'activité. Ce référentiel promeut donc une redéfinition du concept "d'activité" (présent dans la notion économique de population active) : être actif, occupé ou non, ne signifierait plus seulement être disposé à occuper un emploi "convenable". Il s'agirait surtout d'être disposé à se mobiliser de façon quasi permanente pour rester ou devenir "employable" (Gazier, 1990).

En définitive, trois traits caractérisent clairement l'intervention étatique dans le référentiel libéral-social :

1) La nouveauté principale est l'incitation à l'autonomie et au projet (de formation et d'emploi) assigné par l'État aux individus prétendant à l'activité ("actifs" chômeurs ou travailleurs), autonomie qui est le sous-bassement d'une "mobilisation" permanente des individus comme actifs sur le marché du travail.

2) Cette injonction paradoxale à l'autonomie peut cohabiter avec le souci d'égaliser les chances pour corriger les effets spontanés d'inégalités entre individus de sexe, nationalité ou région différentes. Là aussi, une différence apparaît par rapport au référentiel purement libéral.

3) Dans les actions promues par le référentiel, l'intervention de l'État dépasse également de loin la construction d'un fonctionnement de marché. Il s'agit de développer et de financer un nouvel espace de formation professionnelle qui puisse donner une réponse aux demandes et projets des actifs sur le marché ; il s'agit donc de construire et de mettre en place de nouvelles institutions du marché du travail capables de rendre plausibles, praticables les nouvelles attentes normatives proposées aux individus. Ces institutions sont par exemple : les organismes d'accueil et d'orientation, de formation, d'accompagnement psycho-social, de validation des compétences, etc. Pour les construire, il faut les financer, en préciser les structures ou les objectifs, ce à quoi s'attachent aujourd'hui de façon importan-

te les interventions nationales de nombre d'États européens ¹⁰. Comme dans le référentiel socio-démocrate, l'État a donc un rôle important, mais le point d'application de l'intervention de l'État a subi une inflexion importante : la voie sociale démocrate visait surtout à agir sur la demande de travail (par la réduction du temps de travail par exemple), alors que la nouvelle intervention agit sur l'offre et cherche à agir sur l'individu plutôt que sur les structures. Le moyen de l'action à cet égard est principalement un ensemble structuré d'institutions de formation et de socialisation des actifs, ce qui explique l'unification et l'amplification du champ de la formation évoqué au départ. En définitive, l'importance et les formes de l'intervention de l'État distinguent le référentiel libéral social tant du référentiel social-démocrate que du référentiel libéral *stricto sensu*.

Cette combinaison d'une forte légitimation de l'intervention étatique assurant aux individus des droits à un certain nombre de ressources ou de services en contrepartie d'un appel à leur responsabilité et leur mobilisation, inscrit le référentiel libéral-social dans le voisinage idéologique de la *third way* proposée par Giddens (Giddens, 1998).

3. L'émergence d'un nouveau mode de régulation de la formation professionnelle ?

L'espace de formation en train de se construire n'est pas un espace sous tutelle exclusivement publique ; néanmoins, ses orientations et sa régulation ne sont pas laissées aux seules initiatives de groupes privés et une nouvelle forme de régulation de ce champ d'activité est sans doute en train de voir le jour. Lors d'un symposium tenu en novembre 1998 (Doray/Maroy, à paraître), plusieurs chercheurs se sont interrogés sur les inflexions et les formes nouvelles prises par la régulation de la formation professionnelle continue dans plusieurs pays européens (France, Belgique, Royaume-Uni) mais aussi au Québec. De ces travaux, il est notamment ressorti que plusieurs tendances communes se développaient, même s'il fallait prendre en compte la profonde hétérogénéité des contextes historiques et des caractéristiques structurelles de la formation des adultes et de la formation professionnelle continue dans chacune des réalités considérées. Au-delà de ces disparités, plusieurs traits convergents sont donc à signaler.

1) Il existe bien dans plusieurs sociétés considérées, une action de l'État pour construire ou rendre plus intégré un "système" (soit une meilleure coordination des différents acteurs, dispositifs, parcours, certification) de formation professionnelle (initiale et/ou continue).

¹⁰ Ils s'inscrivent d'ailleurs de plus en plus dans des lignes directrices définies au niveau du Conseil des ministres européens (plans européen et nationaux pour l'emploi) et sont financées de façon non négligeable par les Fonds structurels de l'Union européenne (FSE).

2) Un des vecteurs de cette unification renvoie à la prégnance et au retour en force d'une logique adéquatniste qui fonctionne comme modèle normatif de référence (Agulhon, 1997). Ce modèle fait souvent l'impasse sur les difficultés pratiques et théoriques d'une telle démarche et la complexité du fonctionnement réel du marché du travail ; du point de vue des finalités, il engendre le refoulement d'une mission plus citoyenne d'éducation permanente au sens large. L'unification va ainsi de pair avec une articulation accrue des institutions de formation à l'univers économique, articulation dont la construction implique une intervention accrue des autorités étatiques (à plusieurs niveaux : supra-national, national ou régional) dans le domaine de la formation. Cette tendance est donc relativement cohérente avec un des traits du référentiel libéral social de politique de formation professionnelle : l'investissement fort des instances étatiques en la matière.

3) Cette "unification" et mise en système se heurtent toutefois à la complexité, à la sédimentation dans les réalités de chaque "système national de formation" de différentes strates historiquement construites et qui composent dans chaque cas, un montage composite de nature différente¹¹.

Si l'on considère l'évolution de la régulation institutionnelle¹² de ce domaine d'activité, on peut noter certaines orientations convergentes des politiques publiques : n'assiste-t-on pas dans ce domaine à une évolution comparable à celle qui prévaut dans les politiques éducatives au sens large : celle de la montée de ce que Neave a appelé un État évaluateur. L'État tend à s'adjudger la définition des grandes orientations stratégiques alors que des entités locales et partenariales doivent ajuster ces orientations à un contexte particulier et définir les meilleurs moyens pour atteindre des objectifs, pour l'essentiel imposés par les instances centrales. Les modes de contrôle de l'État central se basent alors essentiellement sur l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis (Neave, 1988)¹³.

¹¹ Voir les textes de Agulhon, Gehin et Huddleston et Rainbird, in DORAY P., MAROY C., à par.

¹² La notion de régulation est singulièrement complexe. On peut distinguer un sens "systémique" qui renvoie au «fait de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct d'un système», le sens actif utilisé par J.-D. Reynaud (REYNAUD J.-D., 1989) et, au-delà, le paradigme stratégique en sociologie des organisations (la régulation comme processus actif et conflictuel de production des règles dans un espace social déterminé) et enfin un sens politique ou institutionnel. Dans ce dernier sens, il s'agit de l'ensemble des actions mises en œuvre par une autorité reconnue (gouvernement, hiérarchie d'une organisation) pour orienter les actions et les interactions des acteurs sur lesquels elle a une certaine autorité.

¹³ Cette évolution semble en effet, en Europe au moins, largement portée par les politiques du Conseil et de la Commission européens. Les politiques nationales pour l'emploi définies par les États membres font en effet référence à des "lignes directrices pour l'emploi" négociées au niveau du conseil des ministres européens (depuis le sommet de Luxembourg de 1997), lesquelles font une large place à la question de la formation des travailleurs et des demandeurs d'emploi. La définition des plans nationaux pour l'emploi est alors liée à la définition des orientations des "objectifs du Fonds social européen" et à leurs traductions opérationnelles par les États membres. Au niveau national et supranational, se définissent donc les "lignes directrices" qui influencent notamment la distribution des fonds publics européens et indirectement celle des fonds nationaux. Dans le même temps, se mettent en place de multiples formes locales de régulation des institutions de formation professionnelle afin d'en affiner l'adéquation aux besoins, qu'il s'agisse des besoins de l'économie locale ou des besoins publics de travailleurs et chô-

Ces réglementations locales devraient être étudiées davantage, mais on peut d'ores et déjà avancer deux tendances. D'une part, l'État crée et/ou renforce des instances de concertation/pilotage des espaces locaux de formation en croisant plusieurs types d'acteurs : les partenaires sociaux, les acteurs (publics ou privés) de l'éducation/formation, les acteurs publics de régulation du marché du travail. D'autre part, à des degrés divers, cette démarche de décentralisation et de territorialisation de la régulation de la formation professionnelle a pour fonction d'encadrer et/ou de gérer une dynamique de marché ou de quasi-marché entre offre et demande de formation.

Conclusion : de quelques limites du nouveau référentiel libéral social

Lorsqu'il s'agit d'interpréter sociologiquement le développement des institutions de formation professionnelle, ou plus largement le développement de "politiques actives du marché du travail", il ne suffit pas de les interroger du point de vue de leurs fonctions instrumentales quant à leurs capacités de résolution des problèmes du chômage, de l'insertion professionnelle des publics dits "à risque", voire encore plus récemment des problèmes de pénurie de main-d'œuvre (Rose, 1998 ; Vanderlinden, 1996). Il faut encore les interroger quant à leur efficacité symbolique et normative peut-être beaucoup plus forte sur le moyen et long terme. À cet égard, nous avons surtout souligné que la montée d'un référentiel d'action publique libéral social semblait perceptible en Europe et s'accompagnait d'une tendance à l'unification d'un champ de formation plus intégré. Même s'il faut prendre en compte de très larges spécificités structurelles propres à chaque société et système de formation, une régulation de ce champ semble également se construire qui articule définition des orientations stratégiques au niveau national et supranational, encadrement des moyens à un échelon territorial localisé, où des mécanismes articulant le marché mais aussi les partenariats entre une pluralité d'acteurs hétérogènes semblent se développer.

Quelle serait alors l'efficacité symbolique majeure de la montée du référentiel libéral social ? Selon nous, elle peut être située sur le plan d'une redéfinition normative des droits et devoirs du travailleur actif, occupé ou non dans un emploi. Tout se passe comme si, pour le travailleur sans emploi, il ne suffisait plus d'être seulement disponible sur le marché de l'emploi pour pouvoir bénéficier légitimement de son droit à un revenu de

meurs. Des configurations d'acteurs, sur base tantôt locales, tantôt sectorielles sont donc chargées de gérer la mise en œuvre des moyens, dans un cadre d'objectifs stratégiques plus ou moins négociés. L'articulation de ces deux niveaux, local d'un côté et national ou supranational de l'autre, indique bien une tendance des autorités publiques à construire une régulation par les résultats, faisant largement place à des formes de coordination qui ne se réduisent plus à la norme édictée par l'État central. Celui-ci s'adjuge une mission de "gouvernance" alors que, sur le plan local, des formes de coordination comme le marché mais aussi les organisations, les réseaux prennent une importance accrue (pour un développement plus exhaustif, voir DORAY P., MAROY C., à par.).

remplacement, et au-delà de son droit au travail. De plus en plus il lui faut démontrer une disposition beaucoup plus active, beaucoup plus responsable à prendre en charge son employabilité, à gérer en permanence son capital de compétences de sorte qu'il se trouve en définitive au minimum co-responsable de son accès à l'emploi. Le développement d'un ensemble d'institutions chargées d'accompagner et de socialiser les projets des actifs (en particulier des demandeurs d'emploi) la multiplication d'organismes chargés de les former tant sur un plan technique que social, partout en Europe, s'inscrivent donc dans un nouveau référentiel d'action publique redéfinissant simultanément le rôle de la formation (beaucoup plus central qu'auparavant) et les attentes normatives à l'égard des travailleurs ou des demandeurs d'emploi. Ils doivent désormais être davantage des "offreurs de compétences" que des demandeurs d'emploi ou de simples travailleurs. En effet, une double piste articulée sous-tend le référentiel libéral-social : d'une part, "l'individu" est considéré comme responsable de la construction de sa qualification et, d'autre part, il s'agit de flexibiliser les structures éducatives et formatives pour aider l'individu à constituer, combiner et actualiser de façon permanente son capital de compétences. De cette sorte, au-delà de la construction d'un espace de formation continue plus unifié et structuré, ce référentiel est largement en phase avec le discours plus global sur le nécessaire développement d'un "apprentissage tout au long de la vie" et la nécessité de développer une société formative ou une société cognitive, pour des raisons tout à la fois économiques et sociales.

En définitive, on constate dans le domaine de la formation une nouvelle manifestation de l'individuation croissante des sociétés industrielles occidentales. Le nouveau référentiel libéral social prend en compte et renforce la tendance de ces sociétés à déléguer aux individus eux-mêmes la responsabilité de choix de plus en plus nombreux ¹⁴. Si cette ligne d'interprétation est fondée, on est alors en droit de s'interroger sur les enjeux considérables de cette nouvelle normativité sociale, dont le référentiel libéral-social évoqué est un vecteur. La question de l'inégalité face au travail et à la formation risque en effet d'être renforcée, du fait que le référentiel libéral-social présuppose une égale capacité des membres de tous les groupes sociaux à être «un individu autonome, capable de gérer son projet de vie, en particulier son projet professionnel et son projet de formation». Si ce référentiel tend à exalter le choix de l'individu et rencontre par là nombre d'aspirations contemporaines des citoyens à l'autonomie, on peut penser simultanément que l'autonomie et l'individualité présentent une face claire mais aussi un versant sombre (Castel, 1995). L'effritement actuel de la société salariale et la crise des mécanismes de re-

¹⁴ Dans notre société d'individus, cohabitent en effet simultanément exigence et aspiration croissante à l'autonomie ; d'une part, il y a une tendance à une désinstitutionnalisation généralisée des rôles réglés par une tradition de sorte que de plus en plus d'incertitude et de responsabilité dans les choix reposent sur l'individu (GIDDENS A., 1994 ; EHRENBERG A., 1995). Simultanément, une aspiration à l'autonomie et à la réalisation de soi est de plus en plus structurante des principes de sens construisant les identités individuelles (ZOLL R., 1992).

distribution de l'État social produisent en effet un individualisme négatif par "soustraction", privation de toute forme de protection, qu'elle soit institutionnelle ou fondée sur les socialités de proximité. Dans cette situation, le risque évident du référentiel libéral social est de proposer à tous les individus la contractualisation et l'individualisation des parcours éducatifs sans que tous — et en particulier les individus sans appartenance, sans statut, sans travail, sans réseaux de sociabilité stable — n'en aient forcément les moyens.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGULHON C.,
 1997 "Les relations formation-emploi. Une quête sans fin : les formations à la plasturgie", *Sociologie du travail*, 3, pp.321-345.
 à par. "La construction des relations formation-emploi : une tentation renouvelée", in DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles/Paris, De Boeck Universités.
- BARBIER J.-CL., GAUTÉ J.,
 1998 *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF.
- BROWN PH., LAUDER H., Eds,
 1992 "Education, economy and society : an introduction to a new agenda", in BROWN PH., LAUDER H., Eds, *Education for economic survival. From fordism to postfordism ?*, London, Routledge, pp.1-44.
- CASTEL R.,
 1995 *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- COLLARDYN D.,
 1996 *La gestion des compétences*, Paris, PUF.
- COMMISSION EUROPÉENNE,
 1995 *Livre Blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et Apprendre. Vers la société cognitive*, Luxembourg.
 1996 *Vivre et travailler dans la société de l'information : priorité à la dimension humaine. Livre Vert. Supplément 3/96 au Bulletin de l'Union européenne*, Luxembourg.
- DORAY P., MAROY C.,
 1995 "Les relations éducation-travail : quelques balises dans un océan conceptuel", *Revue des sciences de l'éducation*, XXI, 4, pp.661-688.
 à par. *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles/Paris, De Boeck Universités.
- EHRENBERG A.,
 1991 *Le culte de la performance*, Paris, Calmann-Lévy.
 1995 *L'individu incertain*, Paris, Calmann-Lévy.
- FEUTRIE M.,
 1995 "Vers une société formative ?", Communication au colloque international de l'AISLF, "Les professions de l'éducation et de la formation" (25-27 septembre 1995).

FONDS SOCIAL EUROPÉEN,

1997 *Parcours d'insertion. Bruges. Octobre 1997*, Bruxelles.

GAZIER B.,

1990 "L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation", *Sociologie du Travail*, XXXII, 4, pp.575-584.

GEHIN J.-P.,

à par. "L'évolution de l'apprentissage en France : valorisation et segmentation", in DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles/Paris, De Boeck Universités.

GIDDENS A.,

1994 *Les conséquences de la modernité*, Paris, l'Harmattan.

1998 *The Third Way. The rRnewal of Social Democracy*, London, Polity Press.

HARDY M., MAROY C.,

1995 "Introduction", *Revue des sciences de l'éducation*, XXI, 4, pp.5-24.

HICKOX M., MOORE, R.,

1992 "Education and Postfordism : a New Correspondence ? ", in BROWN PH., LAUDER H., Eds, *Education for Economic Survival. From Fordism to Postfordism ?*, London, Routledge, pp.95-116.

HUDDLESTON P., RAINBIRD H.,

à par. "Vers une désarticulation entre l'éducation et le travail ? Les changements de frontières entre l'éducation, la formation et l'apprentissage continu en Grande-Bretagne", in DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles Paris, De Boeck Universités.

JOBERT B.,

1992 "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française des Sciences Politiques*, 42, 2, pp.219-253.

JOBERT B., MULLER P.,

1987 *L'État en action*, Paris, PUF.

KUHN T.-S.,

1996 *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press (3rd ed).

LEFRESNE F.,

1998 "Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni", in BARBIER J.-CL., GAUTTÉ J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, pp.3-25.

MAROY C.,

1991 *Chômage et formation professionnelle*, Namur, Presses Universitaires de Namur/Ciaco.

1997 "École et Entreprise. Entre autonomie et assujettissement", *La Revue Nouvelle*, CV, 3, pp.86-99.

NEAVE G.,

1988 "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise : an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2, pp.7-23.

PALLAZZESCHI Y.,

1998 *Introduction à une sociologie de la formation. Anthologie de textes français 1944-1994*, Paris, L'Harmattan, 2 vol.

REYNAUD J.-D.,

1989 *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A.Colin.

- ROPÉ F., TANGUY L., Dir.,
1994 *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, Paris, L'Harmattan.
- ROSE J.,
1998 *Les jeunes face à l'emploi*, Paris, Desclée De Brouwer.
- TANGUY L.,
1998 "Du système éducatif à l'emploi. La formation, un bien universel ?", in *Le système éducatif*, La Documentation française, n°285, pp.98-107.
- VANDERLINDEN B.,
1996 "Formations professionnelles, sorties du chômage et durées d'embauche", in *Les grandes interrogations de l'an 2000 : Croissance, emploi, sécurité sociale*, 12^e Congrès des économistes belges de langue française, Charleroi, CIFOP.
- ZOLL R.,
1992 *Nouvel individualisme et solidarité quotidienne*, Paris, Kimé.

Le chômage au Royaume-Uni et dans l'Union européenne : une analyse en fonction du genre et du temps de travail *

par **Monica Threlfall ****

L'article remet en cause l'affirmation selon laquelle le marché du travail "flexible" du Royaume-Uni aurait engendré une création d'emplois supérieure à celle des autres pays de l'Union européenne. Il se fonde sur une relecture de l'Enquête sur les forces de travail européenne axée sur la répartition des travailleurs en fonction de leur sexe, de leur classe d'âge et du temps de travail effectué. Les résultats obtenus par le Royaume-Uni dans les dernières décennies font l'objet d'un examen critique qui met en évidence des caractéristiques défavorables sur le long terme. L'accent est mis sur la diversité et la fragmentation de l'emploi européen et il apparaît que le taux de chômage parmi les hommes d'âge moyen (25-49 ans) constitue l'indicateur le plus précis pour une comparaison des capacités de création d'emplois des États-membres de l'Union européenne. Dans la partie conclusive, une approche alternative est suggérée, où les caractéristiques du chômage et de l'emploi européens sont réparties en fonction du temps de travail effectué, afin de mieux tenir compte des besoins variés de la main-d'œuvre en termes d'emploi.

Durant les années 1990, le problème du chômage a occupé l'avant-scène de l'Union européenne et de ses États-membres. Pendant que les experts s'efforcent d'en déceler les causes, on s'affronte sur le terrain politique pour revendiquer la palme de l'efficacité en matière de lutte contre le chômage. Ainsi, John Major a-t-il souligné que la Grande-Bretagne a créé, de 1993 à 1997, plus d'emplois que tous les autres pays européens réunis (Elliot/Ryle, 1997 ; Morley, 1998 :10). La "flexibilité" du marché du travail britannique est ainsi posée en exemple auprès des partenaires européens (Federal Trust, 1997 :13) et même le gouvernement travailliste paraît convaincu que la Grande-Bretagne a trouvé la solution la mieux appropriée au problème du chômage. Les réticences du Premier ministre à

* Cet article est une version légèrement modifiée de "Unemployment in the UK and Europe Union", *Policy and Politics*, Vol. 28, n°3, 2000, pp.309-329.

** Loughborough University, U.K.

faire entrer le Royaume-Uni dans le Système Monétaire Européen reposent aussi sur la conviction de la supériorité des Anglo-Saxons sur les continentaux. Dans la publication luxueuse éditée pour célébrer la présidence britannique de l'Union européenne, dont Tony Blair a signé l'avant-propos, on va jusqu'à affirmer que, grâce à la flexibilité de son marché du travail, le Royaume-Uni a mieux réussi à réduire le chômage que ses partenaires européens, y compris l'Allemagne. Une telle démarche, suggère-t-on, devrait inspirer les gouvernements des autres États-membres (Vibert, 1998).

Néanmoins, l'image idéalisée d'une Grande-Bretagne capable de générer des emplois en abondance ne résiste pas à l'examen rigoureux des données. Au contraire, les courbes de l'emploi au Royaume-Uni présentent des caractéristiques peu enviables — un «catalogue des horreurs» selon les termes de Cabot et Blime (Cabot/Blime, 1996 :39) dont aucun gouvernement ne souhaiterait se vanter. Une telle observation va à l'encontre des idées reçues convoyées par certains chiffres globaux du chômage, notamment ceux que publie mensuellement Eurostat, dont la mission consiste à repérer les mouvements d'expansion ou de récession à court terme de l'économie en utilisant le marché du travail comme indicateur. Notre étude adopte une approche différente. À notre sens, en raison de la diversité grandissante des situations professionnelles, la validité des comparaisons des taux de chômage européens exige la prise en compte du sexe, de l'âge et du temps de travail sur une période d'au moins dix ans. Une telle méthode fait ressortir une image radicalement différente du marché du travail britannique.

Tout d'abord, le taux de chômage britannique masculin est, depuis les années 1970, l'un des plus élevés d'Europe. Il ne s'agit pas ici de nier que son taux de chômage global soit inférieur à celui d'autres pays européens au cours des toutes dernières années. Toutefois, cette particularité s'explique dans une large mesure par la fréquence du temps partiel parmi les jeunes et les femmes, alors que ces mêmes catégories viennent grossir les rangs des chômeurs dans la plupart des États-membres. En d'autres termes et pour des raisons qu'il faut mettre en lumière, la répartition du chômage global par groupe d'âge et par sexe au Royaume-Uni se distingue de celle que l'on rencontre dans la plupart des pays européens. De fait, la réussite britannique en matière d'emploi apparaît superficielle jusqu'à la fin des années 1990, si l'on considère les caractéristiques sous-jacentes en termes comparatifs ; la Grande-Bretagne présente l'un des niveaux de chômage masculin les plus élevés, elle se situe au second rang pour le pourcentage de femmes occupées à mi-temps et en avant-dernière place pour le taux de personnes employées à plein temps. Enfin, le taux de personnes employées seulement quelques heures par semaine y est parmi les plus élevés de l'Union européenne. La répartition de l'emploi au Royaume-Uni se fait donc au détriment de l'emploi masculin à plein temps et du traditionnel emploi du "chef de famille". Les hommes d'âge moyen, qui constituent le principal groupe de demandeurs d'emploi non satisfaits, sont donc les

grands perdants de cette répartition. À eux seuls, les chiffres de création d'emploi élevés ne sont donc pas concluants. L'optique privilégiée par le Royaume-Uni consiste simplement à promouvoir un marché du travail répartissant plus largement au sein de la population des miettes d'emplois rémunérés. Un tel marché du travail élargi permet à des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas d'obtenir des taux de chômage plus bas.

Ainsi, les chiffres globaux du chômage déforment tellement la réalité qu'on devrait éviter leur utilisation à des fins comparatives et leur préférer deux autres indicateurs autorisant des comparaisons plus fiables et une appréhension plus précise de la situation de l'emploi européen : a) le taux de chômage des hommes d'âge moyen (25 à 49 ans) comme indicateur d'une création insuffisante d'emplois à plein temps pour lesquels la demande demeure toujours aussi importante ; b) la diversité des temps de travail. Ceci permettrait un débat mieux informé sur les politiques de gestion du chômage. De fait, les tendances actuelles au sein de l'Union européenne reflètent une série de compromis entre les différentes catégories d'individus et de types de travail. Ces compromis favorisent un groupe de travailleurs au détriment d'un autre : femmes ou hommes, jeunes ou vieux, bénéficiant d'un revenu élevé ou modeste, employés temporaires ou permanents. Dans le cas de la Grande-Bretagne, plus que dans tout autre État membre de l'Union européenne, les hommes d'âge moyen et toutes les personnes à la recherche d'un emploi à temps plein ont vu leur situation se dégrader durant ces dernières décennies. Si, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les femmes et les jeunes travailleurs ont bénéficié de l'abondance d'emplois à temps partiel et à horaires réduits, on peut néanmoins y déplorer la création insuffisante d'emplois pleinement rémunérés.

1. Le caractère crucial des questions méthodologiques

Si l'on veut bien saisir la situation de l'emploi en Europe, plusieurs pièges méthodologiques doivent être évités :

1) Bien que le taux de chômage soit l'une des statistiques les plus diffusées, cette renommée ne va pas toujours de pair avec l'exactitude et les chiffres agrégés peuvent recouvrir des réalités fort différentes. Il convient de ne pas utiliser les statistiques des demandeurs d'emploi enregistrés ou des bénéficiaires d'allocations, car les critères d'octroi varient considérablement à travers l'Europe (Symes, 1995 :195). Les politiciens toutefois les choisissent souvent afin de présenter de meilleurs taux de chômage. Notre étude utilise les données de l'Enquête européenne sur les Forces du Travail (EFT), produite annuellement par le Bureau des Statistiques de l'Union européenne (Eurostat, 1985-1998). Elle constitue pour ainsi dire la seule source autorisant des comparaisons fiables : la récolte des données s'effectue selon une méthode standardisée qui rend possible leur catégorisation et leur croisement avec de nombreuses autres variables, pour chaque État-membre et pour chaque année, sur plus de deux décennies. Nous avons ainsi compilé des séries de chiffres annuels concernant

l'Union européenne dans son ensemble jusqu'en 1997¹. Ceci nous permet d'aboutir à une image comparative de l'emploi sur le long terme, plus précise que tout ce dont nous disposions jusqu'ici.

2) Il importe de ne pas s'arrêter aux comparaisons des chiffres globaux du chômage qui dissimulent de larges écarts entre les femmes et les hommes, assimilent des situations très différentes — jeunes au travail, jeunes aux études — et présentent de manière indifférenciée un large éventail de temps de travail allant de moins de dix heures à plus de cinquante heures par semaine. Seule l'analyse détaillée de ces chiffres révèle clairement la situation spécifique d'un pays ou d'un groupe de personnes par rapport aux autres.

3) La comparaison doit aussi s'effectuer sur le long terme. Depuis les années 1970, les cycles de croissance du Royaume-Uni n'ont pas suivi le modèle des autres économies européennes. Cette absence de synchronisation entre l'économie anglo-saxonne et l'économie continentale européenne n'a été reconnue ouvertement que récemment (Davies, 1997). Toute comparaison doit donc s'établir sur au moins une décennie et non sur une année isolée ou un groupe d'années pris au hasard. Sinon le résultat sera nécessairement trompeur².

Une vue d'ensemble du chômage européen depuis le début des années 1980 dégage trois catégories de pays en fonction de leur taux de chômage. En dépit de fluctuations notables, l'Espagne et l'Irlande demeurent résolument dans la première, regroupant les taux les plus élevés. Dans la catégorie moyenne se trouvent sept États-membres de l'Europe des 12, dont le Royaume-Uni qui est toutefois très proche du groupe à fort taux de chômage. Le Luxembourg, le Portugal et la Grèce sont solidement ancrés dans le groupe où les taux sont les plus bas, avec des tendances dans une large mesure indifférentes aux fluctuations économiques. Après l'élargissement de l'Union européenne en 1995, la Finlande rejoint la catégorie des pays à taux de chômage élevé, la Suède celui des pays à chômage modéré et l'Autriche le groupe des pays à faible taux de chômage. Ainsi, depuis le début des années 1980, le Royaume-Uni affiche des résultats peu flatteurs en termes de chômage. En dépit de son modèle de flexibilité, il présente pour la période 1983-1996 un taux moyen plus élevé que celui de la moitié de ses voisins de l'OCDE (Nickell, 1997). Sur la décennie allant de 1983 à 1992, le chiffre total moyen du chômage (9,8 %) est supérieur de 4 % à celui de l'Allemagne, très légèrement supérieur à celui de la France et inférieur seulement à celui de l'Italie (Eatwell, 1997 :76). La comparaison des chiffres sur le long terme montre que la Grande-Bretagne, jusqu'à la fin des années 1990, obtient des résultats médiocres en termes d'emploi et l'on doit s'étonner que les gouvernements conservateurs

¹ Les résultats de 1998, publiés en mai 2000, n'ont pu être intégrés dans notre étude.

² Cette précaution élémentaire n'est pas toujours respectée et certaines études se fondent encore sur des années prises au hasard (voir par exemple ADDISON J., SIEBERT W.S., 1999) ou sur des moyennes calculées à partir d'années cumulées.

et la Confédération des industries britanniques (CBI) osent affirmer, à l'encontre des faits observés, que le "modèle britannique" est une "machine à créer des emplois".

2. Répartition du chômage en fonction des sexes

Les performances du Royaume-Uni en termes d'emploi depuis les années 1970 apparaissent également très fragiles lorsqu'on fait intervenir le facteur "sexe". Nous montrons ici comment la prise en compte de la répartition par sexe dans les comparaisons modifie toute perception des données sur l'emploi. Il serait capital d'intégrer ce facteur dans toutes les recherches sur le marché du travail, comme l'ont démontré Rubery, Smith, Fagan et Grimshaw (Rubery/Smith/Fagan/Grimshaw, 1998).

Les taux de participation de la main-d'œuvre féminine varient largement au sein de l'Union européenne et cela non seulement pour des raisons géographiques (division Nord/Sud), mais aussi et surtout parce que les chiffres reflètent la diversité des modèles de relations entre les sexes, ainsi que la variété des "contrats de genre" (*gender contracts*) au sein des familles, entre revenus principal, secondaire et travail non rémunéré ou domestique³. Entrent également en ligne de compte la prééminence du travail en milieu rural ou des emplois de service, les dispositifs prévus en matière de garde d'enfants, etc. De plus, le contrat social fondant la répartition du travail entre les sexes — type de travail et de rémunération en fonction du sexe — est lui-même dynamique et connaît actuellement des évolutions dans de nombreux pays (Duncan, 1995 ; Pateman, 1988, Grimshaw/Rubery, 1997). Dans la plupart des États-membres de l'Union européenne, le taux de chômage féminin est plus élevé que le taux masculin (Symes, 1995 :12 ; Rubery *et al.*, 1998 :112). Par opposition, le Royaume-Uni est l'une des rares exceptions à cette règle et le taux de chômage des femmes est systématiquement plus bas que celui des hommes. Quand les deux sexes sont comptabilisés ensemble, le taux relativement élevé du chômage masculin y est masqué. Une étude intégrant la dimension du genre est donc essentielle si l'on souhaite obtenir des comparaisons fiables à l'échelle européenne, étant donné la situation atypique de ce pays⁴.

De manière surprenante, les caractéristiques du chômage masculin à travers l'Union européenne ne font pas l'objet d'un débat public et sont souvent ignorées dans la littérature spécialisée⁵, bien que les chiffres soient publiés par Eurostat et les rapports de la Commission européenne (voir

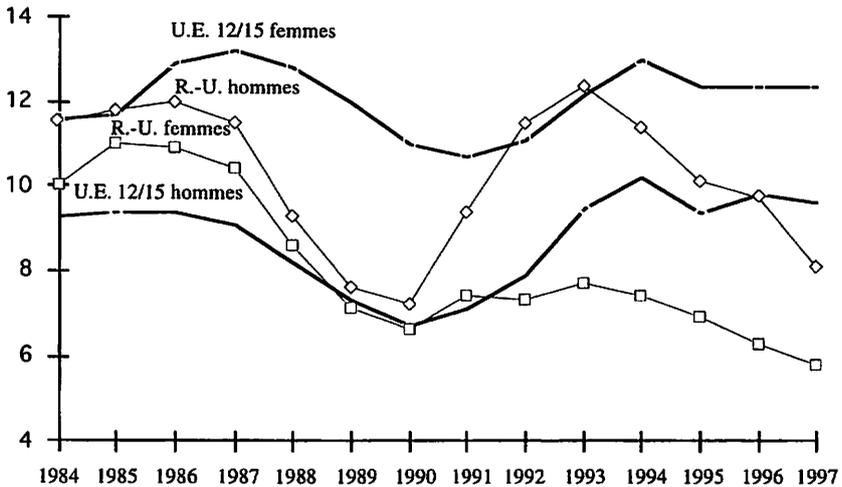
³ Ce mot doit inclure la notion de *Caring Work*, comportant la garde des enfants, soins aux personnes âgées ou infirmes...

⁴ L'EFT est limitée aux ménages et exclut les personnes vivant en prison, dans les couvents... (EUROSTAT, 1988). De tels établissements institutionnels sont peu nombreux, mais il convient de noter qu'un effet différentiel est possible ; par exemple, une augmentation de la population pénitentiaire peut réduire les chiffres du chômage masculin en retirant ces hommes du marché de l'emploi.

⁵ Le rapport maintes fois cité de l'OCDE sur l'emploi ne mentionne pas de chiffres sur le chômage masculin (OECD, 1995) ; SIEBERT H.(1997), MORLEY J., STORM A., with CULLMAN O. and WHITE M. (1998) ne tiennent pas non plus compte de la dimension du genre.

par exemple C.E., 1995 :31). Pourtant, comme le montre le graphique 1 (p.66), l'étude de ces caractéristiques modifierait sensiblement notre compréhension des tendances européennes. En termes de recherche d'emploi, les Britanniques de sexe masculin obtiennent, jusqu'à une période très récente, des résultats nettement inférieurs à ceux de la plupart de leurs homologues européens. Les données comparables montrent clairement que le chômage masculin au Royaume-Uni s'est maintenu à des taux supérieurs à la moyenne européenne sur une durée d'au moins 13 ans (et même plus si l'on inclut les fichiers de données plus anciens⁶). Il s'agit du troisième taux le plus élevé de l'Union européenne sur toute la période étudiée (à l'exception des années 1989-90 et 1996-97). Seules l'Espagne et l'Irlande présentent des taux de chômage masculin systématiquement supérieurs à ceux de la Grande-Bretagne.

Graphique 1. Les taux de chômage masculin et féminin au Royaume-Uni et dans l'Union européenne



Sources : Eurostat, 1985-1998 (Tableaux 008).

Une telle analyse de l'emploi intégrant la dimension du genre jette une lumière nouvelle sur le débat autour des taux de chômage comme indicateurs pertinents de performance économique. Certaines économies maintiennent les hommes au travail aux dépens de l'activité féminine, tandis que d'autres pays réussissent moins bien à employer leur main-d'œuvre masculine, mais utilisent une plus grande proportion de la main-d'œuvre féminine : c'est le cas du Royaume-Uni.

⁶ D'autres publications d'Eurostat montrent que le chômage masculin britannique s'est maintenu à des taux largement supérieurs à la moyenne de l'U.E. des 10, à une période précédant l'élargissement en direction du Sud. Ces données remontent jusqu'en 1977, quoique la méthodologie utilisée soit parfois différente (EUROSTAT, 1986, Tableau 3.4, p.117).

3. Les regroupements par âge dans les comparaisons de main-d'œuvre

Si l'on veut procéder à des comparaisons valables, une autre pratique essentielle consiste à choisir la classe d'âge la plus susceptible de donner des résultats crédibles. Lorsqu'il s'agit d'évaluer les performances en termes de création d'emplois à partir des taux de chômage, la base de comparaison de loin la plus précise est fournie par les hommes âgés de 25 à 49 ans ⁷. Les comparaisons portant sur les autres catégories d'âge sont en effet sujettes à caution.

Ainsi, les statistiques nationales concernant les moins de 25 ans varient suivant que les jeunes poursuivent une formation ou non. Au Royaume-Uni, les jeunes en dessous de 18 ans répondant à l'enquête annuelle sur la main-d'œuvre ne peuvent pour ainsi dire pas figurer parmi les chômeurs, puisqu'ils sont censés suivre un programme de formation ⁸ et ne satisfont donc pas aux critères de recherche d'emploi et de disponibilité au moment de l'enquête. Aucune harmonisation n'existe à ce sujet en Europe et les comparaisons des taux de chômage des moins de 25 ans ne sont pas fiables. De plus, la lecture des données concernant cette catégorie d'âge entraîne de manière implicite des jugements de valeur qui biaisent la comparaison. Par exemple, les jeunes de 15 à 19 ans devraient-ils travailler à plein temps ou, plutôt, suivre des études ou une formation ⁹ ? Si l'on estime qu'ils devraient travailler, alors le chiffre de 3,9 millions de jeunes exerçant un emploi au Royaume-Uni contre 1,9 million de jeunes Français constitue un bon résultat (Eurostat, 1996 : Tableau 018). Au contraire, si l'on s'accorde à dire qu'ils devraient plutôt faire des études ou suivre une formation, alors les chiffres français apparaissent sous un jour plus favorable. Ces jugements de valeur sous-jacents contribuent aussi à modifier l'interprétation des informations. De fait, si le taux de chômage français pour cette classe d'âge est presque deux fois plus important que celui du Royaume-Uni, c'est parce qu'il est calculé sur la base d'effectifs plus réduits — beaucoup moins de jeunes Français sont actifs pour la simple raison qu'ils suivent des études ou une formation. Le nombre de jeunes sans emploi, en tant que pourcentage de la population de cet âge, est pratiquement le même dans les deux pays (Eurostat, 1996 : Tableaux 020-022).

La classe d'âge supérieure à 50 ans prête au même type d'ambiguïté. Sur le plan de la comptabilisation des chômeurs, les données sont modifiées en fonction des conventions nationales concernant les droits statutaires, le départ volontaire à la retraite ou le montant des pensions. Les jugements de valeur sont également présents : faut-il voir dans le travail des

⁷ Paul Gregg et Jonathan Wadsworth se concentrent également sur ce groupe d'âge, mais dans l'étude des ménages (GREGG P., WADSWORTH J., 1998).

⁸ Les notes méthodologiques concernant le R.U. signalent que «très peu de jeunes de moins de 18 ans sont pris en compte à présent, suite aux changements de septembre 1988 dans les réglementations concernant les allocations de chômage pour les jeunes» (OFFICE OF NATIONAL STATISTICS).

⁹ L'inquiétude de la population concernant le faible niveau de qualification de la main-d'œuvre est vive au Royaume-Uni (MORLEY J., 1998 :11).

ânés le signe d'une pauvreté due à l'insuffisance des pensions versées ou relève-t-il au contraire d'un choix résultant d'opportunités d'emplois plus nombreuses ?

Les taux des adultes mâles d'âge moyen sont plus stables que ceux de leurs homologues féminins. De fait, les femmes rejoignent ou quittent le marché du travail à des fréquences et en nombres très différents selon les pays, ce qui peut entraîner des fluctuations marquées dans les taux de chômage nationaux. La Commission a ainsi été critiquée pour avoir considéré le taux élevé d'activité féminine comme un indicateur de bonne conjoncture (Duncan, 1996), alors même que le travail rémunéré peut constituer une solution attractive ou non pour les femmes en fonction des différentes étapes de leur vie ou pour d'autres raisons.

Enfin, le groupe des adultes mâles d'âge moyen représente le segment le plus important de la population active dans tous les pays de l'Union européenne et l'on peut affirmer sans crainte que la grande majorité souhaite être, et généralement se trouve, sur le marché du travail. Leur taux d'activité dépasse les 90 % dans tous les pays, avec un score se situant le plus souvent autour des 95 %. Au sein de ce groupe, la demande et les attentes en termes d'emploi sont uniformément élevées dans l'Union européenne.

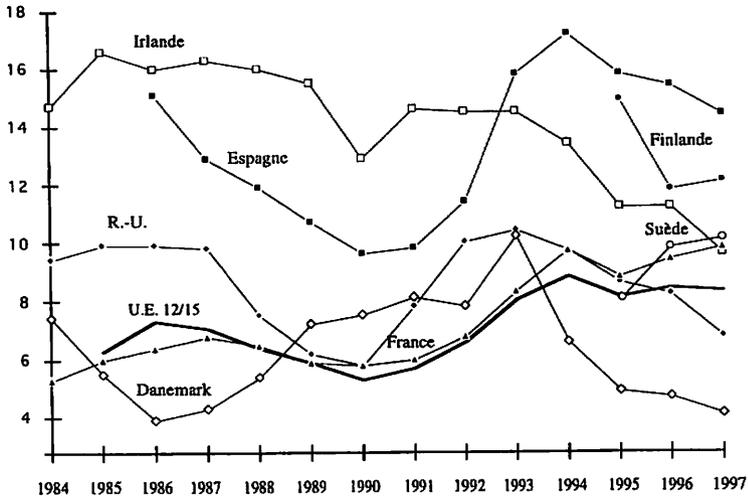
Ainsi convient-il, si l'on veut comparer de manière pertinente la capacité des États-membres à fournir les emplois réclamés par leurs populations respectives, de se baser sur une étude de la situation de la main-d'œuvre d'âge moyen, en établissant une distinction entre les sexes.

4. Le chômage chez les hommes d'âge moyen

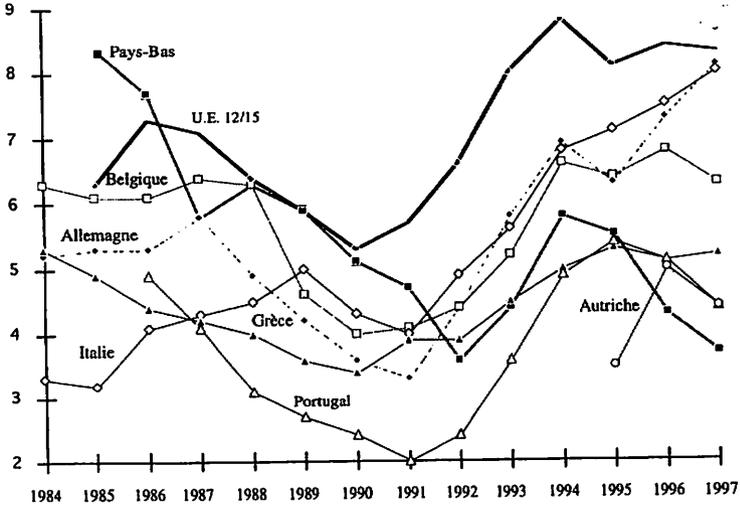
Le graphique 2 (p.69) donne une idée précise du chômage en Europe à partir des tendances constatées chez les adultes mâles d'âge moyen.

Diverses observations se dégagent à la lecture de ce tableau. Les taux de chômage chez les hommes d'âge moyen, durant la période de référence, ne dépassent pas le seuil des 10 %, excepté au Royaume-Uni, en Irlande et en Espagne. Or, un taux de chômage peu élevé pour la classe d'âge comprenant la plupart des soutiens de famille est politiquement et socialement plus facile à gérer, surtout dans les milieux où les moins de 25 ans vivent le plus souvent chez leurs parents. Les Pays-Bas sont le seul pays à connaître, sur une longue période, une tendance à la baisse de ce taux — on a même parlé du miracle hollandais de l'emploi (Schmid, 1997) — l'Allemagne suit le même mouvement jusqu'en 1991 avant de rejoindre le groupe des pays caractérisés par une augmentation annuelle. Enfin, cinq pays bénéficient d'une légère décade du chômage des hommes d'âge moyen après 1993 ou 1994 : l'Espagne, l'Irlande, le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas, alors que les autres États-membres ne connaissent que des évolutions mineures.

Chômage chez les hommes d'âge moyen
Graphique 2a



Graphique 2b



Sources : Eurostat, 1985-1998 (Tableaux 08).

Phénomène très alarmant pour le Royaume-Uni, le chômage des hommes d'âge moyen dans ce pays occupe, jusqu'en 1994, le troisième rang parmi les taux les plus élevés d'Europe, juste derrière l'Espagne et l'Irlande. Parmi les vieilles économies industrialisées de l'Europe des 12, c'est le Royaume-Uni qui connaît le chômage le plus élevé au sein de ce groupe depuis le début des années 1980 (sauf en 1989-90 lorsque le Danemark le devance de peu). Il ne rejoint le niveau moyen européen qu'en 1996 et ne lui est inférieur que depuis 1997. Parmi les économies comparables, le chômage des hommes d'âge moyen en France est inférieur à celui du Royaume-Uni jusqu'en 1994 et, en dépit de la réunification, il se maintient en Allemagne sous la moyenne européenne durant toute la période concernée. De tels chiffres illustrent clairement, du moins jusqu'en 1996-97, la situation peu enviable de la population masculine au sein de l'économie britannique et un tel modèle ne saurait être recommandé pour les travailleurs d'âge moyen d'autres pays. Les décideurs politiques devraient chercher à comprendre, dans une comparaison sur le long terme, pourquoi les résultats britanniques sont médiocres. Il importerait aussi de s'interroger sur les fondements des améliorations observées ces dernières années : sont-elles le fruit purement conjoncturel de la période d'expansion économique (intervenant avec quelques années d'avance sur le reste de l'Union européenne) ou sont-elles le signe d'un renouveau structurel et d'une croissance de l'emploi stable ?

5. Conséquences sociales

Les conséquences sociales et humaines de ces tendances apparaissent mieux lorsqu'on les replace dans leur contexte sociologique. Les hommes âgés de 25 à 49 ans à travers l'Europe sont le plus souvent mariés et sont censés assumer des charges de famille. Compte tenu de cette responsabilité envers les personnes à charge, le chômage chez les hommes d'âge moyen est un bon indicateur non seulement du manque d'emplois disponibles (vu que dans cette tranche d'âge tous les hommes veulent travailler), mais aussi des effets du chômage sur les familles et la société. Les décennies passées de fort chômage chez les hommes d'âge moyen comportent ainsi des conséquences redoutables, notamment sur le taux de pauvreté des ménages¹⁰ et il importe d'intégrer cet aspect dans toute évaluation des récents progrès britanniques. Au Royaume-Uni, de nombreux ménages sans travailleurs côtoient des foyers où plusieurs personnes exercent un emploi (Pahl, 1984 ; Gregg, 1993 ; Townsend, 1997). L'importance du nombre de ménages sans travailleurs démontre l'impact en termes sociaux du taux de chômage affectant les soutiens de famille masculins.

¹⁰ La survivance du système du "chef de famille" masculin est également dans l'intérêt des employeurs, puisqu'il leur fournit une source de main-d'œuvre à temps partiel parmi les personnes à charge (RUBERY J., 1996, p.30).

Par contraste, le taux de chômage des 25-49 ans en Espagne est beaucoup plus réduit que le chiffre global avoisinant les 20 %. Il tombe en dessous des 10 % durant les années d'expansion économique de 1990-91 et atteint son niveau maximal de 17,2 % en 1994. Ce taux réduit explique dans une large mesure pourquoi le chômage en Espagne n'a pas induit les conséquences désastreuses que l'on aurait pu redouter et n'a pas entraîné de manifestations d'instabilité politique (Laparra/Aguilar, 1997). On pourrait objecter que l'impact du chômage sur les chefs de famille reste élevé en Espagne et représente une menace sérieuse pour les stratégies économiques des ménages, d'autant plus que l'on ne peut pas compter sur les personnes à charge pour combler le manque à gagner, puisque le taux de chômage est encore plus élevé parmi les femmes et les jeunes. Cet argument ne résiste pas à la confrontation avec les faits. Comme le montre une étude récente, le Royaume-Uni avec 21 % et l'Irlande avec 20 % ont la plus forte proportion européenne de ménages avec enfants sans travailleurs rémunérés — en Espagne, ce chiffre n'atteint que 13 % (Gregg/Wadsworth, 1998 :32).

Cette observation montre à quel point l'analyse par âge et par sexe est indispensable à l'établissement de comparaisons fiables concernant le chômage. Il ne s'agit pas d'affirmer que le chômage des femmes et des jeunes est moins grave que celui des hommes, mais de souligner que la publication périodique de simples chiffres globaux portant sur une seule année peut donner une vue d'ensemble trompeuse qui assimile indûment des catégories fort diverses de travailleurs. Si l'on prend en compte les catégories des personnes à charge ou bénéficiant de revenus d'appoint, le taux de chômage masculin est l'un des meilleurs indicateurs de la capacité d'un pays à créer des emplois ¹¹.

6. Le chômage féminin dans l'Union européenne

Dans les développements qui suivent, nous montrerons la place centrale qu'occupent les modèles féminins de travail salarié dans le débat politique sur l'emploi. À ce titre, les grandes variations observées d'un pays à l'autre contribuent à invalider l'interprétation naïve fondée sur les chiffres globaux du chômage.

Dans la majorité des pays de l'Union européenne, les femmes connaissent des taux de chômage plus élevés que les hommes, avec des caractéristiques largement inchangées depuis 1975 (Eurostat, 1996 :214-15 ; C.E.C., 1995 :42). Ce taux est particulièrement élevé en Espagne, où il varie de 23 à 31 % dans les années 1990, alors même que la proportion de femmes actives est plus faible. En termes absolus, près de la moitié (47 à 49 %) du nombre total de chômeurs dans cette période sont des femmes, bien qu'el-

¹¹ Cette remarque vaut aussi pour l'analyse des chiffres américains. Aux États-Unis, le chômage féminin est également plus faible que le taux masculin, lequel est plus élevé qu'en Allemagne, en Italie, en France et au Royaume-Uni, bien que le chiffre total du chômage aux États-Unis soit plus bas que le taux moyen de l'U.E. en 1993.

les ne représentent que 42 % des personnes sur le marché du travail ¹². Une part considérable du chômage européen résulte donc de la difficulté des femmes, et particulièrement des jeunes femmes, à trouver un emploi.

Le Royaume-Uni (et dans une moindre mesure, la Suède) est le seul pays d'Europe dont le taux de chômage féminin est systématiquement inférieur au taux masculin. Fait notable : il soutient également la comparaison sur le long terme, depuis 1983, avec les autres pays de l'Europe des 12, à l'exception toutefois du Danemark (Eurostat, 1997 :214-225, Graphique 27) ¹³. Ces taux réduits constituent le facteur principal de baisse du taux global du chômage, permettant ainsi à la Grande-Bretagne de proclamer son éminente compétence en termes de création d'emplois.

7. Le chômage féminin et le travail à temps partiel

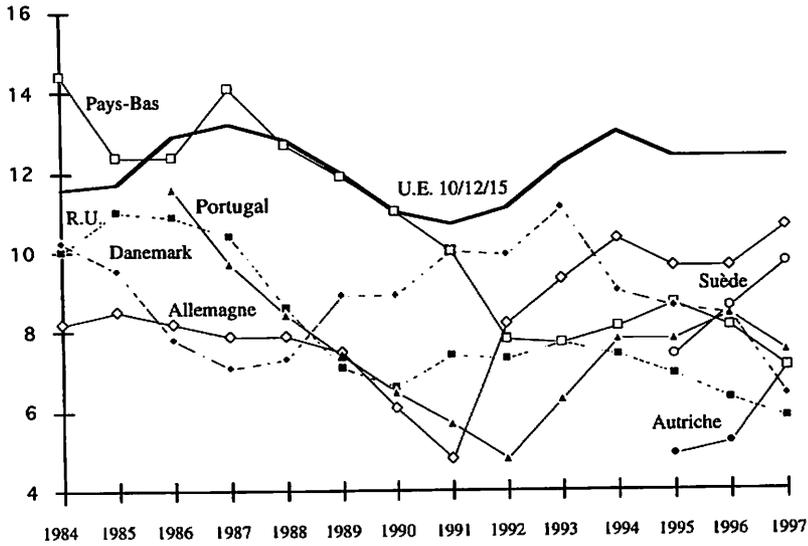
On ne peut toutefois prétendre qu'un faible taux de chômage féminin soit le signe incontestable d'une création abondante d'emplois. Ce phénomène se vérifie dans tous les pays où plus de 30 % des femmes actives ne travaillent qu'à temps partiel, si bien que le volume total d'emplois créés reste limité. Au Royaume-Uni, les femmes travaillent moins qu'ailleurs puisque près des deux tiers des travailleuses à temps partiel sont employées moins de 21 heures par semaine. En conséquence, le nombre moyen d'heures hebdomadaires effectuées par les femmes britanniques est très faible (ce nombre n'est inférieur que dans les seuls Pays-Bas en 1996, *cf.* Eurostat, 1997 :160, Graphique 15). Un même volume de travail est simplement réparti entre davantage de personnes, surtout des femmes, qui se voient dès lors rayées des listes du chômage. La nature de l'emploi s'est diversifiée et les caractéristiques de l'emploi et du chômage doivent à présent être analysées par rapport au volume de temps presté, en utilisant la catégorie "moins de 10 heures" de l'Enquête européenne sur les forces de travail. L'analyse détaillée du temps de travail constitue désormais un élément crucial pour toute comparaison européenne sur la capacité de création d'emplois.

L'augmentation du travail à temps partiel constitue-t-elle une tendance structurelle du marché du travail ou correspond-elle à une stratégie d'utilisation de la main-d'œuvre mobilisée par les employeurs (Bruegel/Hegevisch, 1994 :34 ; Gregory/O'Reilly, 1996 :221) ? La question n'est pas tranchée définitivement. Le lien entre le travail à temps partiel et le chômage des femmes n'est pas clairement établi non plus, mais la coïncidence entre un chômage féminin plus bas que la moyenne et un taux de travail à temps partiel élevé est particulièrement remarquable. Les pays où le chômage féminin est en baisse sont précisément ceux où la proportion de travail à temps partiel est en hausse, comme l'Irlande et la Belgique.

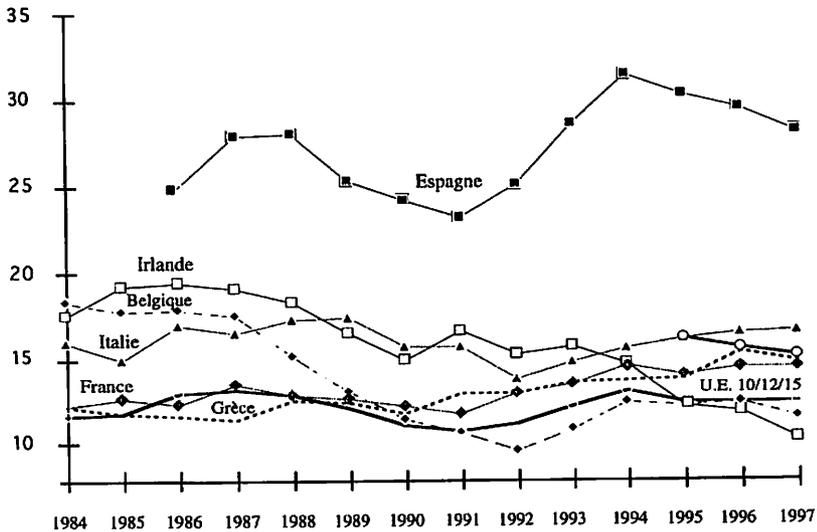
¹² Calculé à partir des chiffres d'Eurostat, EFT Résultats de 1997.

¹³ Cette caractéristique atypique du Royaume-Uni demeure constante, même lorsqu'on se base sur les chiffres des demandeurs d'emploi bénéficiant d'allocations de chômage, qui excluent toutes les femmes à la recherche d'un emploi à temps partiel (EUROSTAT, 1998: 13-14).

Graphique 3a
Pays à taux de chômage féminin inférieur à la moyenne de l'Union européenne



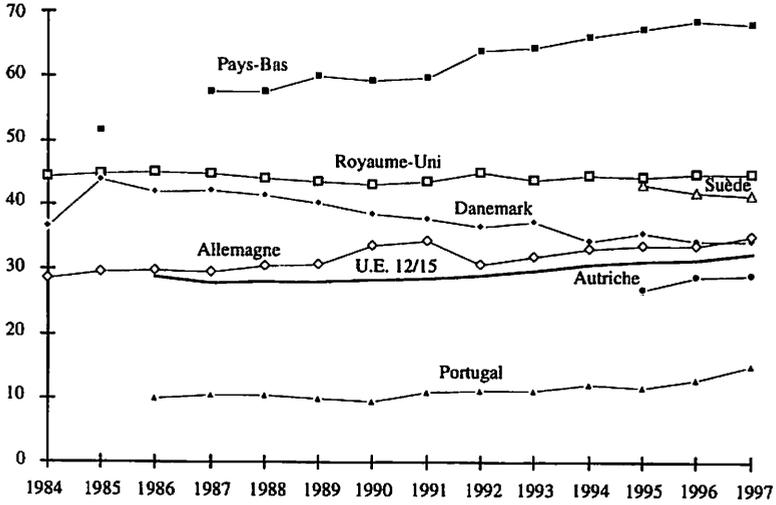
Graphique 3b
Pays à taux de chômage féminin supérieur à la moyenne de l'Union Européenne



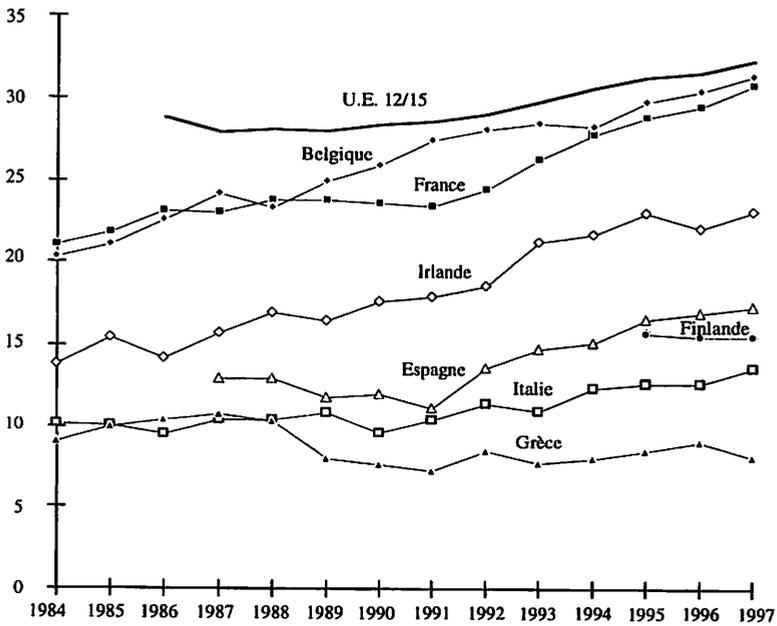
Sources : Eurostat, 1985-1998 (Tableaux 08).

Taux de travail féminin à temps partiel dans l'Union européenne

Graphique 4a



Graphique 4b



Sources : Eurostat, 1985-1998.

Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et le Portugal, soit les pays où le taux de chômage féminin se situe en dessous de la moyenne, ont également des taux de travail à temps partiel élevés, ainsi que l'illustre le graphique 4 (p.74), à l'exception toutefois du Portugal et de l'Autriche. En revanche, des taux de chômage féminins supérieurs à la moyenne en Espagne, en Irlande, en France, en Italie, en Finlande, en Grèce depuis 1990 et en Belgique avant cette même date, coïncident avec des taux de travail à temps partiel réduits.

Les emplois à temps partiel représentent la totalité de la création nette d'emplois dans l'Union européenne des années 1990 (C.E., 1997), même si le taux du travail à temps partiel chez les femmes ne progresse que lentement durant cette période (Eurostat, 1998 :Tableau 151). L'évolution varie cependant selon les pays. Dans certains États, la croissance est forte, particulièrement aux Pays-Bas et en Irlande. La situation est stable en Grèce et en Finlande, où l'on aurait pu s'attendre à une augmentation vu la faiblesse du taux initial, et au Royaume-Uni, où le taux est traditionnellement élevé. Par contraste, on observe un déclin au Danemark (Eurostat, 1998 :Tableau 003).

8. L'exclusion du marché du travail et la proportion de demandeurs d'emplois

L'analyse des taux d' "exclusion du marché du travail" (T.U.C., 1998) démontre ultérieurement la fragilité des scores obtenus par le Royaume-Uni. Ce nouveau concept permet une mesure précise de la demande d'emploi sous-jacente. Son calcul se fonde sur les chiffres de l'enquête annuelle sur la main-d'œuvre britannique où l'on demande aux personnes inactives si elles souhaitent travailler. Les chiffres pour 1996 montrent qu'au Royaume-Uni, avec 13 %, la proportion "d'inactifs" à la recherche d'un emploi est plus élevée que partout ailleurs dans l'Union européenne. Elle représente ainsi plus du double de la moyenne européenne qui se situe à 6 % (T.U.C., 1998).

Si l'on prend en compte à la fois le taux de chômage et le taux des inactifs désireux d'exercer un emploi ¹⁴, la demande d'emploi globale au Royaume-Uni atteint presque 15 % en 1995 — un chiffre supérieur à celui de la France ou de l'Allemagne (T.U.C., s.d.). De ce point de vue, les résultats du Royaume-Uni, qui n'occupe que la onzième place au sein de l'Union européenne, apparaissent médiocres. La France et l'Allemagne, avec un pourcentage total de respectivement 13,4 % et 13,1 %, obtiennent des scores légèrement meilleurs. Le pourcentage en Belgique, en Suède, en Autriche, aux Pays-Bas et au Danemark est encore plus faible (Eurostat, 1996 :Tableau 111). Ces données illustrent l'incapacité du Royaume-Uni à satisfaire la demande d'emploi sous-jacente. En dernière analyse, le modèle britannique ne parvient donc qu'à conduire une partie importante

¹⁴ Le Bureau des Statistiques de l'Emploi américain applique également ce procédé.

des personnes à la recherche d'un emploi vers le statut marginal d' "inactifs" — personnes découragées, femmes et préretraités — avec pour résultat, efficace sur le plan politique, de faire baisser les chiffres du chômage.

La répartition par sexe est ici aussi riche d'enseignements. Il n'existe pour ainsi dire aucun écart entre les sexes dans les pourcentages de personnes désireuses de travailler : un point d'écart seulement sépare les hommes (13,5 %) et les femmes (12,5 %). Une telle structure de la population exclue du marché du travail jette une lumière nouvelle sur la nature atypique du taux de chômage féminin au Royaume-Uni. En 1996, le pays occupe la deuxième position de l'Union européenne pour le taux de femmes inactives souhaitant travailler. Pour chaque femme au chômage, près de deux autres sont sans emploi, mais désireuses d'en trouver un (792.000 contre 1.368.000, soit un rapport de 1 à 1,7) et elles n'apparaissent pas dans les chiffres du chômage. Par contraste, dans l'ensemble de l'Union européenne, ce rapport se trouve inversé : les femmes comptabilisées comme chômeuses sont beaucoup plus nombreuses que les femmes inactives souhaitant exercer un emploi (8.840.000 contre 5.646.000, soit un rapport de 1 à 0,64). En Espagne, où le taux de chômage féminin est massif, seuls 6,8 % des femmes inactives déclarent vouloir travailler (Eurostat, 1997 : Tableaux 020,110,111). Ainsi, les résultats affichés par le Royaume-Uni en termes de chômage féminin apparaissent bien moins probants si l'on prend en considération, dans le calcul de la demande d'emploi non satisfaite des femmes, le taux de travail à temps partiel et le taux d'exclusion du marché du travail.

9. Les effets du travail à horaire réduit sur le taux de chômage

La comparaison précise des performances nationales en termes de création d'emplois requiert également la prise en compte du travail "à horaire réduit", lequel a pour effet statistique de réduire considérablement le taux de chômage de certains pays. La forte présence de ce type de travail au Royaume-Uni remet donc aussi en question les résultats du gouvernement en matière de création d'emplois.

Dans toutes les enquêtes sur la main-d'œuvre, une personne est considérée comme salariée si elle a travaillé ne serait-ce qu'une seule heure dans la semaine de référence. Cette heure suffit dès lors pour l'exclure des chiffres du chômage¹⁵. Etant donné l'extension de l'emploi flexible, tout marché du travail autorisant des horaires réduits à quelques heures hebdomadaires de travail déclaré présentera un chiffre artificiellement grossi de salariés. Le taux d'activité semblera être à la hausse et le taux de chô-

¹⁵ Selon le plan de classification d'Eurostat, si une personne interrogée a "travaillé moyennant un salaire", elle est classée dans la catégorie "salariés", qui comprend paradoxalement aussi les travailleurs familiaux non rétribués. Point 9.(2) «À des fins opérationnelles, la notion de "travail" recouvre tout travail effectué sur une durée d'au moins une heure» (EUROSTAT, 1996b, p.13).

mage réduit. Cet effet trompeur sur les chiffres du chômage n'a pas encore reçu l'attention qu'il mériterait.

Nous appelons ce type d'emploi "travail à temps réduit", selon la nomenclature utilisée par l'organisation britannique *The Low Pay Unit* et par Rubery (Rubery *et al.*, 1998 :16). Nous préférons cette expression à celles de travail "marginal" ou "minimal" qui comportent une connotation négative. De tels emplois représentent chaque année 20 % du travail à temps partiel de l'Union européenne (Eurostat, 1998 :Tableau 078), mais cette proportion moyenne recouvre de larges variations suivant les pays, comme le montre le tableau I (p.79). Trois pays se détachent avec une proportion significative de main-d'œuvre ne travaillant que 10 heures au plus par semaine en 1995-97 : les Pays-Bas (10,9 %), le Danemark (5,9 %) et le Royaume-Uni (5,7 %). De manière significative, il s'agit là des pays où le taux de chômage féminin est le moins élevé et le taux de travail à temps partiel le plus important. Le Royaume-Uni possède la deuxième ou troisième plus forte proportion de travailleurs à temps réduit de toute l'Union européenne. En 1994-96, 26 % des employés à temps partiel et 24 % en 1997 n'assurent qu'un nombre réduit d'heures de travail et ces travailleurs représentent près de 6 % du total de la main-d'œuvre. Le travail à temps réduit apporte donc une contribution majeure au succès britannique en matière de création d'emplois. Dans les autres pays, l'ampleur de ce phénomène est bien moindre.

Ces travailleurs à temps réduit peuvent-ils légitimement être considérés comme des salariés ? On pourrait objecter qu'ils sont sous-employés et constituent une forme de "chômage déguisé" (Eatwell, 1996, 1997). Dans ce cas, il faudrait additionner les 6 % de travailleurs à temps réduit et les 7 à 8 % de chômeurs pour obtenir le "vrai" taux de chômage de 13-14 %. D'un autre côté, si ce travail est effectué par des non-actifs, tels que les étudiants, les retraités, les femmes au foyer ou les handicapés, la cessation de cette activité ne les conduit pas au statut de "chômeurs" ; ils réintègrent le groupe des "inactifs". Plutôt que de réduire le nombre de chômeurs, un tel emploi contribue alors à augmenter le taux de main-d'œuvre salariée. Cependant, même dans ce cas de figure, un accroissement du taux d'activité de 6 % fait automatiquement baisser le taux de chômage défini comme un pourcentage de la main-d'œuvre totale. Cet impact du travail à temps réduit, qui peut faire baisser le taux de chômage sans qu'un seul chômeur ne retrouve du travail, n'est habituellement pas reconnu.

Il ne s'agit pas ici de dénigrer le travail à temps réduit et de le considérer comme du sous-emploi. De tels emplois peuvent en effet se combiner utilement avec d'autres occupations telles que les études ou les activités parentales. Mais la plupart des emplois à temps partiel ne donnent pas droit à une rémunération convenable et, à moins de 10 heures par semaine, ils ne peuvent servir au mieux que de complément à d'autres sources de revenus. Ces emplois ne constituent donc qu'un indicateur médiocre de la capacité d'une économie à assurer l'autonomie financière de ses citoyens. Ils ne permettent pas d'établir des jugements assurés sur le dynamisme

d'un marché du travail ¹⁶. L'emploi à temps plein représente indéniablement un meilleur indicateur (même si un salaire plein peut ne pas permettre de "joindre les deux bouts", comme l'indique la quantité d'allocations versées en complément aux bas salaires au Royaume-Uni). Ces observations confirment le bien-fondé de notre option en faveur du taux de chômage des hommes d'âge moyen comme indicateur le plus approprié.

10. L'emploi européen en fonction du temps de travail

Pour comparer réellement la capacité des pays à créer des emplois, les courbes de l'emploi et du chômage doivent être lues conjointement, selon un continuum incluant toute la gamme des temps de travail. La représentation ainsi obtenue permet d'incorporer dans l'analyse statistique toute la diversité des situations d'emploi en fonction du sexe et du temps de travail. Au lieu de considérer deux blocs de travailleurs, d'une part ceux qui ont un emploi et de l'autre les chômeurs, quatre niveaux d'activité sont utilisés : le plein temps, le temps partiel, le travail à temps réduit et l'absence de travail avec recherche active d'un emploi (ce qu'on appelle le chômage). Cette manière d'analyser les marchés du travail européens met en lumière de nombreuses caractéristiques restées inexplorées jusqu'ici, qui relèvent de la dimension du genre mais vont également au-delà de cet aspect.

Tout d'abord — et cet aspect est crucial — une image duale de l'emploi européen se dégage : l'arrivée de nouveaux effectifs sur le marché du travail, tels que les jeunes et les femmes, conduit soit à des taux de chômage accrus, soit à la fragmentation de l'emploi en temps partiels et très réduits. Rares sont les économies qui réussissent à fournir un travail à temps plein à tout le monde. Le Royaume-Uni appartient au groupe restreint de pays ayant opté pour la fragmentation : l'emploi est ici largement réparti au sein de la population masculine et féminine, ce qui fait baisser les taux de chômage.

On observe aussi que la proportion de main-d'œuvre occupée à plein temps tend à décroître, impliquant par là une autonomie financière réduite pour les travailleurs, notamment dans les pays où la quantité d'emplois à temps partiel est élevée. C'est le cas des Pays-Bas où, en 1997, moins de deux personnes salariées sur trois travaillent à plein temps (Eurostat, 1998 : Tableau 051). De son côté, le Royaume-Uni occupe l'antépénultième rang pour la proportion de main-d'œuvre occupée à temps plein (69 %), bien en dessous de la moyenne européenne qui s'élève à 75 %.

¹⁶ Le journal *The Economist* lui-même fait remarquer que le nombre élevé de travailleurs "sous-employés" enlève toute crédibilité aux taux de chômage officiels des Pays-Bas (1998, p.41).

Tableau I. Segments de temps d'activité de la main-d'œuvre européenne

année	UE15	Belg.	Dan.	All.	Grèce	Esp.	France	Irlande	Italie	P.-Bas	Autr.	Port.	Finl.	Suède	R.-U.
Emploi T.plein (% total)	1995 75.0	78.4	72.9	76.8	86.5	71.5	74.4	77.4	82.6	58.2	82.5	86.0	73.2	68.2	69.3
	1996 74.4	77.8	73.1	76.1	85.5	71.5	73.6	78.0	82.0	57.8	80.6	84.6	74.4	65.9	69.1
	1997 74.0	77.7	73.4	74.4	86.2	72.5	72.7	78.9	81.4	58.4	80.7	84.2	75.2	66.1	69.9
Emploi T.partiel (11 h. et +) (% total)	1995 11.4	11.5	14.2	12.1	4.0	4.9	12.3	8.7	5.2	23.8	11.5	5.9	7.6	20.3	16.3
	1996 11.7	11.9	14.2	11.9	4.5	5.0	12.6	8.4	5.3	25.1	12.6	6.8	7.4	18.6	16.8
	1997 12.1	12.5	15.0	12.2	3.9	5.2	13.2	9.0	5.7	25.5	12.7	7.7	7.6	18.5	17.6
Emploi T.partiel (1-10 h) (% total)	1995 2.9	0.7	5.9	2.9	0.4	1.1	1.4	1.9	0.4	10.9	1.8	1.0	2.2	3.4	5.7
	1996 2.9	0.8	5.1	3.2	0.3	1.2	1.4	1.8	0.5	10.4	1.5	1.2	2.3	2.9	5.8
	1997 3.0	0.9	6.1	3.5	0.3	1.3	1.5	2.0	0.5	10.3	1.5	1.5	2.1	2.9	5.6
Chômage (emploi 0 h) + rech. active (% total)	1995 10.7	9.3	7.0	8.2	9.1	22.7	11.9	12.0	11.8	7.2	4.3	7.1	17.0	8.1	8.7
	1996 10.9	9.5	6.8	8.8	9.7	22.2	12.4	11.7	12.2	6.4	5.3	7.3	15.6	9.5	8.2
	1997 10.8	9.0	5.4	9.9	9.6	20.9	12.6	10.2	12.4	5.5	5.1	6.6	15.0	10.4	7.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sources : Eurostat, 1996, 1997, 1998.

N.B. Le plein temps variant d'un pays à l'autre, nos chiffres ne couvrent pas un nombre d'heures précis. Quant au temps partiel, il fait référence à ce qui, dans chaque pays, n'est pas légalement ou "populairement" considéré comme un poste à plein temps.

Notons aussi que certains emplois n'étant pas classifiés, les totaux n'atteignent pas toujours les 100 %.

La décomposition du travail à temps partiel en sous-catégories de travail à temps réduit illustre la place éminente du Royaume-Uni dans ce domaine, où il figure parmi les trois pays recourant le plus fréquemment à de tels emplois. Dans huit États-membres, cette catégorie de travailleurs est négligeable (moins de 2 %) ¹⁷, alors que l'Allemagne et la Suède se situent dans la moyenne européenne. Ainsi, le recours au travail à temps réduit constitue un trait distinctif de certains pays dont le chômage global se situe en dessous de la moyenne européenne (le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, l'Allemagne et la Suède). La situation est plus contrastée pour les États-membres où le travail à temps réduit n'existe pour ainsi dire pas : certains ont un taux de chômage au-dessus de la moyenne (Espagne, France, Irlande, Finlande), d'autres en dessous (Belgique, Grèce, Autriche, Portugal).

Enfin, le classement de ces travailleurs à temps réduit dans les statistiques du chômage donne lieu à des interprétations contrastées. S'ils étaient déduits des taux d'activité de la main-d'œuvre (conformément à l'hypothèse selon laquelle ce travail est effectué par des catégories de personnes qui, autrement, seraient inactives, telles que les étudiants ou les femmes mariées), alors les taux d'activité du Danemark et du Royaume-Uni seraient ramenés à la moyenne européenne et le taux des Pays-Bas descendrait à 48 %, un pourcentage typique des pays d'Europe du Sud. D'un autre côté, si le taux de travail à temps réduit était ajouté à celui du chômage officiel (selon l'approche dite du "chômage déguisé"), alors l'Autriche, le Portugal, la Grèce et la Belgique auraient un taux de chômage plus faible (6 à 10 %), à l'inverse du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Finlande et de l'Espagne qui connaîtraient des taux extrêmement élevés (entre 14 % et 24 %). Une telle interprétation est toutefois contestable. Dans le débat public, les emplois à temps partiel sont généralement considérés plutôt comme un adjuvant à la réduction du chômage que comme un phénomène permettant d'accroître le taux d'activité. Les liens évidents entre un taux de participation accru de la main-d'œuvre féminine, une présence importante du travail à temps partiel et un faible taux de chômage suggèrent également que le travail à temps réduit pourrait constituer un moyen d'absorber le chômage féminin plutôt que de réduire l'inactivité. Seule une recherche approfondie pourrait confirmer l'exactitude de cette interprétation.

¹⁷ Il est cependant possible que le travail à temps réduit ne soit pas déclaré au même titre dans tous les pays. Dans ce cas, les taux officiels d'emploi seraient sous-évalués et les taux d'inactivité seraient surestimés.

Conclusion

Notre relecture des taux d'emploi européens a clairement montré l'importance cruciale des variables "sexe", "âge" et "temps de travail" ¹⁸ dans l'étude des tendances du chômage au sein de l'Union européenne. Jusqu'ici, on a accordé trop peu d'attention à l'écart entre les sexes et les groupes d'âge, à la durée de la vie active et de la semaine de travail, tous aspects liés à la variété des besoins de la population en termes d'emploi. L'oubli de ces facteurs rend impossible tout débat sérieux sur les tendances de l'emploi et sur les réformes souhaitables. À cette fin, il convient d'opter pour le taux de chômage des hommes d'âge moyen qui constitue le meilleur des indicateurs lorsqu'on compare les marchés de l'emploi et leurs résultats économiques. En ce qui concerne le Royaume-Uni, notre étude a démontré que les hommes d'âge moyen sont affectés d'un taux de chômage élevé ¹⁹, que les niveaux d'emploi à temps plein sont comparativement bas et que le taux de travail à temps réduit est élevé. En outre, le Royaume-Uni présente un pourcentage de personnes désireuses de travailler supérieur à la moyenne.

En dépit du nombre important de postes disponibles, très peu d'hommes choisissent des emplois à temps partiel ²⁰, lesquels ne sont pas perçus comme de "vrais" emplois. Les caractéristiques du marché du travail britannique constituent donc un handicap sérieux pour les hommes et pour les ménages désireux de conserver la structure traditionnelle de répartition du travail et d'élaboration du budget familial à partir d'un seul revenu. L'affirmation selon laquelle le marché du travail flexible du Royaume-Uni serait la panacée au problème du chômage s'en trouve fortement ébranlée, même si l'on tient compte de la diminution du chômage féminin. Ce n'est que depuis 1997, alors que le Royaume-Uni est en pleine phase d'expansion économique, que le taux de chômage des hommes d'âge moyen se situe légèrement en dessous de la moyenne de l'Union européenne des 15, en septième position.

Il n'existe pas dans l'absolu de "bon" modèle du marché du travail permettant de satisfaire toutes les demandes émanant des individus. On constate plutôt une grande diversité des situations nationales et régionales (Cripps/Ward, 1994) avec des impacts différents en termes d'inégalité des sexes et de répartition du travail entre les sexes (Duncan, 1995). En l'état, seuls deux pays parviennent à présenter des situations favorables combinant de forts taux d'activité, des niveaux de participation de la main-d'œuvre féminine élevés, une bonne proportion de travailleurs à plein temps et un faible pourcentage de demandeurs d'emplois : il s'agit de l'Autriche et, dans une moindre mesure, du Portugal (qui affiche toutefois

¹⁸ On pourrait ajouter les variables régionales, bien que, dans l'EFT, celles-ci soient plus difficiles à confronter avec les variables sélectionnées pour cette étude.

¹⁹ Combiné à un taux de chômage masculin de longue durée élevé (T.U.C., 1998).

²⁰ Le système d'allocations "chômage" contribue à expliquer ce comportement, en particulier pour les hommes mariés du R.U. (mes remerciements à Irène Bruegel pour cette réflexion).

des résultats contrastés pour le P.I.B. et le niveau de vie. Avant 1996, on pouvait leur adjoindre l'Allemagne.

À l'avenir, la tranche d'âge des 25-49 ans (quel que soit le pays d'origine) continuera, de manière prévisible, à considérer le plein emploi et les horaires à temps plein comme des objectifs essentiels et même comme «le fondement de la citoyenneté» (Grieve-Smith, 1992)²¹. Les "nouveaux hommes" préférant le travail à mi-temps ou le partage du travail sont plutôt rares. Les pères participant activement à l'éducation de leurs enfants pourraient éventuellement être tentés, à condition toutefois d'être rémunérés à hauteur d'au moins l'équivalent d'un mi-temps, l'autre moitié du salaire étant assurée par leur conjointe. Dans un tel cas de figure, les Pays-Bas, avec des niveaux élevés de travail à temps partiel féminin et masculin, pourraient constituer un exemple.

Pour les moins de 25 ans, la situation est plus contrastée. De faibles taux de participation au marché du travail peuvent être considérés comme positifs s'ils vont de pair avec un engagement dans les études à plein temps (soutenu par une bourse ou par la famille). Corollairement, de forts taux d'activité économique apparaissent comme peu souhaitables s'il coïncident avec un manque de culture générale et une entrée prématurée sur un marché du travail aux exigences de qualification toujours plus élevées. D'un autre côté, de forts taux de participation peuvent aussi refléter la facilité pour les moins de 25 ans à trouver du travail à temps réduit le soir ou en fin de semaine, tout en suivant une formation ou des études. Si tel est le cas, des pays comme le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas indiquent la voie à suivre.

Pour les femmes, la question de la structure du marché du travail la plus favorable dépend aussi de paramètres individuels. Pour celles qui désirent un emploi à plein temps et surtout un salaire leur assurant une autonomie financière, l'augmentation de l'offre d'emplois à mi-temps ne peut suffire et seuls les marchés proposant en abondance des emplois à temps plein sont recherchés. D'un autre côté, les femmes engagées volontairement dans des responsabilités familiales non rémunérées (enfants à charge, soins aux personnes âgées ou handicapées, etc.) pourraient estimer qu'un emploi à temps partiel leur permet de combiner au mieux les deux types d'activité. Ajoutons à cela que, si la seule alternative est le chômage, comme en Espagne, en Italie ou en Irlande, l'emploi à temps partiel est évidemment préférable.

En dernière analyse, les évaluations et comparaisons des performances nationales en termes d'emploi doivent tenir compte des points de vue des principaux groupes de demandeurs d'emplois, ainsi que nous nous sommes efforcée de le faire dans cet article. À cette fin, il faudra développer de nouveaux indicateurs qui soient mieux adaptés.

²¹ Dans certains États, une telle demande émanera également des 50-64 ans.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADDISON J., SIEBERT W.S.,
1999 *Regulating European Labour Markets : More Costs than Benefits ?*, London, Institute of Economic Affairs.
- BRUEGEL I., HEGEWISCH A.,
1994 "Flexibilization and Part-Time Work in Europe", in BROWN P., CROMPTON R., Eds, *Economic Restructuring and Social Exclusion*, London, UCL Press, pp.33-57.
- CABOT O., BLIME P.,
1996 *Can Industrial Europe be Saved ?*, London, Centre for European Reform.
- CRIPPS F., WARD T.,
1994 "Strategies for Growth and Employment in the EC", in MITCHIE J., GRIEVE-SMITH J., *Unemployment in Europe*, London, Academic Press, pp.235-258.
- DAVIES, G.,
1997 "Five Employment Killers in or out of EMU", London, *The Independent*, 20.10.1997.
- DUNCAN S.,
1995 "Theorizing European Gender Systems", Bristol, *Journal of European Social Policy*, 4, pp.263-284.
1996 "The Diverse Worlds of European Patriarchy", in GARCÍA-RAMON M.D., MONK J., Eds, *Women of the European Union : the Politics of Work and Family Life*, London, Routledge, pp.74-110.
- EATWELL J.,
1996 "Unemployment on a World Scale", in EATWELL J., Ed., *Global Unemployment : Loss of Jobs in the 1990s.*, New York, Armon/London, M.E. Sharpe, pp.3-20.
1997 "Effective Demand and Disguised Unemployment", in MITCHIE J., GRIEVE-SMITH J., Eds, *Employment and Economic Performance*, Oxford University Press, pp.76-96.
- ELLIOTT L., RYLE S.,
1997 "Fall in Dole Queue Fiddled", London, *The Guardian*, January 16.
- FEDERAL TRUST,
1997 "Memorandum on the UK Presidency of the Council of the European Union", in *Britain's Agenda in Europe*, London.
- GREGG P.,
1993 "Jobs and Justice", in BALLS E., GREGG P., *Work and Welfare : Tackling the Jobs Deficit*, London, Institute of Public Policy Research, pp.31-69.
- GREGG P., WADSWORTH J.,
1998 "Unemployment and Households : Causes and Consequences of Employment Polarisation among European Countries", Berlin, Institute for Applied Socio-economics, Employment Observatory, *MISEP Policies N°63*, Autumn, pp.31-35.
- GREGORY A., O'REILLY J.,
1996 "Checking out and Cashing up : the Prospects and Paradoxes of Regulating Part-Time Work in Europe", in CROMPTON R., GALLIE D., PURCELL K., Eds, *Changing Forms of Employment : Organisations, Skills and Gender*, London, Routledge, pp.207-234.
- GRIEVE-SMITH J.,
1992 *Full Employment in the 1990s*, London, Institute for Public Policy Research.
- GRIMSHAW D., RUBERY J.,
1997 "Workforce Heterogeneity and Unemployment Benefits : the Need for Policy Reassessment in the EU", *Journal of European Social Policy*, Vol. 7, 4, pp.291-318.

LAPARRA M., AGUILAR M.,

1997 "Social Exclusion and Minimum Income Programmes in Spain", in RHODES M., Ed., *Southern European Welfare States : between Crisis and Reform*, London, Frank Cass, pp.87-114.

MORLEY J.,

1998 "Unemployment in the EU - an American or European Solution ? ", in MORLEY J., STORM A., with CULLMAN O. and WHITE M., *Unemployment in Europe : the Policy Challenge*, London, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper 73, pp.1-18.

MORLEY J., STORM A., with CULLMAN O. and WHITE M.,

1998 *Unemployment in Europe : the Policy Challenge*, London, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper 73

NICKELL S.,

1997 "Unemployment and Labour Market Rigidities : Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, 3, pp.55-74.

PAHL R.E.,

1984 *Divisions of Labour*, Oxford, Blackwell.

PATEMAN C.,

1988 *The Gender Contract*, Cambridge, Polity Press.

RUBERY J.,

1996 "The Labour Market Outlook and the Outlook for Labour Market Analysis", in CROMPTON R., GALLIE D., PURCELL K., Eds, *Changing Forms of Employment*, London, Routledge, pp.21-39.

RUBERY J., SMITH M., FAGAN C., GRIMSHAW D.,

1998 *Women and European Employment*, London, Routledge.

SCHMID G.,

1997 "The Dutch Employment Miracle ? A Comparison of the Employment Systems in the Netherlands and German", Berlin, Institute for Applied Socio-economics, Employment Observatory, *MISEP Policies* 59, pp.23-31.

SIEBERT H.,

1997 "Labor Market Rigidities : at the Root of Unemployment in Europe", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 3, pp.37-54.

SYMES V.,

1995 *Unemployment in Europe : Problems and Policies*, London, Routledge.

THE ECONOMIST, 2 May 1998, "The Netherlands : And the winner is... cosy consensus", p.41.

TOWNSEND A.R.,

1997 *Making a Living in Europe : Human Geographies of Economic Change*, London, Routledge.

T.U.C. (TRADES UNION CONGRESS),

1998 *Jobs, Unemployment and Exclusion*, Briefing paper, 16 February 1998, London.

s.d. *Partners for Progress : next Steps for the New Unionism*, London, 1997/1998.

TURNER A.,

1998 "In the Market for Flexibility", in FRASER C., Ed., *Britain in Europe*, London Stratagem Publishing.

VIBERT F.,

1998 "A Competitive Europe", in FRASER C., Ed., *Britain in Europe*, London Stratagem Publishing.

Documents de travail

- C.E.C. (Commission of the European Communities),
1995 *Employment in Europe 1994*, Luxembourg.
- C.E. (Commission Européenne) DG V,
1995 *Employment in Europe 1995*, Luxembourg.
1997 *Employment in Europe 1997*, Luxembourg.
- EUROSTAT,
1985-98 *Labour Force Survey Results 1984-1997*, Luxembourg.
1986b *Eurostat Review 1977-86*, Chap. "Population and Social Conditions", Luxembourg.
1988b *Labour Force Survey : Methods and Definitions*, Luxembourg, Theme 2, Series E.
1996b *European Labour Force Survey : Methods and Definitions*, Luxembourg.
1998b *Monthly bulletin Unemployment in the EU*, Methodological Notes, January.
- OECD,
1995 *The OECD Jobs Study : Facts, Analysis, Strategies*, Paris.
1995b *The OECD Jobs Study : Implementing the Strategy*, Paris.
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS, *Labour Force Survey*, Great Britain.

La route sinueuse de l'Italie vers la sélectivité Le ciblage de la protection sociale dans un État "faible" *

par Maurizio Ferrera **

Dans la décennie 1990, le souci grandissant des coûts et de l'efficacité de la politique sociale a mené à une renaissance des notions traditionnelles de ciblage et de sélectivité. Ces politiques ont souvent été critiquées parce qu'elles conduiraient à réduire le niveau global de sécurité sociale tout en stigmatisant les populations les plus pauvres. Dans cet article consacré aux réformes italiennes de la protection sociale, l'auteur montre que l'introduction de la sélectivité est la meilleure manière de réduire les distorsions de protection propres aux pays méditerranéens tout en améliorant sensiblement la sécurité sociale dans son ensemble. Malgré des difficultés institutionnelles nombreuses liées à l'existence d'un État faible et d'une tradition politique, l'Italie a su introduire progressivement un degré substantiel de ciblage dans ses politiques de protection sociale. Bien que ces réformes aient conduit à des problèmes organisationnels sérieux, l'auteur estime que l'expérience a introduit des dynamiques d'apprentissage institutionnelles et conduit à des succès qui font de l'expérience italienne un modèle pour l'Europe.

L'expérience italienne illustre de manière emblématique les conditions d'efficacité des mesures de ciblage dans les États-providence de type bismarckien. En effet, au cours des deux dernières décennies, l'Italie a introduit un degré substantiel de ciblage "vertical" dans ses politiques de protection sociale. Mais le caractère fortement hétérogène et fragmenté de ces politiques a rendu sinueux le chemin vers la sélectivité. Au sein du paysage continental européen, l'expérience italienne est intéressante également sous un autre angle particulier : son caractère organisationnel. Un ciblage efficace exige quelques conditions institutionnelles préalables qui semblent souvent aller de soi dans une grande partie de la discussion comparative : une gestion d'État efficace, un système fiscal fiable et plus généralement une culture civique capable de circonvenir les comportements de fraude et de corruption, aussi bien de la part des utilisateurs que des

* Traduit par F. Kermisch et C. Mevel, revu par F.-X. Merrien.

** Université de Pavie et Université Bocconi, Milan.

bureaucrates. Il est flagrant que ces conditions préalables étaient absentes au début du parcours de l'Italie vers la sélectivité : d'où la métaphore de l'État "faible" évoquée dans le titre de cet article. Cependant, comme nous allons le montrer, ce voyage a encouragé les politiciens "à rechercher" des solutions possibles. Il y eut par la suite, comme conséquence, quelques réformes importantes qui permettent maintenant d'espérer rehausser de manière significative le niveau d'efficacité de l'État-providence italien.

1. Le modèle italien du *welfare*

L'Italie possède un modèle d'État-providence mixte. Les allocations de maintien de revenu sont fournies par des fonds de sécurité sociale fragmentés selon des lignes professionnelles, alors que les soins médicaux sont dispensés par un service national de santé. Un système varié et en grande partie décentralisé d'aide sociale accorde des avantages en espèces et des services sociaux de base à diverses catégories de personnes dans le besoin, telles les personnes âgées démunies ou encore les handicapés. Contrairement à la plupart des autres pays de l'Union européenne, il n'existe au plan national aucune garantie de revenu minimum de "dernier recours". La dépense sociale globale relativement basse, à peu près 25 % du P.I.B. au milieu des années 1990, est inférieure à la moyenne de l'Union européenne. Dans l'opinion publique et les débats politiques, le fonctionnement de l'État social est considéré comme fortement insuffisant. Au risque de trop simplifier, on peut dire que le mauvais fonctionnement du modèle italien de *welfare* résulte de l'effet combiné de trois déséquilibres distributionnels et de deux défauts dans la performance.

Le premier déséquilibre est le dualisme marqué entre les secteurs centraux de la force de travail et les secteurs plus périphériques. D'une part, les diverses catégories des travailleurs du marché institutionnel ou régulier ont droit à des garanties et à des avantages sociaux extrêmement généreux. En cas de chômage, par exemple, ces travailleurs ont accès à un dispositif, *la Cassa Integrazione*, qui peut couvrir jusqu'à 90 % des revenus nets pendant de nombreuses années¹. À leur retraite, ces mêmes travailleurs obtiennent une pension standard se substituant à 80 % des revenus précédents, et ils pouvaient, jusqu'à la réforme de 1995, réclamer, sans aucune condition d'âge, une pension égale à 70 % du salaire précédent après 35 ans de contributions². D'autre part, les travailleurs du marché irrégulier ou non institutionnel — l'économie "grise" ou "noire" relativement étendue — obtiennent seulement des subventions faibles (ou nulles) lorsque surviennent des risques standard tels qu'invalidité, chômage...³.

¹ Cette prestation est statutairement limitée à deux ans mais elle est de fait étendue à travers des mesures discrétionnaires.

² Dans le secteur public, la condition contributive était bien inférieure : seulement 20 ans. Ces privilèges ont été éliminés par la réforme de Dini en 1995 (cf. *infra*), mais à un rythme très lent.

³ Selon quelques évaluations récentes, les travailleurs irréguliers représentent 25 % de tous les actifs (ISTAT, 1994).

Les indemnités de chômage de base s'élèvent à un modeste 30 % des revenus précédents pendant six mois et ne peuvent être réclamées qu'après des périodes d'emploi régulier. En Italie, il n'existe aucun dispositif d'assistance-chômage ni d'arrangement *means-tested* minimum national de revenus, comme nous l'avons déjà été mentionné. Par ailleurs, les pensions sont également très basses pour ceux dont les contributions aux rentes s'avèrent insuffisantes. Ce large écart entre catégories surprotégées et catégories insuffisamment protégées est bien connu. Nous l'avons illustré dans une perspective comparative (Castles/Ferrera, 1996 ; Ferrera, 1996).

Le second déséquilibre concerne la distribution de la protection suivant les risques standard et, plus généralement, les diverses fonctions de la politique sociale. Au regard de ses homologues européens, l'État-providence italien fournit des avantages disproportionnés pour la vieillesse et les survivants, l'invalidité, le chômage temporaire ou partiel et la maladie de courte durée, alors qu'il accorde peu de protection aux risques inhérents à une famille nombreuse, au manque total de travail ou de ressources, à la maladie de longue durée ou à la "dépendance physique", ou aux problèmes de logement. L'Italie a indéniablement un système d'assistance sociale démographiquement biaisé. Selon quelques évaluations de l'OCDE, les avantages accordés aux personnes âgées (en gros les pensions) ont absorbé en 1991 pas moins de 15,3 % du P.I.B., alors que la moyenne de l'Union européenne est de 9,2 %. Les avantages pour les moins âgés (allocations familiales et prestations de services compris) s'élèvent seulement à 3,2 %, pour une moyenne de 7,7 % dans l'Union européenne. Ce deuxième déséquilibre, croisant le premier, crée une distribution sociale fortement polarisée qui, étant donné la géographie des marchés du travail de l'Italie, a également une composante territoriale forte. Les grands perdants d'une telle distribution semblent être les familles nombreuses avec de jeunes conjoints sans emploi dans le Sud ⁴.

Le troisième déséquilibre est lié à l'aspect financier. Le *stato sociale* de l'Italie est en grande partie financé par les cotisations de la sécurité sociale. Le taux de ces contributions diffère largement selon les catégories professionnelles et les secteurs économiques, les employés privés ayant les taux les plus élevés. Il est vrai que cette catégorie reçoit également de la sécurité sociale des avantages tout à fait substantiels. Au cours du temps, cependant, les contributions des employés privés ont de fait subventionné (très fortement dans certains cas) les plans d'autres catégories, particulièrement les régimes de pensions des indépendants. Cette distorsion a également une composante démographique. Les employés privés ont toujours réglé des contributions substantielles aux fonds d'allocation familiale. Cependant, ces contributions n'ont pas servi à augmenter la rente versée aux familles (très basse au regard des normes internationales), mais ont plutôt

⁴ Pour une discussion plus détaillée du déséquilibre démographique de l'État-providence italien, et de l'Europe méridionale en général, voir CASTLES F., FERRERA M., 1996. Sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Italie, voir NEGRI N., SARACENO C., 1996.

été utilisées pour combler les déficits des régimes de pensions (Ferrera, 1986). Ce détournement des contributions versées a, dans une certaine mesure, contribué à la création d'un "biais démographique".

Le déséquilibre du financement du modèle a cependant une autre caractéristique : un déficit global chronique entre les ressources et les dépenses sociales. Il est vrai que, dans une certaine mesure, ce déficit est seulement le fait d'une comptabilité incorrecte : les dépenses sociales incluent également des rentes non contributives et des services tels les pensions ou les soins hospitaliers et il serait donc faux de compter en tant que "déficit" le transfert des revenus généraux que l'I.N.P.S. (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* soit l'Institut national de sécurité sociale) ou que les S.S.N. (*Servizio Sanitario Nazionale*, Service national de santé), doivent financer. Mais il existe également un vrai déficit substantiel, basé sur l'écart entre les ressources et les dépenses pour les rentes, particulièrement dans le domaine des pensions. Par ailleurs, dans le domaine de la santé, l'intervalle chronique entre les fonds assignés et les dépenses effectives a, à son tour, produit une grande dette, en partie cachée (France, 1996).

Les deux défauts sont liés aux questions de la légalité et de l'efficacité. D'abord, particulièrement dans certains secteurs, il existe un faible degré de conformité avec les principes régissant l'accès aux rentes et le paiement des contributions ; une négligence qui affecte évidemment les "clients" des plans du *welfare*, mais qui est systématiquement tolérée, voire ouvertement encouragée, par les autorités publiques. Les abus répandus des pensions d'invalidité, les fausses déclarations faites dans le but d'obtenir des avantages ou pour éviter le paiement de la quote-part dans les frais médicaux, les retards délibérés de nombreux employeurs et indépendants en matière de contributions, sans parler de l'évasion fiscale pure et simple et même des cas manifestes de désobéissance fiscale sont des phénomènes bien connus. Ce déficit a des répercussions sérieuses dans l'efficacité des politiques de ciblage de l'Italie.

Le second défaut est l'inefficacité persistante des services publics, en grande partie due aux mécanismes d'incitation et au cadre organisationnel de l'appareil administratif italien. Dans l'État-providence, ce problème est particulièrement aigu dans le domaine de la santé. La réforme de 1978 instaurant le Service national de santé a causé de nombreuses incitations perverses tant du point de vue financier qu'organisationnel. En fait, la conception institutionnelle de la réforme de 1978 est en grande partie responsable des développements chaotiques et des contraintes financières croissantes dont ce secteur a été témoin tout au long des années 1980. À partir de 1992, un certain nombre de démarches ont été entreprises pour réformer le S.S.N. Mais le défi de l'efficacité doit toujours en grande partie être relevé (Ferrera, 1993a).

Ces cinq imperfections du modèle italien de *welfare* résultent en partie de choix (ou non-choix) politiques effectués dans les années de mise en place des politiques sociales (1950-1970), et qui ont reflété le caractère général du système politique italien. C'est particulièrement vrai pour les

déséquilibres distributionnels mentionnés plus haut. Le développement d'un système d'État-providence hypertrophié au niveau des retraites, subissant des distorsions financières et enclin à des manipulations particularistes-clientélistes, est dans la droite ligne du pluralisme italien, polarisé notamment en fonction des intérêts de ses trois principaux partis (DC, PCI et PSI). L'accent mis sur les pensions comme étant "des salaires reportés" et la négligence de la politique familiale ont reflété en fait les doctrines sociales du marxisme et du catholicisme. De manière plus cruciale encore, l'expansion d'un système de pension fortement fragmenté a procuré nombre d'opportunités pour une distribution différenciée de droits selon les clientèles concernées. On ne doit pas oublier, cependant, que, dans une certaine mesure, les éléments distinctifs de l'État social "*all'italiana*" (Ascoli, 1984) plongent leurs racines dans un certain nombre de dispositifs historiques plus larges de la société italienne ⁵.

Toutefois, conformément à la tonalité globale de l'Italie d'après-guerre, le mauvais fonctionnement de l'État social a graduellement contribué, au fil du temps, à éroder son fonctionnement et ses bases sociopolitiques mêmes (c'est-à-dire les ressources et le consensus). La décennie 1980 fut, à cet égard, cruciale. Durant cette période, les contradictions distributionnelles et organisationnelles du modèle ont produit un effet boule-de-neige qui a abouti à une vraie crise systémique, contribuant en grande partie à précipiter la mort de la première République et à assombrir encore l'avenir de l'État social italien.

2. La longue crise fiscale et le renforcement du ciblage : 1975-1990

La deuxième moitié des années 1970 a marqué l'apogée de la longue phase d'expansion de l'État-providence commencée dans les années 1950. En 1975, la réforme généreuse des pensions, approuvée en 1969, était pleinement exécutoire. En 1978, une loi instaure le Service national de santé, généralisant la couverture à toute la population résidente. Cependant, vers la fin de la même décennie, une nouvelle préoccupation émerge : le déséquilibre des finances publiques, avec ses conséquences de plus en plus graves en termes d'inflation, de taux d'intérêt et de formation de la dette. Dans une certaine mesure, le problème du déficit est en relation avec les développements exogènes de l'économie internationale (en particulier les deux chocs pétroliers) qui ont frappé l'Italie encore plus sévèrement que ses partenaires européens. Mais, dans une plus large mesure, le problème est directement lié aux réalisations dans le domaine de la politique sociale.

⁵ Pour une reconstruction détaillée de la politique de l'expansion du *welfare* en Italie, voir FERRERA M., 1986 et le 1993b.

Une cause importante du “trou” initial dans les finances publiques du pays est, en fait, le déséquilibre financier du secteur de la sécurité sociale. Déjà dans la deuxième moitié des années 1960, de nombreux régimes de pensions commencent à afficher des disparités substantielles entre prestations et contributions. Les fonds de santé à leur tour accumulent les dettes vis-à-vis des hôpitaux — syndrome encore aggravé par une réforme irresponsable du financement des hôpitaux passée en 1968 (Gerelli/Majocchi, 1984). Dans la première moitié des années 1980, la préoccupation liée à l'état des finances publiques se transforme rapidement en véritable panique. En réponse à ces soucis, la nouvelle alliance “Penta-partis” (DC, PSI, PSDI, PRI et PLI), est forcée de faire du *risanamento* (c'est-à-dire de la restauration) du budget public une de ses priorités — du moins en termes symboliques.

Les années 1980 sont une période assez tourmentée pour l'État-providence italien. C'est une décennie d'expansion continue ou, pour mieux dire, chaotique. Entre 1980 et 1990, le total des dépenses sociales passe de 19,4 % à 24,1 % du P.I.B., avec une progression annuelle de 5,5 % (C.E.C., 1995). La composante la plus dynamique de ce changement est le secteur des pensions, avec une croissance annuelle réelle de 6,3 %. Les dépenses liées à la santé connaissent une croissance remarquable en termes relatifs et absolus, particulièrement dans la deuxième partie de la décennie. L'augmentation des dépenses sociales est, en partie, l'effet de facteurs mécaniques — notamment le vieillissement de la population et la maturation du système. Mais elle est également le résultat de nouvelles dispositions visant à l'amélioration de la couverture sociale. Par ailleurs, la décennie 1980 est le témoin de la persistance — et dans certains cas d'une véritable exacerbation — des nombreuses pratiques “particularistes-clientélistes” traditionnelles. C'est particulièrement vrai pour les pensions d'invalidité, continuant d'être utilisées comme substituts d'allocations de chômage dans les régions méridionales et aussi comme ressource privilégiée pour le *voto di scambio*⁶. Le système entier du *welfare*, mais particulièrement le service national de santé, fournit finalement un terrain de chasse fertile pour les divers circuits de la corruption politique.

Dès le début des années 1980, des propositions pour une nouvelle réforme des pensions sont débattues au Parlement et incluses dans les agendas des différents cabinets. Toutes ces propositions vont dans le même sens, celui de l'austérité : rationaliser le système, reculer l'âge de la retraite et couper les formules de rente afin de restaurer un équilibre financier à moyen et à long terme. Les problèmes financiers et organisationnels soulevés par le *Servizio Sanitario Nazionale* nouvellement établi suscitent, à leur tour, une discussion sur la façon de “réformer la réforme”. Les propositions dans ce domaine incluent des mesures de décentralisation ; la limitation de la puissance et des compétences des organes partisans au niveau

⁶ L'échange des voix de préférence pour la concession semi-légale ou carrément illégale de rentes ou autres “faveurs”.

local ; l'exclusion des catégories à hauts revenus de la couverture sociale ; l'établissement de contrôles plus stricts des prestations et, plus tard, au cours de la décennie, l'introduction de rapports de quasi-marché entre les mandataires publics et les prestataires de services. Ni la réforme des pensions ni la "réforme de la réforme de la santé" n'ont beaucoup d'effet jusqu'au début des années 1990. Les années 1980 sont, cependant, celles de certaines premières "coupes" dans les deux secteurs : dans le cas des pensions, des coupes relativement périphériques et pas très efficaces, et dans le cas de la santé, des coupes plus substantielles. Ces mesures peuvent être considérées comme la préhistoire d'une politique nouvelle de ciblage du *welfare*, accélérée et devenue plus explicite pendant les années 1990.

Dans le domaine des pensions, à partir de 1983, un certain nombre de mesures sont prises, destinées à subordonner le versement de certaines rentes aux conditions de revenu réel des bénéficiaires et à contrôler les abus. Des plafonds de revenu sont établis. Les règles afférentes aux pensions d'invalidité sont, à leur tour, complètement révisées, resserrant les critères médicaux et introduisant des examens médicaux périodiques pour les bénéficiaires de rentes. Importantes en termes symboliques, ces étapes dans la direction d'un plus grand "ciblage" de la sécurité sociale de l'Italie sont cependant modestement efficaces en termes financiers. Non seulement elles sont, de manière planifiée, limitées aux marges du système, pour ainsi dire, mais elles lancent également quelques contre-mesures qui neutralisent en grande partie tous les impacts positifs sur les coûts. La détermination des conditions de revenu requises pour les pensions minimales et des avantages multiples est confiée à l'I.N.P.S., l'institut de sécurité sociale. Mais les moyens techniques et la capacité même de mettre en œuvre des commandes précises font défaut. Ainsi, l'introduction du test de revenu provoque un chaos organisationnel. De nombreuses injustices se produisent, occasionnant un tel accroissement de litiges entre les bénéficiaires et les organes responsables de la gestion de la sécurité sociale, qu'ils doivent faire l'objet d'une amnistie générale en fin de décennie. L'épilogue le plus absurde des dispositions de ciblage de 1983 survint en 1993/94, quand la Cour Constitutionnelle jugea ces pratiques partiellement illégales et contraignit le gouvernement à rembourser des arriérés pour plusieurs trillions de liras. De même, dans le domaine de l'invalidité, les "coupes" ne produisent pas l'effet escompté. La nouvelle discipline introduite en 1984 ne s'applique qu'aux indemnités-invalidité payées par l'I.N.P.S. sur la base des contributions versées, mais n'affecte pas les avantages non contributifs accordés par le ministère de l'Intérieur. La deuxième moitié des années 1980 voit une augmentation énorme de ces derniers avantages qui annulent presque totalement l'impact restrictif des nouveaux règlements de l'I.N.P.S. (Ferrera, 1996). La nouvelle approche de ciblage des années 1980 a également affecté les allocations familiales. En 1988, les avantages pour les employés, précédemment universels, sont soumis à une condition de ressources.

Les réductions et le ciblage ont été plus substantiels et plus efficaces dans le domaine de la santé. Le gouvernement inaugure une politique de gestion financière du *Servizio Sanitario* visant à limiter la demande de services, en imposant des plafonds de dépenses aux régions et en faisant en sorte que les utilisateurs paient une partie des services. L'enveloppe budgétaire annuelle devient l'instrument par excellence pour une gestion centralisée des systèmes de santé. Les allocations sont calculées sur base des fonds publics disponibles et réparties parmi les régions. Les économies nécessaires pour rester en dessous du plafond sont réalisées par des co-paiements (participation financière des assurés) et par diverses mesures restrictives (réduction d'équipements, de personnel, d'investissements, etc.)⁷. Les co-paiements étaient (et sont toujours), sans doute, l'instrument le plus visible et le plus impopulaire de l'action gouvernementale dans le secteur de la santé, tout au long des années 1980. Comme dans le domaine des pensions, l'année 1983 marque un tournant. Alarmé par l'augmentation des coûts de la santé (particulièrement des médicaments) au cours des deux années précédentes, le gouvernement décide d'introduire un montant fixe, mais faible, de co-paiement, en lieu et place d'un montant proportionnel qui faisait peser sur les consommateurs 15 % des médicaments. Ce pourcentage est alors augmenté à plusieurs reprises dans les années suivantes, atteignant 30 % en 1989⁸. Des médicaments, le ticket modérateur s'est aussi étendu aux tests de diagnostic et aux consultations de spécialistes. Bien que fortement critiquée, la politique de co-paiement a généralement réalisé ses objectifs, qui étaient essentiellement financiers.

Comme dans le secteur des pensions, le ciblage de la santé par l'introduction de la participation financière des utilisateurs a produit, cependant, un certain nombre d'effets pervers. Pour atténuer l'impact social d'une telle charge, une législation détaillée sur les exemptions fut introduite pendant la décennie, combinant différents critères (revenu, type de maladie, statut familial professionnel, âge, etc.). Mais les patients italiens apprirent à exploiter les brèches de cette législation. Exactement comme l'I.N.P.S., la bureaucratie de la S.S.N. manquait de capacité organisationnelle pour imposer les normes. Le résultat fut une augmentation rapide, dans le temps, du nombre de consommateurs exemptés, qui atteignit le chiffre impressionnant de 25 % en 1989, et qui représentait 75 % des dépenses pharmaceutiques totales. Elle doit principalement être attribuée à une croissance des fraudes et des abus, sous forme de fausses déclarations (des ressources disponibles par les utilisateurs ou des conditions de santé par les médecins, ou tous les deux).

Si, du côté des dépenses, la décennie 1980 fut sans aucun doute ambiguë (expansion continue et coupes budgétaires chaotiques), du côté des recettes, la tendance dominante était beaucoup plus claire : amertume sur tous les fronts. Les taux de contribution sont à plusieurs reprises augmen-

⁷ Pour un contour plus détaillé des développements dans le secteur de la santé, voir FERRERA M., 1995.

⁸ En 1996, le pourcentage avait augmenté jusqu'à 50 %, un des plus élevés d'Europe.

tés, particulièrement pour la catégorie des travailleurs indépendants. En termes réels globaux, le revenu des contributions payées par les employeurs et les personnes protégées augmente de 48 % entre 1980 et 1990, passant de 16,2 % à 17,4 % du P.I.B. ; le poids des contributions versées par les indépendants double presque dans la même période⁹. Les revenus fiscaux totaux du gouvernement général croissent rapidement pendant la dernière décennie, passant de 30,2 % à 40 % du P.I.B. entre 1980 et 1990. Selon quelques calculs récents de l'Union européenne, le taux d'imposition fiscal moyen réel sur les revenus des employés augmenta de 11,4 % (passant de 31,8 % à 43,2 %) dans la période 1980-1993. Le taux actuel moyen appliqué sur les revenus des indépendants augmenta, à son tour, de pas moins de 18,8 % dans la même période (de 21,7 % à 40,5 %), pour une diminution moyenne de 6,4 % dans l'Union européenne (Gerelli/Majocchi, 1984)¹⁰.

Mais cet ajustement fiscal remarquable ne suffit pas à guérir le déséquilibre structurel des comptes nationaux. De 9 % en 1980, le déficit public dépassa les 12 % en 1984 et était toujours légèrement supérieur à 10 % en 1990, alors que la dette publique passait de 57,7 % en 1980 à 97,8 % en 1990. Dans une large mesure, cette détérioration est due à une dynamique auto-entretenu de la "spirale de la dette" dans un contexte international défavorable. Mais les déséquilibres internes du système social (surtout les pensions) ne jouent pas un rôle insignifiant dans l'histoire. Malgré la hausse massive des contributions, le financement étatique de la protection sociale augmente de 76 % en valeur réelle entre 1980 et 1990, passant de 5 % à 7,1 % du P.I.B.¹¹.

Le jour "historique" du règlement des comptes du secteur public de l'Italie vint tout d'un coup en 1992. Cet été-là — le référendum au sujet de la ratification du Traité de Maastricht est imminent en France — les marchés financiers internationaux deviennent très nerveux. La crédibilité du gouvernement italien et sa capacité à réaliser le *risanamento* est remise en doute. Malgré le paquet fiscal "de larmes et de sang" présenté par Giuliano Amato en juillet 1992 (qui comprenait un prélèvement obligatoire sur tous les comptes bancaires), la Lire souffre d'une violente attaque spéculative, doit quitter le Mécanisme du Taux de Change (MTC) en début septembre et dévalue sensiblement par rapport au mark allemand et aux autres principales devises.

Rendre l'État social responsable de toute la crise serait excessif. Mais il serait également fallacieux de négliger la responsabilité "historique" d'une configuration d'expansion fiscale non équilibrée dans la formation de la dette publique de l'Italie. Les échecs des années 1980 aussi bien que les oppositions sociales et politiques aux réformes structurales des pensions et de la santé ont joué un rôle égal en minant la crédibilité du gouvernement

⁹ Propres calculs basés sur EUROSTAT, 1995.

¹⁰ Ces chiffres sont tirés du journal *Il Sole-24 Ore* du 21 mars 1996.

¹¹ Voir note 9.

italien dans sa capacité à équilibrer le budget. La crise fiscale aiguë de l'été 1992 — les petits épargnants se précipitant vers leurs banques pour encaisser leurs bons du gouvernement — fut l'occasion de contraindre à des modifications de politique rapides, le budget étant approuvé en automne 1992. Les dispositions principales avaient trait, cela ne surprendra pas, aux pensions et à la santé¹². Après des années de discussions stériles, le Parlement italien, finalement, approuvait les réformes tant attendues.

3. Les réformes structurales des années 1990

Tout en maintenant le cadre global du système établi en 1969 (des projets professionnels et des formules liées au revenu), la réforme des pensions de 1992 présente, après des décennies d'améliorations, un nombre d'innovations significatives dans des directions restrictives. Les principales dispositions de cette réforme peuvent être récapitulées de la manière suivante :

- recul de l'âge de la retraite ;
- augmentation progressive de la période minimale de contribution pour les retraites (de 10 à 20 ans) ;
- extension graduelle de la période de référence ;
- augmentation progressive des conditions de contribution minimum pour les pensions de vieillesse ;
- nouvelle augmentation des taux de contribution.

En outre, en 1993, de nouvelles dispositions pour les pensions supplémentaires sont adoptées. Elles introduisent un cadre juridique coordonné et des incitations fiscales pour l'établissement de fonds professionnels supplémentaires. Le gouvernement de Ciampi décide à son tour de mettre en application de nouveaux contrôles sur les pensions d'ancienneté ainsi que des contrôles sur les bénéficiaires des pensions d'invalidité, pour limiter les fraudes.

La crise persistante des finances publiques, les tendances à la hausse des dépenses de pensions (malgré les "coupes") et les pressions d'agences internationales telles que le F.M.I., l'OCDE et les institutions de l'Union européenne convainquirent le gouvernement, en 1993/1994, qu'il était nécessaire d'opérer une réforme plus incisive. En automne de 1994, le gouvernement de Berlusconi essaya de présenter de nouvelles coupes importantes, mais sans grand succès. En mai 1995, le gouvernement de Dini parvint à trouver un accord avec les syndicats, qui fut approuvé par le Parlement en août

¹² D'autres mesures importantes ont été prises sur le financement des gouvernements locaux et sur le fonctionnement de la fonction publique.

Les points principaux de cette nouvelle réforme sont :

- le passage, avant 2013, de l'ancienne formule liée au revenu à une nouvelle formule liée aux contributions ¹³ ;
- l'introduction d'un âge de retraite plus flexible (57-65 ans) ;
- l'introduction d'un seuil d'âge pour les pensions d'ancienneté (57 ans) pour tous les travailleurs, lequel sera d'application avant 2008 ;
- la standardisation des règles pour les employés des secteurs publics et privés ;
- l'application du test de revenu des rentes pour les survivants ;
- des règles plus strictes sur le cumul des rentes d'invalidité et des revenus du travail, ainsi qu'un contrôle plus sévère des bénéficiaires.

L'automne 1992 marque aussi un tournant important dans le domaine de la santé. La "réforme de la réforme" a transformé les unités locales de santé (ULS) en "entreprises publiques", dotées d'une grande autonomie et d'une responsabilité organisationnelle. Les ULS ne sont plus gérées par des comités politiques élus, mais par un directeur général désigné par les régions, sur base de qualifications professionnelles et avec un contrat privé, renouvelable après cinq ans, sous réserve d'exécution satisfaisante. Les hôpitaux plus importants, agissant autrefois en tant que branches de l'ULS, peuvent désormais s'établir en agences publiques hospitalières, avec une organisation et une gestion autonomes. Celles-ci doivent fonctionner avec des budgets équilibrés. Les excédents budgétaires peuvent être utilisés pour des investissements et des initiatives du personnel tandis que des déficits injustifiés compromettent leur autonomie. Les règlements de financement changent aussi. Le gouvernement central maintient des responsabilités globales de planification ; c'est lui qui subventionne un ensemble standard de services devant être assurés à chaque citoyen dans chaque région. De cette façon, ces dernières continuent à recevoir une enveloppe déterminée du gouvernement central, calculée au prorata de la population (avec quelques aménagements). Cependant, en plus de cette dotation annuelle standard, le solde doit être couvert par les ressources régionales (co-paiements ou augmentation d'impôts). Les régions et les gestionnaires de l'ULS sont ainsi encouragés à réprimer les coûts et à favoriser une utilisation efficace des ressources dans leurs juridictions. La mise en place de la réforme de 1992, commencée en 1994, est toujours en œuvre. Il faut ajouter que des restrictions sévères ont été présentées en

¹³ Selon les nouvelles règles, la règle de calcul des avantages ne sera plus liée aux revenus, mais aux contributions antérieures. Le montant total de contributions versées pendant la vie active sera divisé par un "coefficient de conversion" s'étendant de 4,719 (à l'âge de 57 ans) à 6,13 % (à 65 ans). Ce coefficient, révisé tous les dix ans, sera potentiellement ajusté au vu des développements économiques et démographiques. Le taux de contribution sera revu annuellement sur la base des changements de P.I.B. La pension elle-même ne sera pas indexée en fonction de l'inflation et une allocation sociale financée par l'Etat continuera d'être versée à ceux qui ne peuvent bénéficier de rente contributive. Le système continuera de payer au cas par cas, mais les critères actuariels régiront à l'avenir la détermination des rentes.

1993 et en 1994 concernant les règlements de co-paiement et le système des exemptions, dans le but de décourager les fraudes et abus du côté des patients et des médecins.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les réformes de 1992-1995 représentent des percées majeures. Cependant, les déséquilibres distributionnels de base de l'État social italien ne sont pas supprimés. Ainsi, le nouveau gouvernement, élu au printemps 1996, fait de la réforme complète de l'État social une de ses priorités. En janvier 1997, M. Prodi charge une commission d'experts d'esquisser un plan de réforme. Un rapport est produit par cette commission (connue sous le nom de Commission Onofri, du nom de son président). Centrées sur l'idée de rééquilibrage et de limitation de la dépense sociale (sans pourtant réduire l'agrégat), les propositions principales de la commission Onofri étaient les suivantes :

- 1) une mise en œuvre beaucoup plus rapide de la nouvelle formule de pension présentée par la réforme de Dini en 1995 ;
- 2) une réforme complète des allocations de chômage et des plans de promotion d'emploi ;
- 3) une rationalisation plus poussée de la structure d'initiative au sein de la NHS ;
- 4) une rationalisation d'aide sociale par l'établissement d'un projet de revenu minimum garanti ;
- 5) l'introduction de nouvelles règles et de procédures de "sélectivité" plus efficaces.

Après quelques mois de discussion agitée et de négociations politiques, le gouvernement de Prodi réussissait à inclure dans la loi du budget de 1998 quelques-unes des propositions préconisées par la Commission. Un certain nombre de nouvelles mesures étaient également présentées concernant les règles d'aide sociale et les règles de "sélectivité".

L'État-providence italien comprend actuellement un large éventail de rentes et de services ciblés. Il y a presque deux décennies, le ciblage était seulement appliqué aux programmes sociaux d'assistance au niveau local. Il va sans dire que les années 1980 et 90 ont connu une évolution de la politique sociale dans le sens d'une plus grande sélectivité. Étant donné la situation chaotique des années 1970 et le déséquilibre historique du modèle italien d'État providence, ce changement a été positivement évalué au cours des débats nationaux, même si quelques voix ont parfois soulevé le spectre de la "résidualisation rampante". Bien que les études empiriques sur l'impact redistributif de la rente sous condition de ressources soient limitées dans le cas italien, il semble qu'elle ait contribué à diminuer le niveau de pauvreté, particulièrement grâce aux pensions minimales et aux allocations familiales, les deux plus grands projets en termes de dépenses globales. Se basant sur les données d'un microrecensement, on a estimé que les pensions minimales contribuent à enrayer la pauvreté de plus de 4 %, tandis que les allocations familiales la réduisent de 1,2 %.

Cette mise en œuvre d'une plus grande sélectivité a cependant engendré trois types de nouveaux problèmes : des disparités injustifiées de traitement, des effets comportementaux pervers et une application défectueuse des mesures.

Les mesures de ciblage n'ont pas été conçues ni présentées d'une manière systématique et coordonnée. Les gouvernements successifs ont mis en avant leurs propres mesures sectorielles, incités par leurs préoccupations plus que dans un but d'équité et d'efficacité. Les niveaux régionaux et locaux ont également exercé leur action, dans leurs sphères de juridiction, avec une coordination horizontale et verticale faibles. Cette approche a eu pour conséquence de très grandes variations dans les critères retenus pour le ciblage : selon le temps, les rentes, selon les niveaux de gouvernement et les zones territoriales.

Le deuxième groupe de problèmes est lié à la définition des seuils de revenu pris en compte dans l'octroi des rentes ou leur refus. Les mesures initiales des années 1980 faisaient principalement référence aux revenus individuels. Au cours du temps, cependant, un glissement s'est opéré vers les revenus des ménages, ce qui semble essentiel en Italie où la famille joue toujours un rôle très important d'unité de production et de distribution des revenus. Mais on a peu cherché à identifier avec précision quels genres de revenus prendre en considération pour établir des échelles d'équivalence valables tenant compte des différentes tailles de ménage et présentant une incitation à rechercher un emploi. Le caractère brutal et peu élaboré du test de condition de ressources a donné lieu à de nombreuses conséquences injustes et à des incitations perverses. Pour prendre un exemple, en comptant tous les revenus des membres d'une famille, sans corrections, le test de revenu pénalisait systématiquement le travail des femmes ou même les décourageait d'occuper un emploi rémunéré dans l'économie formelle (Addis, 1998).

Enfin, des problèmes massifs concernant la fiabilité des nouveaux instruments ont surgi au moment de la mise en place des nouvelles mesures. Les Italiens sont connus pour leur forte capacité "culturelle" à éluder et fuir les impôts ; la bureaucratie italienne est à son tour réputée pour ses déficiences. Ces deux facteurs combinés ont affaibli la fiabilité réelle d'un test réalisé essentiellement sur les revenus déclarés, avec des contrôles administratifs formels très limités. À ceci, nous devons ajouter que les rentrées financières (par exemple, les intérêts sur les obligations publiques) ont joué, et jouent toujours, un grand rôle dans les ressources des ménages italiens. En dépit de quelques tentatives en ce sens, il a été très difficile de tenir compte de cette source de revenu pour le test. Tous ces éléments ont eu pour résultat d'accroître le nombre de personnes recevant des rentes (ou des montants plus élevés de rentes) supérieures à celles auxquelles elles auraient réellement droit. Le C.E.R. a estimé qu'environ 20 % des bénéficiaires n'avaient légalement pas de droits, l'ensemble représentant 0,5 % du P.I.B. (C.E.R., 1997). Il est sûr qu'un certain nombre de contre-mesures ont été adoptées pendant les années 1990, particulière-

ment au niveau local, afin d'améliorer la fiabilité des tests de revenu, par exemple en tentant d'inclure les revenus financiers dans les déclarations signées par les requérants à l'occasion de leurs demandes de rentes ou en tentant d'appliquer des indicateurs "inductifs"¹⁴. Mais ces efforts n'ont pas été très efficaces. La sélectivité a ainsi gagné en visibilité dans l'agenda politique social national et le gouvernement de Prodi, élu en 1996, a fait de cette question un point central de son plan de réforme de l'État-providence.

4. Les nouvelles tendances

Au printemps 1997, la commission Onofri fait un certain nombre de propositions concernant la réforme du système d'État-providence italien. Deux de ces propositions sont particulièrement importantes pour notre analyse : la proposition d'une rationalisation complète de l'assistance sociale et la proposition d'établir des règles et des procédures de "sélectivité", nouvelles et plus efficaces. En matière d'assistance sociale, la commission propose une unification progressive des rentes fragmentées et catégorielles subordonnées à une condition de ressources. Tout ceci en vue d'introduire un revenu minimum garanti payable à toutes les familles, indépendamment d'autres conditions. Cette rente devrait assurer 50 % de la différence entre le revenu net disponible de la famille et un seuil de pauvreté égal à 50 % - 60 % du revenu individuel. Selon la commission, la gestion réelle de cette nouvelle rente devait être décentralisée et confiée aux régions et communautés locales. En ce qui concerne la situation existante, la grande nouveauté de la proposition repose sur le caractère de garantie du nouvel arrangement (par opposition au caractère "volontariste" des projets de filet de sécurité existant au niveau régional), puisant dans les ressources financières déjà allouées aux "vieux" programmes d'allocations familiales et de pensions sociales. Quant à la sélectivité, la commission Onofri propose l'établissement d'un nouveau "code" national, reprenant des critères uniformes pour la mesure et pour l'évaluation des revenus de tous les résidents réclamant des avantages ou des services sous condition de ressources.

Le rapport Onofri fit l'objet d'un débat houleux en été et en automne 1997. Concernant les pensions, le gouvernement réussissait à présenter quelques coupes dans les pensions d'ancienneté (particulièrement pour les employés du secteur public), mais en raison de l'opposition féroce des Communistes Réformés, dont l'accord était nécessaire pour l'obtention d'une majorité au Parlement, le gouvernement ne pouvait pas adopter la recommandation la plus importante du plan Onofri, soit une mise en application beaucoup plus rapide de la nouvelle formule des pensions présentée en 1995. Il n'y eut pas non plus de changement dans le champ de

¹⁴ Un revenu déterminé est automatiquement imputé à un type donné d'acquéreur, à moins que ce dernier ne prouve qu'il gagne réellement moins.

l'assurance chômage. Mais le gouvernement arriva à faire passer quelques innovations importantes sur les fronts de l'assistance sociale et de la sélectivité. La loi du budget pour 1998, approuvée en décembre 1997, délègue à l'exécutif la prise de mesures pour l'introduction d'un nouvel "indicateur des conditions socio-économiques" (ISE) qui sera utilisé comme mesure pour toutes les rentes sous condition de ressources et pour l'introduction du plan (expérimental) de "revenu minimum d'insertion".

Le nouvel ISE fut finalement présenté par un décret gouvernemental en mars 1998. Pour le grand public italien, cet instrument passe pour être le *riccometro*, "la mesure de la richesse". Le décret spécifie quels revenus et capitaux doivent être pris en compte quand «des personnes en situation de besoin réclament des prestations sociales ou des services». L'unité de référence est le ménage. La liste des sources de revenus et des types de capitaux à prendre en considération est très complète. Concernant les revenus, tous les revenus imposables sont pris en compte, y compris l'intérêt sur le capital. Les seules exceptions sont les coûts de logement. En ce qui concerne les capitaux, sont comptabilisés l'immobilier et les biens financiers. Une échelle d'équivalence est alors appliquée aux revenus et aux capitaux, dont l'ISE tient compte pour les différentes tailles de familles. Les demandeurs des rentes "testés par l'ISE" doivent fournir des informations sur tous leurs comptes bancaires, afin que les agences de rentes puissent effectuer des contrôles si elles le souhaitent. Pour décourager la fraude, les bénéficiaires des rentes testées par l'ISE auront la priorité lors des contrôles annuels aléatoires exercés par l'administration fiscale sur les déclarations de revenu des contribuables.

Comme on peut le voir, le nouvel instrument promet de corriger plusieurs des imperfections mentionnées ci-dessus relatives aux normes et pratiques du ciblage. On doit noter, cependant, que le décret de l'ISE se limite aux directives nationales. Les agences administratives sont responsables de l'établissement de règlements détaillés au sujet de leur sphère d'action, avec quelques marges de manœuvre discrétionnaires. Le vrai test concernant le potentiel innovateur de l'ISE viendra seulement à ce moment. En mai 1998, le Service national de santé émet ses propres règlements "inspirés de l'ISE". Alors même qu'il n'y avait que des corrections mineures, en ce qui concerne les critères généraux présentés par le gouvernement, les nouveaux règlements du Service national de santé sont appliqués de manière "expérimentale" et seulement dans quelques régions, à partir de 1999. Ainsi, il n'est pas certain que le nouvel instrument soit réellement utilisé de manière systématique. Une autre limitation sévère est le fait que, même dans le décret initial, la portée d'application de l'ISE n'inclut pas les rentes qui sont versées en argent comptant. Sous la pression des syndicats (et également des partis de centre droite dans l'opposition), les rentes de sécurité sociale sont exemptées de l'application de l'ISE : elles continuent d'être versées selon les vieilles règles. Ceci est justifié par le besoin d'expérimenter les nouveaux critères "aux marges", pour ainsi dire, avant de les appliquer à un niveau généralisé. Une justifi-

cation moins noble, cependant, est la crainte d'imposer des pertes à tous ceux qui reçoivent actuellement des rentes, légitimement ou non.

En juin 1998, un autre décret du gouvernement Prodi présente une deuxième innovation importante, le *reddito minimo di inserimento*, ou revenu minimum d'insertion (le nom vient du RMI français, présenté en 1988). Ce plan est censé être un filet de sécurité garanti et non catégoriel pour lutter contre «la pauvreté et l'exclusion sociale, grâce au support des conditions économiques et sociales, des personnes exposées au risque de marginalisation sociale et incapables de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants pour raisons psychologiques, physiques ou sociales». Ce plan comprend deux éléments. D'abord, un transfert d'argent comptant égal à la différence entre le revenu net disponible du ménage et le seuil prédéfini de pauvreté (500.000 liras pour une personne seule), qui sera ajusté au moyen d'une échelle d'équivalence. L'accès à ce transfert d'argent comptant sera testé par l'ISE, avec une tolérance de 25 % des revenus du travail, pour atténuer le piège de la pauvreté. La rente, versée pendant une année, est renouvelable. Le deuxième élément est un programme de réinsertion, destiné à stimuler les "différentes capacités" et "l'autonomie économique" des destinataires. Ce programme, élaboré par le gouvernement local, exige, pour toute personne en âge de travailler, la participation à certains programmes de formation ou la participation à une tâche socialement utile. Le RMI italien est introduit expérimentalement dans 39 communautés locales, choisies sur la base d'indicateurs socioéconomiques (avec une sur-représentation des communautés méridionales, où la pauvreté est plus répandue). Cette expérimentation sera évaluée à la fin de l'année 2000, avec la possibilité de transformer le plan en programme national (mais qui restera cependant décentralisé). Quarante-vingt-dix pour cent du coût de l'expérience sera soutenu par le gouvernement central, les 10 % restants par les communautés participantes.

De même que pour l'ISE, l'introduction de ce nouvel instrument fut accompagnée d'une certaine polémique. Les partis d'opposition protestèrent contre l'encouragement à «l'oisiveté subventionnée», tandis que les syndicats se mirent à craindre une attaque ultérieure à l'encontre des allocations de chômage (très généreuses) garanties à leurs membres. Mais l'expérimentation du RMI peut avoir convaincu les syndicats qu'une réforme était nécessaire si l'on voulait que le système entier de lutte contre la pauvreté et le chômage œuvre efficacement. Un autre élément nécessite un changement législatif : le cadre régulateur général du secteur d'assistance sociale et des services sociaux. Ce cadre doit en particulier redéfinir les responsabilités financières du centre, des régions et des collectivités locales. Un projet de loi fut soumis au parlement par le gouvernement de Prodi au printemps de 1998. Il faut également noter qu'en automne 1998, le gouvernement d'Alema présenta deux nouvelles rentes testées par l'ISE : une allocation pour les familles nécessiteuses d'au moins trois enfants et une allocation de maternité pour des femmes ne bénéficiant pas de l'assurance maternité obligatoire.

Conclusion

Au cours des deux dernières décennies, l'État-providence italien a fait une utilisation croissante du ciblage dans chacun de ses trois domaines principaux : la sécurité sociale, l'assistance sociale et la santé. Étant donné le caractère "faible" de l'État italien (sa faiblesse bureaucratique, sa perméabilité à la manipulation particulariste, etc.), l'introduction de la sélectivité a soulevé un certain nombre de problèmes organisationnels sérieux et entraîné des déformations distributives. Ces dernières années, cependant, la cohérence et la "rationalité" globale des règles de ciblage ainsi que l'efficacité de leur gestion se sont sensiblement améliorées à la suite des pressions budgétaires et grâce à des dynamiques d'apprentissage institutionnelles.

Dans la configuration italienne (comme dans la plupart des configurations de type bismarckien), une plus grande sélectivité a impliqué deux opérations redistributives différentes. D'une part, de nouvelles rentes et programmes ont été présentés pour combler les lacunes de la sécurité sociale traditionnelle et renforcer le filet de sécurité de base. Grâce à ces ajouts, les groupes sociaux demeurés hors de portée des assurances ont été ciblés "en dedans", sur la base d'un besoin et d'un contrôle des ressources. D'autre part, quelques groupes de professionnels qui avaient joui d'une protection privilégiée dans le passé ont été exclus du fait de l'introduction de conditions de ressources et/ou par des soustractions sélectives de droits sociaux. Bien que défectueuse et imparfaite, cette combinaison nouvelle de sélectivité positive et de sélectivité négative ont largement contribué à pallier certains des déséquilibres distributifs historiques du modèle de *welfare* italien.

L'introduction du nouvel "indicateur des conditions socio-économiques" (ISE) peut fournir, à l'avenir, un levier solide pour réaliser une plus grande justice sociale dans la distribution de ressources peu abondantes. Il équilibre les effets "matthieu" des États-providence mûrs qui tendent à avantager les utilisateurs de la classe moyenne. Cet instrument peut également s'avérer très utile en termes sociopolitiques : ce peut être une bonne manière de faire supporter par la classe moyenne une part plus importante de la facture de protection sociale, particulièrement grâce aux participations financières des utilisateurs, tout en maintenant, en grande partie, son ancrage dans les principes d'assurance sociale obligatoire. Tout dépendra, naturellement, de la façon dont le nouvel instrument sera réellement utilisé et des politiques d'accompagnement, mais l'État-providence italien semble bien sur la bonne voie.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADDIS E.,
1998 *Gender Effects of Means-Testing: The Italian Experience*, Paper presented at the Conference on Reforming Social Assistance, Florence, Italy.
- ASCOLI U.,
1984 *Welfare state all'italiana*, Bari, Laterza.
- CASTLES F., FERRERA M.,
1996 *Home Ownership and the Welfare State : Is Southern Europe Different ?*, Southern European Society and Politics, 2, pp.163-185.
- C.E.R.,
1997 *Le prestazioni selettive*, Roma.
- C.E.C. (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES),
1995 *Social Protection in Europe*, Luxemburg.
- EARDLEY T., BRADSHAW J., DITCH J., GOUGH I., WHITEFORD P.,
1996 *Social Assistance in OECD Countries*, Vol. 1-2, London, HMSO.
- EUROSTAT,
1995 *Social Protection Expenditures and Receipts 1980-1993*, Luxemburg.
- FERRERA M.,
1986 "Italy", in FLORA P., Ed., *Growth to Limits. The European Welfare States since World War II*, Berlin/New York, De Gruyter, pp.385-482.
1993a *EC Citizens and Social Protection*, Bruxelles, Commission of the European Communities.
1993b *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
1995 "The Rise and Fall of Democratic Universalism. Journal of Health Politics", *Policy and Law*, 20, pp.275-302.
1996 "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6, pp.17-37.
- FRANCE G.,
1996 *Constrained Governance and the Evolution of the Italian National Health Service since 1980*, Paper presented at the ECPR Workshop, Beyond the Health Care State, Oslo, Norway.
- GERELLI F., MAJOCCHI A.,
1984 *Il deficit pubblico: Origine e problemi*, Milan, Franco Angeli.
- ISTAT,
1994 *Collana d'informazione*, n°2, Roma.
- NEGRI N., SARACENO C.,
1996 *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Héritages institutionnels et innovations locales en matière d'emploi Une comparaison Bulgarie - Pologne

par François Bafail et Vassil Kirov *

En Europe post-communiste, les politiques sociales de soutien à l'emploi et de lutte contre le chômage n'ont pas correspondu à l'application d'un modèle pré-établi, à la différence de ce qui a pu voir le jour en matière de programme de stabilisation ou de politique de privatisation, au début de la décennie 1990. Faute d'États forts, de ressources humaines et financières suffisantes et en présence d'une crise massive de l'emploi, les acteurs ont eu tendance à recomposer leurs héritages, qu'il s'agisse pour les entreprises de la négociation informelle de l'emploi, pour les administrations de la professionnalisation interne ou encore pour les individus isolés, du recours massif au "travail au noir". On ne peut toutefois pas réduire la transformation post-communiste à la simple revalorisation des ressources antérieures, comme invite souvent à le faire l'approche en termes de *path dependency*. Si plusieurs situations, à l'instar de celles qui sont empruntées ici aux champs bulgares et polonais, peuvent être comprises dans la continuité de la période antérieure, d'autres, en revanche, mettent en évidence le poids de l'action collective et l'importance des règles exogènes pour la mise au point de solutions innovantes.

Dans l'examen comparé des performances accomplies sur la voie du marché depuis 1990 par les anciens pays de l'Est, on a coutume de distinguer deux blocs de pays : ceux appelés à rejoindre l'Union européenne en premier, à l'image de la Pologne, de la Hongrie et de la République Tchèque, et ceux conviés à la rejoindre ultérieurement, à l'instar de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Bulgarie. Pour justifier cet ordre de priorités, on met en évidence, d'une part, les résultats atteints à la suite des politiques de stabilisation et de privatisation et, d'autre part, la présence des investissements directs étrangers. Mais dans ce type de classement, les performances en matière sociale, notamment en ce qui concerne la lutte contre le chômage, sont rarement prises en compte. Plus difficilement me-

* François Bafail est Directeur de recherche CNRS au CERAT, Grenoble (Bafail@upmf-grenoble.fr). Vassil Kirov est doctorant à l'Institut de sociologie, Académie des sciences de Sofia, Bulgarie (vassil.kirov@bulmail.net).

surables que les dispositifs économiques, les politiques sociales ont, en effet, été beaucoup moins valorisées dans la démarche des différents experts. Ce manque d'intérêt a été d'autant plus renforcé que les responsables nationaux des nouveaux pays émergents ont dû faire face à un manque cruel d'expérience en la matière et à une pénurie importante de ressources humaines et financières. Devant la croissance considérable du chômage, les équipes politiques en place ont eu tendance à laisser faire. En d'autres termes, elles ont reporté sur les institutions existantes et sur la société la gestion des problèmes locaux du chômage et de l'exclusion (Götting, 1998 ; Bafoil, Dir., 1999). Les anciens compromis noués au sein des entreprises ou des administrations ont pu ainsi être reformulés, grâce à la mise en valeur des ressources accumulées antérieurement, qu'elles soient matérielles ou symboliques. Dans le droit fil des approches dites du "chemin de dépendance" (Stark/Bruszt, 1998), on est ainsi conduit à s'interroger sur la place à conférer aux héritages légués par la période communiste et sur le caractère innovant de certaines réponses apportées localement. De quel type d'héritage parle-t-on et, surtout, en quoi les conditions qui se sont révélées favorables pour ces pays dans leur processus de sortie du communisme se sont-elles révélées être ultérieurement des facteurs positifs en ce qui concerne les politiques d'emploi ? On pense ici aux syndicats mais plus généralement aux partenaires sociaux institutionnels et non institutionnels, parmi lesquels la famille occupe une grande place.

En prenant appui sur les résultats d'études conduites en Pologne et en Bulgarie en 1998 et en 1999, on se propose de mettre en évidence le poids différencié des héritages communistes dans la formation des politiques d'emploi et de lutte contre le chômage ¹. Après avoir précisé l'ampleur du phénomène du chômage dans ces deux pays (I), on cherchera à distinguer la part du passé et celle de l'innovation qui revient aux acteurs sociaux et aux acteurs publics (II), pour souligner, enfin, l'importance de l'économie informelle dans les nouveaux contextes sociaux (III).

I. Les données du chômage

En Pologne comme en Bulgarie, la croissance des taux de chômage dans les premières années de la décennie 1990 a été considérable. En Bulgarie, après avoir connu une décrue au milieu des années 1990, le taux s'est stabilisé officiellement à environ 12 %, tandis qu'en Pologne, la décrue a été continue à compter de 1994.

¹ Cette recherche s'inscrit dans le cadre du programme TSER, 4^e PCRD de l'Union européenne. Elle a porté sur les politiques d'insertion en Europe, au travers de l'examen des formes d'action collective locale entre acteurs institutionnels ou non, inscrits dans des architectures administratives nationales particulières.

Tableau I. Évolution des taux de chômage (%)

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bulgarie	1,8	16,4	12,8	11,1	12,5	13,7	12,2
Pologne	6,5	16,4	16,0	14,9	13,2	10,3	10,4
Europe de l'Est	-		13,6	12,5	11,7	11,9	12,6

Sources : *Economic Survey of Europe*, 1999/3, United Nations, p.132.

Le chômage a concerné des populations, des secteurs et des régions grosso modo identiques dans toute la zone, en raison des structures économiques largement similaires sous l'ancien régime. On compte massivement les femmes qui ont représenté dans tous les pays de l'Est (à l'exception de la Hongrie) la majorité des chômeurs, puis les jeunes non qualifiés², et enfin, à compter de 1993/1995, les chômeurs de longue durée. Parmi ces derniers, on relève, outre les deux catégories rappelées à l'instinct, la présence massive de groupes nationaux minoritaires, les Tziganes et les Turcs en Bulgarie par exemple³. En ce qui concerne les secteurs économiques, deux sont particulièrement touchés : l'agriculture en premier lieu, dont l'importance est primordiale pour les deux pays. Les causes de son effondrement ont tenu notamment à la liquidation initiale des subventions étatiques, suite à l'adoption de part et d'autre d'une politique dite de "thérapie de choc" qui a entraîné partout la ruine des propriétés collectives, du type fermes d'État. S'y sont ajoutés en Bulgarie les effets de la politique de redistribution des terres qui a conduit à la formation d'une myriade de micropropriétés non viables sur le long terme. En second lieu, le secteur manufacturier a particulièrement souffert de l'ouverture des échanges puisque l'emploi est passé de 34 % en Bulgarie à 30 % en 1994 et en Pologne respectivement de 25 % à 20 %. D'importantes différences régionales en ont résulté. Les campagnes ont été le plus durement atteintes par le chômage, principalement les petites bourgades de moins de 20.000 habitants, orientées autrefois autour d'une seule activité et le plus souvent autour d'un seul site industriel pourvoyeur exclusif de l'emploi industriel local⁴. Ce sont ensuite les régions industriellement

² En Roumanie, où le taux de chômage est l'un des plus bas de la zone, celui des jeunes est l'un des plus élevés.

³ Les minorités ethniques en Bulgarie (surtout les Tziganes, moins les Turcs et les Pomaks) sont sérieusement touchées par le chômage. Les facteurs qui expliquent cette situation sont : leur bas niveau de formation, le fait qu'ils sont regroupés dans des régions à taux de chômage élevé. Il y a peu des statistiques fiables qui prennent en compte l'appartenance ethnique des chômeurs, mais une étude datant de 1993 montre que, dans les régions mixtes, le niveau de chômage est de 12 % pour les Bulgares, de 17 % pour les Turcs, de 19 % pour les Pomaks et de 36 % pour les Tziganes (voir BELEVA I., 1993). D'après une autre étude, datant de 1996-1997 il existe des données qui permettent de parler d'une ethnostratification — en 1994, 45,8 % de tous les chômeurs sont des Tziganes, 28,5 % des Turcs et seulement 15,7 % des Bulgares (voir TILKIDJIEV N., 1998).

⁴ Avant les changements, le potentiel industriel bulgare étant concentré dans quelques grandes villes : Sofia, Plovdiv, Varna, Rousse, Bourgas etc., mais les combinats implantaient des filiales dans de petites villes pour "amener l'emploi aux travailleurs". La restructuration commence par la fermeture de ces fi-

vieillies, à l'image des zones minières de Silésie, ou encore celles dont l'activité industrielle s'est trouvée stoppée en raison de la rupture brutale des échanges au sein de l'ancien marché soviétique, le Comecon. À l'inverse, les taux de chômage sont largement inférieurs aux moyennes nationales dans les milieux urbains, là où l'offre d'emploi est particulièrement forte, notamment dans les activités tertiaires. C'est le cas des capitales, mais aussi, en ce qui concerne la Pologne, des grandes villes bien distribuées en ce pays, à l'inverse de la Bulgarie où l'on compte, à côté du dynamisme de Sofia et de quelques grandes villes, plusieurs zones désindustrialisées où aucun pôle ne semble émerger. Plus généralement, dix ans après le choc de 1990, aucun pays de la zone n'a retrouvé le niveau d'emploi de cette date, la Pologne affichant le niveau le plus élevé, la Bulgarie, le moins élevé.

Tableau II. Taux d'emploi sur la décennie 1989 - 1999 (1989 = 100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1996	1998
Bulgarie	100	93,9	81,6	75,0	73,8	75,3	71,2
Pologne	100	95,6	90,1	86,3	84,3	88,3	91,7
Europe de l'Est	100	97,0	90,7	85,0	82,3	82,5	-

Sources : *Economic Survey of Europe*, 1999/3, United Nations, p. 131.

La problématique du chômage en Europe post-communiste met ainsi en évidence la conjonction de plusieurs phénomènes de désajustement entre l'offre et la demande d'emploi, en raison des différences de qualification et des inégalités entre les régions en crise et les régions en expansion, ainsi qu'entre les milieux urbains et les milieux ruraux. Les dynamiques sectorielles inverses constituent un second phénomène. En Bulgarie (comme en Slovaquie), on assiste à la faible croissance du chômage dans le secteur étatique que compense mal le faible taux de croissance d'emploi dans le secteur privé. En Pologne (et en Hongrie également), on assiste, en revanche, à une décroissance du secteur public et à une forte croissance du secteur privé. De telles dynamiques invitent à considérer le phénomène particulier de "pool stagnant", qui caractérise le chômage dans les anciens pays communistes, où les courbes de décroissance de l'emploi dans le secteur public sont disjointes des courbes de croissance du secteur privé, ce qui se traduit par le fait que l'individu au chômage n'a guère de chance de trouver un emploi (Zecchini, 1997). Les entreprises privées sont d'autant moins enclines à faire appel aux demandeurs d'emploi que leur sont attachés les stigmates de l'incompétence, de la paresse et de la perte de qualifications. Dans ces conditions, l'obtention d'un emploi relève plus de la

liales et par le déclin de quelques secteurs de l'industrie comme l'électronique, la construction des machines, les mines de charbon, l'agroalimentaire, etc.

performance individuelle ou du réseau de relations personnelles et collectives tissé antérieurement que des dispositifs publics d'aide à l'emploi. D'où la nécessité de réfléchir sur le poids des anciens acteurs institutionnels et non institutionnels au sein des nouveaux espaces de jeu et sur la capacité des individus ainsi que des institutions à innover.

II. Les acteurs sociaux et administratifs

Pour comprendre les processus de transformation à l'Est après 1989, on a coutume d'examiner la présence ou non d'une société civile organisée, ainsi que les niveaux acquis par chaque pays en matière d'ouverture à l'Ouest des économies centralisées avant cette date. Le premier élément peut rendre compte des capacités d'innovation collective, le second de l'obtention des investissements directs étrangers, facteur de redéveloppement des économies. Au niveau des politiques d'emploi et de lutte contre le chômage, les effets de ces données propres aux sociétés communistes d'avant 1989 se sont avérés décisifs dans la décennie 1990, mais pour des résultats particuliers, à chaque fois.

A. La Pologne

Le fait que la Pologne ait connu plusieurs mouvements insurrectionnels depuis 1956 et, plus encore, qu'elle ait été en mesure de faire émerger un syndicat libre regroupant 10 millions d'adhérents en 1980/1981 est à coup sûr un élément discriminant par rapport à tous les pays du bloc. Qu'en tirer pour notre analyse ? Principalement, un paradoxe, dans la mesure où la capacité du syndicat de peser, après 1989, sur les choix publics en déléguant ses représentants les plus compétents au sommet de l'État, s'est effectuée au prix d'une très forte mise en cause de la tradition syndicale. En effet, l'envoi des meilleurs militants au sommet de l'État pour leur faire conduire une politique de transformation libérale a provoqué un clivage profond entre le sommet et la base des organisations syndicales. De profondes tensions ont vu le jour, entre les autorités politiques supérieures, soucieuses de liquider les unités inefficaces, et les milieux locaux attachés à conserver l'emploi. Les politiques menées dans les entreprises demeurées au sein du secteur public ou passées aux mains de leurs anciens salariés (MBO) ont ainsi mis en évidence plusieurs compromis. Les transactions internes ont favorisé le maintien des anciens managers et des salariés à leurs postes ainsi que des augmentations de salaires, aux dépens des investissements productifs (Lavigne, 1999 ; Bafoil, 1999). En d'autres termes, les acteurs ont su, dans l'entreprise, tourner la loi à leur profit en conservant leurs avantages respectifs pour mieux amortir la «contrainte budgétaire dure» (*Kornai*), et ce qui a fréquemment été dénoncé par les économistes comme des actions d'entente peut être également perçu comme autant d'innovations en matière d'emploi, garantes de la paix sociale et par conséquent de coûts de transaction réduits. Lorsqu'ils ont été contraints de négocier la vente aux repreneurs étrangers, les syndicats ont été en mesure, dans ces entreprises, d'aménager la cession des actifs en met-

tant toujours en balance l'emploi, à l'image de près de 25 % des ventes en Pologne où les clauses de maintien ont pu aller jusqu'à trois ans (Jarosz, 1997)⁵.

Par ailleurs, hors de l'entreprise, les syndicats n'ont guère été associés au processus de gestion des effets de la crise. Leur manque d'expérience en la matière, une désyndicalisation massive (de l'ordre de 60 % sur la décennie) et la domination sans partage de l'idéologie libérale peuvent l'expliquer. Dès 1991, une commission centrale tripartite a pu voir le jour au niveau national, comme en de nombreux autres pays d'Europe centrale. Plusieurs observateurs ont, cependant, conclu à un marché de dupes, dans la mesure où, pour faire face à une situation sociale très tendue en raison d'un chômage croissant, le gouvernement polonais cherchait à faire porter aux partenaires sociaux les coûts de la crise. Il les a obligés à fixer collectivement les minima sociaux à un niveau très bas, ce qu'ils n'ont pu refuser, compte tenu de la nécessité d'enrayer une exclusion croissante et des impératifs des bailleurs de fonds occidentaux. De surcroît, l'absence de partenaire organisé du côté des employeurs privés a conduit à vider ces forums nationaux de toute influence réelle, au moment même où des comportements de dissimulation de la part de l'administration rappelaient par trop ceux qui avaient été dénoncés sous l'ancien régime. Cette tension entre des administrations centrales puissantes et des syndicats en voie de marginalisation, déchirés entre eux par des luttes idéologiques et partisans, s'est répercutée aux échelons régionaux, avec la mise en œuvre des politiques par les administrations du travail.

Ces dernières ont habilement tiré leur épingle du jeu. La construction d'administrations du travail performantes et efficaces est à coup sûr un élément décisif de la seconde moitié des années 1990. Pour le comprendre, sans doute est-il nécessaire de rendre compte d'une double dynamique. La première tient au fait qu'en l'absence de directives claires de la part de l'État, tout occupé dans les premières années par la question de la privatisation, l'administration du travail a su avec habileté se construire une marge d'autonomie importante. La seconde renvoie à l'aide reçue de l'U.E., à compter de 1995, sous la forme de flux financiers, d'assistance technique et de formation des cadres administratifs. Ainsi dès les années 1996/1997, les administrations régionales du travail polonaises, assistées d'un réseau de bureaux locaux (*Rejon*), ont su mettre en place une double stratégie. La première a consisté à associer au sein des forums du travail régionaux les partenaires sociaux, y compris les syndicats. Sur ce point, les réactions désabusées de leur part au cours des entretiens laisse à penser également qu'ils ont été écartés du jeu, ce qui n'est pas le cas des représentants des employeurs, fortement intégrés dans l'élaboration des politiques actives de l'emploi. La seconde stratégie a reposé sur la construction

⁵ Cela posé, on doit ajouter que l'acquisition par les investisseurs étrangers s'est traduite par des plans de réduction de l'emploi très importants, fût-ce, au besoin, en contournant les promesses initiales de respect de l'emploi.

de politiques publiques d'aide à l'emploi qui ont privilégié les partenaires économiques, aux dépens des partenaires politiques et sociaux. S'inspirant des programmes de l'U.E., l'administration du travail a adopté le principe de division des politiques passives et des politiques actives. Pour les premières, elle a élaboré au cours de la décennie un ensemble de critères qui ont cherché à affiner toujours davantage les cibles de bénéficiaires, en introduisant des distinctions territoriales, professionnelles, individuelles, dont l'effet a largement contribué à la réduction du nombre des demandeurs d'emploi. Au titre des politiques actives, elle a, toujours sous l'influence de l'U.E., distingué les aides aux emplois non marchands et les aides aux emplois marchands. Le premier terme recouvre le financement de tâches d'utilité collective assurées au sein des municipalités et dont le taux de succès en termes de réintégration des marchés du travail est très faible. Le second, en revanche, renvoie aux aides à la création d'emplois octroyées aux entreprises ou aux individus, aux formations et au soutien accordé aux postes de travail destinés soit à de jeunes diplômés, soit à des handicapés. Sur ce volet des politiques actives, les administrations puissamment relayées par des conseillers et des démarcheurs auprès des entreprises ont affiché des taux de réussite en matière de réintégration tout à fait remarquables, de l'ordre de 50 % à 70 %.

À partir de ces stratégies, on peut comprendre comment la mise au point des différents partenariats sous l'égide de l'administration du travail a ouvert sur une construction segmentée et souvent conflictuelle des équilibres locaux. En privilégiant, dans leurs subventions, les emplois marchands aux dépens des emplois non marchands, les administrations régionales ont insisté sur l'aspect de l'efficacité économique et mis en exergue un partenaire, l'entreprise. Elles ont, ce faisant, introduit de profonds clivages entre les populations qualifiées, d'une part, et les cohortes de non-qualifiés, d'autre part, renforçant ainsi le plus souvent les clivages territoriaux anciens. Ainsi les centres urbains ont-ils été, là encore, gagnants, au détriment des périphéries rurales. Au risque de voir dénoncés les abus auxquels les aides n'ont pas manqué de donner lieu, les responsables administratifs ont, en quelque sorte, instauré un emploi "noble", c'est-à-dire mesurable, qualifié, durable et relevant du secteur privé, et un emploi "vil", public, inefficace, social. D'un côté, on a assisté à des coalitions organisées à un niveau régional dans les forums pour l'emploi et relayées au niveau local entre les administrations et les entreprises privées bénéficiaires des aides publiques. De l'autre, on a noté les récriminations des collectivités locales et des partenaires sociaux. Cependant, en réallouant d'importants pouvoirs de décision aux organes politiques élus des échelons intermédiaires, la réforme territoriale entrée en vigueur en 1999 a bouleversé cet agencement et ouvert sur d'importants conflits qui font s'affronter deux types de légitimité (Bafoil, à par.). La première fait valoir aux yeux des administrations la supériorité d'une bureaucratie efficace qui a su renouveler profondément ses structures grâce à la redéfinition de ses missions et la mise au point de critères d'efficacité incontestables. La se-

conde revendique le droit de contrôle démocratique sur des bureaucraties soupçonnées de représenter des intérêts particuliers de corps, à l'opposé des visées collectives dont se veulent porteuses les assemblées démocratiquement élues.

Or, loin de prétendre combler tout l'espace social, la structuration actuelle du champ local sous l'impulsion de l'administration du travail a laissé une vaste place à l'inorganisé. Plus exactement, dans l'impossibilité de fournir un emploi subventionné — public ou privé — à tous les bras libérés par la déstructuration économique, un consensus s'est dégagé entre les différents partenaires publics et privés pour favoriser l'initiative privée. En l'espèce, cela signifie la délégation à la famille d'une part importante du contrôle social local, notamment le contrôle de la marge représentée par le "travail au noir". Sur ce dernier point, la Pologne et la Bulgarie ne sont guère différentes, mais les stratégies des syndicats dans les entreprises d'une part, et les politiques de l'emploi développées par les administrations du travail d'autre part diffèrent grandement.

B. La Bulgarie

À la différence des pays de l'Europe centrale, la Bulgarie n'a connu de débats autour de l'idée du "bon gouvernement" (*good governance*) qu'assez tard (*National Human Development Report* :11-19), en 1997, et ce, en relation avec de fortes attentes de la population à l'égard de l'État quant à ses droits au travail et à la sécurité sociale (*Op.cit.* :54). La dernière décennie, l'administration est restée sur un fonctionnement centralisateur, souvent influencé par les "clans politiques". Malgré le discours contre le chômage, les responsables bulgares ont démontré qu'il n'était pas leur préoccupation première. La Bulgarie a été le seul pays en Europe de l'Est qui n'ait pas eu de loi contre le chômage et pour l'emploi jusqu'en 1998⁶. La mise en place de l'administration du travail a pris du temps, faute de personnel formé, de moyens suffisants, de bureaux, etc. Suite à de nombreux problèmes, les bureaux du travail ont rempli seulement le rôle "d'enregistreur" des chômeurs, tandis que leurs fonctions d'agence de conseil, d'intermédiaire et d'initiateur de politiques actives restaient très peu développées. Les changements au sein de l'économie et les problèmes liés à la demande de main-d'œuvre ont été perçus d'abord comme temporaires et limités. Mais la "main invisible" du marché n'a pas réussi à ajuster l'offre à la demande. L'analyse de la politique d'emploi au cours de la première partie des réformes (1989-1996) a montré que «les mesures prises visaient à atténuer les effets des difficultés déjà survenues (chômage) plutôt qu'à préserver l'emploi». Toutefois, la proportion des dépenses en

⁶ En effet plusieurs projets de loi ont été élaborés au cours des années par les experts du ministère du Travail et avec la participation des partenaires sociaux. Mais ces projets n'avaient pas la chance d'être débattus à l'Assemblée Nationale. Pendant ces années, cette matière a été réglée par des Décrets du Conseil des ministres et par d'autres actes normatifs, souvent adoptés à la hâte et s'attendant aux aspects partiels des problèmes.

faveur des mesures actives a augmenté ⁷. Les politiques passives ont été relativement généreuses au début des changements, mais progressivement la part des chômeurs ayant droit à des indemnités ou à des aides a diminué. Les mesures actives prévues sont d'ordre social (des emplois subventionnés temporaires à la disposition des collectivités locales) ainsi qu'économique ⁸. La structure des dépenses démontre que les programmes de travail temporaire constituent l'essentiel de la politique appliquée ⁹. Même si plusieurs outils d'intervention active ont été développés progressivement, leurs effets réels restent pour l'instant modestes et la portée des mesures économiques très limitée. Les emplois subventionnés se transforment rarement en emplois durables. Les disparités régionales perdurent et même s'accroissent. Les efforts de l'administration du travail contre le chômage et pour l'emploi n'ont pas été efficaces au cours des dix dernières années. Même si les politiques élaborées depuis 1997 semblent plus cohérentes et plus "riches" par rapport à la diversification des situations, l'évaluation de leur application donne des résultats ambigus et leur portée reste restreinte.

Dix ans après leur création, les administrations du travail demeurent dans une logique bureaucratique de centralisation. Les effets de professionnalisation grâce à des interventions externes semblent être limités et hétérogènes. Fonctionnellement rattachés à l'Agence nationale de l'emploi ¹⁰, les bureaux ne peuvent pas coopérer correctement avec les autorités locales qui refusent de prendre la responsabilité du marché du travail en considérant que c'était un domaine d'action de l'État. D'après la loi en vigueur, l'administration de l'État mène la politique de sécurité sociale en cas de chômage, ainsi que la politique de stimulation de l'emploi et de la formation professionnelle, en collaboration avec les organisations patronales et syndicales, représentatives sur le plan national. Mais en réalité, à l'exception de quelques débats au sein de la Commission tripartite de l'emploi auprès du ministère du Travail, les contacts institutionnels au niveau régional entre administration du travail, organisations patronales et organisations syndicales restent peu développés.

Malgré les divergences idéologiques au niveau central, les efforts des syndicats sont orientés, au niveau local, vers la préservation des emplois existants et vers la compensation des départs plutôt que vers la promotion de l'emploi. De surcroît, l'influence syndicale, forte dans les entreprises d'État, diminue progressivement au cours des processus de privatisation. De leur côté, les entreprises se sont écartées du domaine de l'action publique qui leur a été confiée à l'époque pour plusieurs raisons. Pendant des années la "décapitalisation" des entreprises de l'État a résulté des compro-

⁷ En commençant par 0,9 % en 1991, cette proportion est de l'ordre de 27,6 % en 1997 et de 31,2 % en 1998.

⁸ Aides à la création d'entreprise, aide à la mobilité, à la formation professionnelle et à la reconversion ; aide à l'embauche (jeunes, handicapés, chômeurs de longue durée, à temps partiel).

⁹ Et probablement le seul levier des autorités pour atténuer les disparités locales.

¹⁰ Respectivement sous la tutelle du ministère du Travail et de la politique sociale.

mis locaux : la paix sociale était préservée par les syndicats en échange du maintien de l'emploi interne et de l'augmentation des salaires (disjointe des résultats économiques). De leur côté les managers avaient les mains libres pour mener des initiatives de privatisation "sous la table", etc. Avec l'accélération de la privatisation et de la restructuration, surtout depuis 1997, de plus en plus d'entreprises sont passées au privé ou, au moins, ont dû se comporter en intégrant les contraintes budgétaires "dures" — ce qui les oblige à se recentrer sur l'optimisation de l'emploi interne. Certaines multinationales ¹¹ ont entrepris des actions pour l'amélioration de leur environnement mais, à notre connaissance, il y a eu peu d'initiatives directes pour l'emploi. Enfin, une différence supplémentaire joue dans le cas bulgare par rapport à d'autres pays d'Europe Centrale : l'existence en ce pays de beaucoup moins de "poches de société civile". Le concept de la société organisée a été ainsi mis en équation avec la création des ONG, processus largement encouragé par des subventions externes. Le secteur des associations est encore faiblement développé, surtout dans les régions en déclin où son rôle pour le développement pourrait être efficace. Toutefois la création des dispositifs comme le FIR (Fonds des initiatives régionales) ainsi que l'expérience cumulée au cours de différents projets pourraient renforcer leur capacité d'agir pour l'emploi et pour le développement local dans les années à venir.

Dans ce contexte, l'intérêt de notre étude a porté sur la construction des phénomènes d'action collective locale en partie impulsés par des aides et des transferts de compétences occidentales et en partie résultant des stratégies propres ou adaptées par des acteurs locaux. La question est de savoir si les coopérations entre acteurs locaux peuvent apporter des solutions durables là où l'administration centralisée échoue. Le premier cas étudié est celui du projet "Jolie Sofia" : un programme de réhabilitation des bâtiments historiques qui emploie des chômeurs de longue durée. Le deuxième cas est celui de la région mono-industrielle (minière) de Madan au sud du pays, en situation de déclin. Du point de vue des caractéristiques du chômage, les deux cas présentent des figures "extrêmes". À Sofia, la capitale de la Bulgarie, le taux de chômage est parmi les plus faibles, le niveau de vie est supérieur à celui de la province bulgare et il y a plus de possibilités d'accès aux emplois, soit dans l'économie formelle, soit dans l'économie informelle. La bourgade de Madan semble avoir regroupé les caractéristiques les plus défavorables du chômage avec un niveau de vie parmi les plus bas de Bulgarie.

Au travers de la réalisation des projets "Jolie Sofia", nous avons pu observer la construction d'un partenariat complexe pour l'emploi entre plusieurs acteurs institutionnels. Impulsé par des acteurs externes ¹², ce projet a créé des zones d'apprentissage organisationnel et plus particulièrement

¹¹ Comme cela a été dit, les IDE (Investissements directs étrangers) en Bulgarie sont beaucoup moins nombreux qu'en Pologne.

¹² UNDP, financement et implémentation ; U.E., financement.

la structuration d'actions horizontales de coopération et de négociation entre des instances administratives qui agissent sur des logiques bureaucratiques verticales. L'objectif de ce projet était double : rénover et réhabiliter un certain nombre de bâtiments historiques à Sofia (et ensuite dans d'autres villes en Bulgarie), former des chômeurs de longue durée aux métiers du BTP (Bâtiment et travaux publics) et les employer. Une longue liste d'acteurs ont été appelés à collaborer : la mission du Programme de l'ONU pour le développement, l'administration du travail (Agence régionale, bureaux du travail), la mairie, le bureau de coordination, les entreprises de construction, les organismes de formation et bien sûr les chômeurs. Malgré le pessimisme initial, les objectifs initiaux du projet en matière de formation et de création d'emplois temporaires ont été atteints. La coopération a suscité une certaine redynamisation du marché du travail (baisse du taux de chômage à Sofia), mais, dans le même temps, elle a mis en lumière les dysfonctions de l'administration du travail. La présence d'un contrôle externe sur le fonctionnement des partenaires a joué un rôle très important de "caution" contre la corruption locale et dans la responsabilisation des acteurs. En ce sens, l'importance de l'acteur externe reste signifiante en matière de l'innovation locale pour l'emploi. En revanche, la multiplication des pratiques innovantes reste encore problématique en l'absence de financement externe. Une des causes les plus probables de la réussite de l'apprentissage organisationnel est le meilleur accès aux ressources externes qu'ont les acteurs locaux impliqués ainsi que leurs propres compétences acquises. Dans le cas de la municipalité de la capitale, qui reste toujours "la vitrine du pays", il est beaucoup plus facile de mobiliser une expertise et un pouvoir institutionnel pour "convaincre" les bailleurs de fonds et pour répondre à leurs exigences avec les autres acteurs.

Dans le deuxième cas étudié, l'entreprise GORUBSO, principal employeur de la région de Madan, a subi de fortes pressions et a été amené à réduire considérablement le nombre de ses salariés. Toutes les personnes interviewées ont craint que la fermeture de l'entreprise n'entraîne le déclin irrémédiable de la ville, cette dernière n'ayant pas eu, du moins pour le moment, la possibilité de développer d'autres moyens de subsistance. Depuis 1996, une société d'emploi alternatif (*drujestvo za zaetost i strukturno razvitie*) a été créée pour réaliser un projet pilote de création d'emploi, création encouragée par une décision du Conseil des ministres, ce qui nous a conduits à nous interroger pour savoir s'il s'agit vraiment d'une action locale. Les activités de la société ont commencé en 1997, mais en fait cette nouvelle formule a repris l'idée de la création d'emplois temporaires mis à la disposition des communes. Or, ces emplois peuvent-ils devenir durables (ce qui est le cas d'un peu plus de 20 % des emplois à Madan), tant que les acteurs misent sur des stratégies de court terme ? Sur le plan formel, la société d'emplois temporaires et de développement a été initiée par la mairie et les entreprises locales (les plus grandes PME de la ville employaient rarement plus de 100-150 personnes et restaient dépendantes de la grande entreprise GORUBSO), mais les acteurs locaux étaient con-

vaincus que c'était à l'État d'assumer ces responsabilités. Les comportements des ONG locales pouvaient être caractérisés comme "opportunistes" face aux possibilités de financement externe. En même temps le rôle des associations nationales était d'apporter des soutiens caritatifs temporaires. Les attentes de tous les acteurs vis-à-vis de l'État étaient fortes, ce qui peut être expliqué en partie par les héritages du régime et en partie par le fait que le pouvoir central a laissé peu de place aux initiatives locales, comme le démontrent les pratiques de la redistribution budgétaire. De toute façon, s'il y a eu des essais de mise en cause de l'intervention étatique dans le champ économique, cela a été rarement le cas au sein du champ "social". Les mesures proposées à ce moment par le centre semblaient ambiguës et éloignées dans le temps ¹³. La question demeure ouverte : quelle stratégie de développement est-elle possible, sachant que les stratégies alternatives de survie se centrent sur la famille, l'économie informelle et l'émigration interne ou externe ? Il est évident qu'à la "périphérie", le manque de compétences et de savoir-faire des acteurs sur place représente, au moins pour le moment, un obstacle pour "l'appel" aux aides extérieures et en même temps les empêche de trouver eux-mêmes des solutions innovantes.

III. Ordre domestique et "travail au noir"

L'insuffisance des actions et des moyens de l'administration et l'assistance sociale en faveur des sans-emploi et des pauvres fait que le rôle de la famille, ceux de l'économie informelle ¹⁴ et de l'assistance mutuelle deviennent centraux pour la survie des habitants de la petite ville, Madan, que l'on a étudiée. Une grande partie de la population participe à l'économie informelle (petits boulots contre un peu d'argent ou des produits alimentaires) et à l'économie sociale (activités agricoles), mais la préoccupation principale des gens est de s'assurer un emploi durable. Parmi certains groupes (les minorités tziganes) cette situation conduit à un état d'apathie, voire d'anomie. Le rôle de la famille (souvent, dans beaucoup de ménages, la famille élargie) pour la survie des gens est incontestable. Comme on l'a dit, le niveau de vie à Madan est parmi les plus bas en Bulgarie et la pauvreté est fortement présente. Même le groupe des mineurs se conçoit comme relativement pauvre, ce qui est confirmé par les revenus très bas des ménages en question. Certaines familles turques ou pomaques se font aider par des parents partis travailler ou s'installer en Turquie ¹⁵. Selon l'estimation du centre d'assistance sociale, le groupe le plus pauvre est probablement la population gitane. Les caractéristiques de cette population sont l'absence de revenus stables autres que les aides sociales : chô-

¹³ Il s'agit des plans de création d'emploi à travers des projets de construction d'infrastructures financés par le budget.

¹⁴ En fait, toute la population participe à l'économie informelle et domestique.

¹⁵ Le rôle de la "diaspora" est incontestable et probablement beaucoup plus forte également dans d'autres sociétés balkaniques.

mage dans toute la famille, nombre élevé d'enfants (jusqu'à dix), souvent familles sans homme (décédé ou parti), nombreuses maladies, mauvais logements, très bas niveau de formation et de qualification. Les facteurs d'apparition de la pauvreté sont liés bien sûr aux problèmes économiques de la région, mais en même temps il faut tenir compte des effets de la modernisation sur les familles, les pratiques d'entraide et de redistribution étant plus fortes dans les foyers "plus traditionnels". Les stratégies de survie des populations pauvres sont liées au travail au noir et à la participation à l'économie domestique (lopins de terre, élevage d'animaux, chauffage assuré grâce aux matériaux de construction récupérés dans quelques HLM vides de GORUBSO¹⁶ et dans les forêts des alentours). Toute la terre autour des maisons et même autour des HLM est cultivée. Partout les gens élèvent des animaux domestiques. Et cette activité n'est pas "réservée" aux plus pauvres, mais s'étend aux mineurs, aux employés de l'État, à de petits entrepreneurs. En pratique une grande partie de la population de la ville participe à l'économie informelle et à l'économie sociale. Les petits boulots sont aussi préférés par les entrepreneurs locaux qui déclarent donner l'argent de la main à la main. Au-delà de la famille et de l'économie informelle, une assistance mutuelle se retrouve dans la petite ville. On donne des vêtements et des aliments aux pauvres, de sorte que même les pauvres sont correctement habillés. On peut probablement comparer ce phénomène à l'action associative dans les sociétés occidentales, sauf que, dans le premier cas, il ne s'agit pas d'initiatives institutionnalisées.

Dans les grandes villes, les possibilités de trouver du travail au noir sont beaucoup plus nombreuses que dans les petites bourgades et, plus important encore, on peut mieux y gagner sa vie, ce qui explique en partie l'échec des mesures actives pour l'emploi. Une forte économie domestique est de plus en plus présente même dans les agglomérations importantes. En 1997 près de la moitié de la population déclare compter sur sa propre production de conserves pour se nourrir (Tilkidjiev, 1998).

Compte tenu de cette situation, il n'est pas surprenant qu'en Bulgarie, comme dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale et en Europe du Sud, la famille, l'économie informelle ainsi que l'émigration interne ou externe assurent la cohésion sociale.

Conclusion

Sur deux points, au moins, l'examen de nos deux cas polonais et bulgare nous autorise à réduire la portée de l'approche dite de *path dependency*.

Trop souvent conçue comme un principe causal absolu, cette approche donne à penser que le seul passé serait en mesure de rendre compte du présent. Elle fonctionne ainsi comme une boîte noire, censée expliquer

¹⁶ Cet acte n'est pas perçu comme un vol. Si la propriété n'est pas entretenue elle appartient à tout le monde.

une chose et son contraire, en l'occurrence la permanence des comportements et l'innovation. Or, la mobilisation des ressources antérieures ne se laisse comprendre que par rapport aux nouveaux contextes de jeu. D'où la pertinence plus grande des termes "hybridation" ou "enchevêtrement" des expériences. Ainsi, en Pologne, l'existence d'un vaste mouvement social, combinée à une tradition d'échanges avec l'Ouest avant 1989, est en mesure de rendre compte des négociations menées pour maintenir l'emploi dans des entreprises particulières, celles qui sont demeurées sous le contrôle de l'État, et des aides acquises pour mettre sur pied des administrations du travail performantes. Mais les résultats sont complètement différents parce que les configurations institutionnelles et les règles varient suivant chaque cas. Les négociations dans l'entreprise publique témoignent d'une action collective minimale, réduite à la défense de l'emploi, et sans cogestion des unités de travail. À l'opposé, l'aide occidentale apportée aux administrations du travail est, à coup sûr, un facteur de modernisation pour ces organisations, dont les responsables ont, par ailleurs, su transformer leurs capacités d'intervention. La présence d'un facteur, à l'instar du mouvement social polonais dans la décennie 1980, n'implique pas *ipso facto* sa reproduction dans la décennie suivante. Dans le cas de la Bulgarie, la permanence d'un parti resté inchangé durant plus de 40 ans, l'absence de société organisée et la très forte intégration au Comecon avant 1989 sont des facteurs puissants qui éclairent la segmentation institutionnelle, le manque criant d'action collective, mais, à l'inverse, le poids des solutions non institutionnelles et celui de la famille. Cela posé, des actions collectives performantes peuvent voir le jour comme le montre l'exemple de Sofia, lorsqu'un contrôle extérieur des règles s'opère, au sein des organisations existantes, et sous les conditions particulières examinées.

En second lieu, les différents traits de l'économie informelle et de l'économie domestique ne sont pas sans rappeler ce qu'il est convenu d'appeler le modèle italien, dont l'originalité repose sur la combinaison de politiques sociales centrales orientées principalement vers la couverture des risques pour les personnes âgées, tandis que, localement, les acteurs sont invités à faire jouer les ressorts de la solidarité familiale, ceux de la proximité et du voisinage. Les "trous" du filet de l'assurance nationale peuvent ainsi être supportés pour autant que, localement, un droit de contrôle très important soit assuré par la famille sur ses membres. D'où la tolérance générale à l'encontre du "travail au noir". Dans ce partage des tâches, les contextes ruraux, les éléments de la religion et les liens de la parenté sont des éléments essentiels. Ils contribuent à perpétuer un type d'autorité fondé sur la tradition et les rapports paternalistes, qui sont à la base de cultures d'assistance ancrées dans le "pays". Autant de traits qui participent également d'une vaste dépendance à l'égard des héritages, qu'il s'agisse de liens personnels basés sur la loyauté, de relations informelles de service, ou de corruption et de prévarication à l'endroit du bien public. La notion de *path dependency* trop souvent interprétée en termes de *lock in* et de blocage, mérite d'être approfondie dans son aspect proprement politi-

que. La dépendance du chemin, comme le montre la permanence des compromis autour de l'économie informelle, témoigne de la pérennité des dynamiques de subordination, pour des populations maintenues dans l'état d'aliénation. Ces différents éléments invitent à ne pas négliger le poids des coalitions religieuses et rurales et des attentes politiques vis-à-vis de l'État dans la compréhension des différentes formes d'amortissement social dans cette partie de l'Europe.

Sans doute convient-il de distinguer ici le cas polonais du cas bulgare dans la mesure où le premier témoigne d'une capacité de contrôle public plus étendue et d'une présence d'un ordre légal rationnel efficace. À l'inverse, là où le contrat est défaillant, l'ethnie, voire le clan, l'emporte sur une plus large échelle. C'est probablement là l'origine du clivage entre l'Europe du Centre-Est et celle du Centre-Sud.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGHION P., CARLIN W.,
1997 "Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in Central and Eastern Europe", in ZECCHINI S., Ed., *Lessons from the Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 90th*, OECD, Kluwer Academic Publishers, pp.241-262.
- BAFOIL F.,
1999 *Le post-communisme en Europe*, Paris, La Découverte.
à par. "La modernisation des administrations du travail en Pologne. Un apprentissage démocratique", *Critique Internationale*.
- BAFOIL F., Dir.,
1999 *Chômage et exclusion en Allemagne et en Pologne post communistes*, Paris, L'Harmattan.
- BELEVA I.,
1993 *Maltzinstvata na trudovia pazar (Les minorités sur le marché du travail)*, Sofia, Institut d'études économiques (texte en bulgare).
- GÖTTING U.,
1998 *Transformation der Wohlfahrtstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen, Leske/Budrich.
- JAROSZ M.,
1997 *Foreign Owners and Polish Employees of Privatized Enterprises*, Warsaw, Pis-Pan.
- LAVIGNE M.,
1999 *The Economies of Transition. From Socialism Economy to Market Economy*, New York, St Martin Press.
- NATIONAL HUMAN DEVELOPMENT REPORT,
1998 *Bulgaria*, UNDP.
- STARK D., BRUSZT L.,
1998 *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TILKIDJIEV N.,
1998 "La stratification sociale : identification, strates sociales, tendances" in *Stratification sociale en Bulgarie et Macédoine*, Sofia, Éditions "Lik".
- ZECCHINI S., Ed.,
1997 *Lessons from the Economic transition, Central and Eastern Europe in the 90th*, OECD, Kluwer Academic Publishers.

Génération de services en Belgique

par Bernard Francq * et Thomas Lemaigre **

En rappelant comment, à partir de la mise en place du système de sécurité sociale, la relation entre l'État et les associations est régie par le principe dit de la "liberté subventionnée", l'intention est d'interroger comment la création successive de services indique les transformations de cette relation. Le changement du paysage institutionnel avec la mise en place de l'État fédéral et des politiques régionales et communautaires, alors même que se développaient une externalisation de plus en plus grande des services à la population, celle-ci combinant des délégations de missions aux associations et des créations de postes relevant d'une politique de résorption du chômage permet de cerner la question de la qualité écartelée entre des logiques multiples.

Le terme de génération est d'usage courant pour parler de l'empreinte que le temps laisse parfois sur les individus. Il peut paraître bizarre de l'utiliser ici à propos de la manière dont les services sociaux ont connu un développement particulier dans un État qui s'est fédéralisé par à coups. Cette bizarrerie trouve ici matière à se déployer de manière plus que métaphorique puisqu'elle permet de mettre au jour des tensions entre des logiques d'action multiples et contradictoires. Après avoir rappelé les composantes du système de sécurité sociale, il s'agira de voir comment différentes générations de services sociaux publics sont apparues, alors que l'État connaissait des réformes constitutionnelles importantes ; celles-ci ont un impact certain sur la régionalisation des politiques sociales alors que la question de la qualité et de l'évaluation des services reste latente.

1. La Sécurité sociale et le système de santé

Commençons par ce qu'il faut bien appeler le point nodal de la production de normes. Quelques mois après la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Belgique se dote d'un ambitieux système de sécurité sociale. Sa partie la plus importante est l'assurance maladie-invalidité, qui va

* Professeur à l'Unité d'anthropologie et de sociologie (UCL) chercheur au Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique (CADIS/École des hautes Études en Sciences Sociales, Paris).

** Économiste, rédacteur en chef d'*Alter Echos*.

prendre en charge le coût des soins de santé. Il s'agit d'un système centralisé au niveau de l'État, avec une caisse unique qui collecte les rentrées. Les bénéficiaires sont répartis en trois régimes différents selon qu'ils sont fonctionnaires, salariés ou indépendants. Les dépenses sont réparties en sept secteurs (maladie-invalidité, chômage, pensions, accidents de travail, allocations familiales, accidents du travail, et vacances annuelles) et sont gérées soit par des caisses indépendantes comme les mutuelles soit, exclusivement ou à titre auxiliaire, par des administrations. Avec ce système, l'État consacre le rôle des caisses de secours mutuel qui sont apparues depuis le XIX^e siècle en définissant les missions des mutuelles : d'une part, elles cogèrent l'assurance maladie-invalidité obligatoire ainsi que diverses autres composantes du système de sécurité sociale et, d'autre part, elles sont les "organismes payeurs" : ce sont elles qui remboursent aux ménages, leurs affiliés, le coût des prestations couvertes.

Le système belge de santé se caractérise par la qualité et l'accessibilité de ses soins et de ses hôpitaux à travers soit une offre de médecins généralistes indépendants, soit de grosses unités hospitalières qui fournissent principalement des soins spécialisés. Fondé sur une philosophie bismarckienne, le système est financé par l'assurance maladie-invalidité dans le cadre de la sécurité sociale. Il est cependant complémentirement financé par l'impôt, ce qui permet à la quasi-totalité des citoyens d'être couverts. Les hôpitaux sont statutairement des institutions à but non lucratif, ce qui empêche jusqu'ici l'apparition de logiques de dualisation dans la qualité des soins. Le patient jouit théoriquement de toute liberté dans le choix des praticiens et de l'institution hospitalière. En 1997, le budget de l'INAMI était de 450 milliards, dont 50 % étaient consacrés à 5 % des patients : l'effet redistributif du système est marqué.

Dans ce cadre, les mutuelles sont bien plus que des caisses : elles sont aussi prestataires de services, disposant ou participant à la gestion d'hôpitaux, de pharmacies, de services sociaux, de sanatoriums, de homes, de services d'infirmières à domicile, etc. S'il existe une multitude de mutualités, de toutes tailles, il y a deux fédérations mutualistes principales, l'une d'obédience socialiste, l'autre d'obédience catholique. Les mutuelles ne sont pas les seuls prestataires de soins qui donnent droit au remboursement par la Sécurité sociale : beaucoup de structures dépendent d'associations caritatives, de pouvoirs locaux, de grandes entreprises, etc. Et surtout des congrégations religieuses, le principal acteur privé en matière de services sociaux en Belgique. L'ensemble du marché de la santé est ainsi couvert.

Tous les prestataires, le plus souvent sous statut d'association sans but lucratif, sont dans une relation tutélaire avec l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité (INAMI) : financés à l'acte ou au forfait (tel nombre de travailleurs pour tel volume d'activité), sur base de nomenclatures complexes, ils sont normalisés, agréés, contrôlés, inspectés. Leurs services sont standardisés. Les prix peuvent être imposés ; dans certains cas, le prestataire peut demander plus que le prix normal (dit "conventionnel").

C'est toutefois sur base de ce dernier qu'est calculée l'intervention de l'INAMI¹. Le plus souvent, l'assuré doit lui-même faire la démarche de demander auprès de sa mutuelle le remboursement d'une partie de sa participation aux frais.

On peut donc dire, de manière quelque peu réductrice certes, que c'est dans l'assurance maladie-invalidité universalisée qu'une bonne partie des politiques sociales trouve leur origine. Elles se développent par rapport à l'État dans un rapport tutélaire à la fois imbriqué et très normalisé. Avec le temps, les types d'interventions de l'INAMI se diversifient tandis que d'autres branches de la Sécurité sociale développent ce mode de fonctionnement (comme l'assurance-chômage, avec l'Office National de l'Emploi, qui encadrent le secteur de la formation professionnelle ; comme l'Office des allocations familiales, avec le Fonds des Équipements et Services collectifs qui financent des crèches) ; complémentirement, les types de structures à l'initiative des services prestataires sont de plus en plus variés. Le plus remarquable dans cette relation tutélaire est la place laissée à l'initiative privée et/ou locale. À la limite, pour créer un service, il suffit de rencontrer les critères d'agrément d'un type de prestation ou de soin pour lequel un déficit d'offre est planifié.

La relation entre l'État (y compris la Sécurité sociale) qui formule les politiques sociales, et les associations prestataires de services sociaux qui constituent l'offre concrète de ces politiques est donc régie par le principe dit de la "liberté subventionnée". La plupart des services rendus à la population émanent de l'initiative associative qui fait l'objet d'une reconnaissance et d'un subventionnement. Aujourd'hui, comparativement à d'autres pays européens, ce mode d'intervention de l'État est massivement prédominant en Belgique.

2. Les alternatives des années 1970

Comme dans de nombreux pays d'Europe, les courants idéologiques progressistes cristallisés par Mai 68 vont être à l'origine d'un renouvellement des pratiques dans certains secteurs (ainsi que d'un premier questionnement sur la légitimité des grandes organisations instituées, comme les mutuelles). En Belgique, c'est la naissance des maisons médicales, des centres de planning familial, du travail de rue et des alternatives à la psychiatrie (services ambulatoires de santé mentale, centres de jour, etc.). Plus tard, dans les années 1980 puis 1990, avec l'apparition des premiers effets durables de la crise, de nouvelles vagues de services apparaissent : agences immobilières sociales, centres de médiation de dettes, habitations

¹ À part la Sécurité sociale, d'autres segments de l'État, qui ne sont pas nécessairement cogérés sur ce modèle, financent des associations et remboursent des prestations exactement de la même manière que la mutuelle (si ce n'est qu'il n'est pas nécessaire de s'y affilier). Le modèle tutélaire est en quelque sorte calqué. Ainsi en est-il du Fonds des Handicapés et de l'Œuvre nationale de l'Enfance, et dans une certaine mesure de la Société nationale du Logement, ainsi que des Provinces ou des communes importantes.

protégées pour personnes souffrant de problèmes de santé mentale, entreprises d'insertion, entreprises de formation par le travail, etc.

Cette nouvelle génération de services valorise la désinstitutionnalisation, la démedicalisation, le travail collectif et communautaire, la participation des bénéficiaires. Elle n'est plus réductible à l'ensemble d'actes curatifs envers des individus pris isolément, tels qu'ils étaient jusqu'alors pris en compte par l'État tutélaire. Elle fait reconnaître et introduit de manière prononcée la prise en compte de la dimension communautaire et de services plus collectifs dans les politiques sociales, et jusque dans la Sécurité sociale, place forte et matrice du rapport tutélaire État-associations. Cette étape d' "innovation institutionnelle" est donc marquée par l'apparition de services collectifs au premier plan des politiques sociales et éducatives.

Dans le cadre de la liberté subventionnée, ces alternatives, souvent autogérées à leur origine, vont s'instituer en négociant de manière plus ou moins rapide avec l'État et/ou la Sécurité sociale (INAMI) la reconnaissance de leurs modes propres d'intervention. C'est évidemment l'un des facteurs de la diversité actuelle de l'offre en matière de services sociaux. La densité des services sociaux publics sur les différents terrains et la capacité de l'État à les institutionnaliser au travers du principe de la liberté subventionnée amène ces services à très vite identifier et rencontrer les nouvelles demandes sociales ou à expérimenter les nouvelles philosophies d'intervention, mais la structuration de ces nouvelles réponses va constituer un processus lent et non linéaire.

3. Le recentrement sur le niveau communal

Depuis l'entre-deux-guerres, chaque commune gérait l'octroi d'aides sociales en nature et en espèces à ses habitants au travers de Commissions d'assistance publique (CAP). En 1976, les communes ayant été fusionnées pour former de plus grosses entités, une des réformes fondamentales de l'aide sociale est mise en place avec l'instauration d'un Centre public d'aide sociale (CPAS) à l'échelon communal. Ce centre, qui relève de la fonction publique, octroie le Minimum de moyens d'existence (Minimex), institué en 1974, et auquel toute personne a droit mensuellement sous réserve d'une enquête sociale. Ce Minimex est en règle générale financé par moitié par la commune, pour l'autre moitié par l'État fédéral.

L'ayant-droit au Minimex doit en principe faire ce qui est en son pouvoir pour occuper sa place dans la société, en particulier sur le marché du travail. Il entre donc dans les missions du CPAS de développer les services nécessaires : guidance, réinsertion, maisons de repos, établissements de soins, logements, désintoxication. Soit un ensemble de services de statut public ou privé, éventuellement subventionnés par l'État, et accessibles au reste de la population. Le CPAS peut — ce n'est pas une obligation — prendre l'initiative de coordination des services sociaux locaux (Francq, 1982, 1984).

En Belgique, contrairement à ce que laisse supposer le cadre de la liberté subventionnée, le principal opérateur en matière de services sociaux est un opérateur public : le CPAS. Vu ses moyens et son pouvoir d'initiative, le niveau local est le niveau le plus important des politiques sociales. Même s'il est sous-financé, son efficacité n'est pas en général remise en question. Il faut toutefois remarquer que lorsque le CPAS fait face à une augmentation de la demande qui lui est adressée ou à une diminution de ses moyens, les services sociaux associatifs jouent un rôle supplétif en reprenant en charge certaines de ses activités ou fonctions. Plus largement, ce sont les associations qui sont souvent les premières à répondre à des besoins nouveaux, alors même que les CPAS ont dans leurs missions la création des services manquant sur leur territoire.

4. Plans de financement de l'emploi associatif

À la fin des années 1970, les premières politiques d'envergure pour lutter contre le chômage vont voir le jour à partir de deux axes : le développement de la formation professionnelle et la création d'emplois aidés directement par l'État. Ce second axe a consisté en une série de mesures, les Programmes de résorption du chômage (P.R.C.) depuis 1977, qui avaient déjà été précédées pendant quelques années par une politique consistant en une augmentation du volume d'emplois de la fonction publique.

Il s'agit pour l'État d'intervenir dans la remise au travail de sans-emploi (100.000 postes P.R.C. aujourd'hui) en fournissant tout ou partie de leur salaire, que ce soit en "activant" l'allocation de chômage, ou en créant par exemple des fonds budgétaires interdépartementaux pour l'emploi. «Par ces P.R.C., les pouvoirs publics offrent du travail à des chômeurs en intervenant, en tout ou en partie, dans la rémunération de ces travailleurs, engagés par des associations sans but lucratif ou des pouvoirs publics. Notons que les pouvoirs publics se sont largement appuyés sur les initiatives du monde associatif [en particulier dans le secteur social] afin de mettre en œuvre ces différents programmes. En effet, ce sont surtout de multiples associations qui ont développé sur le terrain les multiples activités d'utilité collective dans le cadre desquelles des dizaines de milliers de chômeurs ont pu être remis au travail. Bien souvent d'ailleurs, le soutien public au travers des P.R.C. est venu a posteriori renforcer [voire institutionnaliser] des actions associatives qui jouaient un rôle de pionniers» (Defourny/Dubois/Perrone, 1997 :17).

Au travers des P.R.C., et malgré certains effets non prévus (précarité des emplois de certains programmes, difficulté de trouver les profils adéquats chez les chômeurs de longue durée, politisation forte du système d'octroi des postes), les associations ont pu étendre et professionnaliser leurs actions, stabiliser leurs activités (la relation tutélaire à l'État décrite plus haut restant complémentaire et importante) et se structurer collectivement en fédérations patronales et en sections syndicales. En une dizaine d'années, ce sont de nouvelles identités professionnelles et organisationnelles

qui se sont forgées. En Belgique, on distingue couramment aujourd'hui "l'associatif" du "non-marchand" ; le premier est composé des associations sans but lucratif (A.S.B.L.), enseignement et hôpitaux non compris, qui emploient plus de 162.000 équivalents temps plein, soit 5 % de l'emploi total en Belgique. On compte plus de 30 % de postes P.R.C. dans le champ du social (22 % dans le champ de la santé) ; le second, "non marchand" regroupe les mêmes auxquels on ajoute les hôpitaux, les mutuelles, les écoles. Cette partie de l'économie qui n'est ni capitaliste ni publique représente 10,5 % de l'emploi, soit 338.000 équivalents temps plein. Elle a une identité de plus en plus forte, notamment au niveau syndical. Par exemple, elle participe de manière structurelle depuis 1998 aux organes de concertation sociale nationaux (dont les décisions peuvent avoir force de loi), aux côtés des partenaires sociaux traditionnels. Il faut d'ailleurs signaler que les mouvements de mobilisation ces dernières années ont été marqués par une vague importante de manifestations des professionnels du non-marchand, en front commun syndical, avec pour première revendication la création d'emplois en vue d'améliorer les conditions de travail et d'améliorer la qualité des services.

Cette profusion et cette densification du monde associatif, due notamment dans le secteur des services sociaux publics aux P.R.C., va de pair avec la "pilarisation". La société belge est traversée verticalement par deux grands piliers, l'un socialiste, l'autre catholique. Il s'agit de mouvements larges aux composantes multiples (syndicats, mutuelles, partis politiques, écoles, universités, banques, associations sociales et culturelles, infrastructures de loisirs, mouvements de femmes, de jeunes, médias, etc.) aux relations tantôt étroites, tantôt distendues, voire conflictuelles. Si, au niveau des associations de terrain, nombre d'entre elles se définissent comme "non alignées", il n'en reste pas moins que la pilarisation ordonne les relations imbriquées, voire ambiguës, entre sphère politique, grandes organisations et associations.

5. Fédéralisation et segmentation

En 1970, le fonctionnement politique de la Belgique a été modifié une première fois parce que Wallons et Flamands souhaitaient dans plusieurs domaines (notamment économique et culturel) organiser eux-mêmes leurs institutions. En quatre révisions constitutionnelles successives (1970, 1980, 1988-89 et 1993), soit un processus long et inachevé, la Belgique est devenue un pays fédéral dont la structure institutionnelle est d'une complexité rarement égalée. L'étape décisive est franchie en 1980. S'il n'est pas indispensable de détailler cette histoire et ses aboutissements, il faut néanmoins s'attarder sur deux points. Il y a deux sortes d'entités fédérées : les unes, les Communautés (flamande, francophone et germanophone), constituées sur base de l'appartenance linguistique des Belges ; les autres, les Régions (flamande, bruxelloise et wallonne), constituées sur base du territoire. Seule la Communauté et la Région flamandes se corres-

pondent géographiquement. Aucune des autres entités n'est superposable à une autre. La Région bruxelloise quant à elle comporte quatre parlements et quatre exécutifs. Le régional est bilingue et facile à situer. Deux autres sont unilingues et gèrent des matières transférées des Communautés aux Régions. Un quatrième est bilingue et gère quelques autres matières transférées. Clairement, il n'est plus possible d'avoir de la Belgique une vision uniforme ou générale. Institutionnellement et politiquement, il s'agit d'un patchwork étonnamment complexe. Les questions relatives aux politiques sociales se structurent surtout au niveau régional, mais les prérogatives communautaires et fédérales restent importantes. La Sécurité sociale est toujours homogène. Pour chaque question qui se pose à un endroit interviennent pratiquement toujours trois ou quatre niveaux de pouvoir, parfois même cinq en Région bruxelloise ².

La question de la coordination et de l'intégration des services — et des autorités dont ils dépendent ou émanent — se pose de manière de plus en plus cruciale dans les débats sur les politiques sociales. Et ce à deux niveaux. D'abord, les acteurs de terrain comme les services sociaux publics doivent dans leur action concrète reconstruire à travers ces segmentations nouvelles et mouvantes, des projets concrets qui soient nécessairement transversaux. Ils sont par exemple obligés de multiplier les agréments, voire les statuts juridiques. Le plus souvent, ces projets ne sont pas réductibles à la vision en facettes qu'offre leur lecture à travers le prisme des politiques sociales. Ils sont dans cette mesure très difficiles à décrire et à catégoriser. Deuxièmement, les autorités fédérées sont de petite taille et relativement proches du terrain qu'elles ont en charge de gérer. On remarque une répercussion directe de cette nouvelle échelle sur la manière dont les politiques sociales régionales et communautaires sont en train de se construire et de prendre consistance : elles s'axent souvent sur l'initiative publique des nouveaux services et dispositifs. Centres régionaux pour l'intégration des personnes d'origine étrangères, agences de développement local, services locaux d'accueil et d'insertion pour l'emploi, régies de quartier, missions locales pour l'emploi, les exemples sont plus nombreux en Wallonie qu'à Bruxelles, et parfois gérés paritairement avec les réseaux associatifs locaux. La liberté subventionnée ne semble plus à l'avant-plan des rapports État-associations. La subsidiarité joue toujours, mais semble entendue dans un sens de plus en plus strict, dans le cadre de dispositifs définis de plus en plus "par le haut" (*top-down*) plutôt qu'émanant du terrain associatif (*bottom-up*), de moins en moins en position de jouer un rôle de médiation quant à la prise en charge des problèmes so-

² Pour ce qui est de cette dernière en particulier, la manière dont cet échafaudage est géré ajoute à sa complexité : il n'y a pas de projet politique régional transversal que les autorités régionales auraient les moyens d'imposer aux autres niveaux de pouvoir pour le faire aboutir (logique par contre plus présente en Wallonie et en Flandre) ; il y a plutôt une série de niveaux de pouvoir qui, chacun avec leurs capacités de fonctionnement et leurs projets limités au cadre de ces capacités, se concertent et tentent de dégager un projet politique commun.

ciaux de la société civile. L'effet en termes de politisation des services sociaux publics, notamment, est important.

6. Nouvelles politiques actives d'emploi et services de proximité

Jusqu'au début des années 1990, le paysage belge ne connaît pas encore la notion de services de proximité, qui vise à développer des postes de travail dans des activités de services aux personnes pour résorber le chômage des demandeurs d'emploi les moins scolarisés. C'est dans cette nouvelle logique *top-down*, avec la création de petits boulots pour chômeurs difficiles à placer, que la proximité va devenir l'objet d'une politique. C'est la dernière génération des emplois aidés : les activités occupationnelles fournies par les agences locales pour l'emploi (A.L.E.) et qui concernent 36.000 chômeurs de longue durée par mois et l'activation des allocations de chômage (plus de 11.000 postes fin 1999). C'est principalement ces deux dispositifs qui concentrent aujourd'hui en Belgique ce qu'on peut appeler services de proximité induits par de nouveaux besoins. On y remarque notamment la forte importance du niveau communal et l'absence de l'économie sociale (si ce n'est comme utilisatrice des dispositifs). Il faut aussi relever que ces dispositifs, qui pourraient prochainement s'intégrer dans un système de chèques-services généralisé et cofinancé par l'État, est en passe de constituer la première étape de l'apparition d'une logique marchande au niveau des services sociaux publics et des services de proximité en général. En effet, ce qui est frappant depuis les années 1980, c'est un double mouvement :

- Une relation du type marché public n'existe pas entre l'État et les services sociaux publics. L'État et les associations n'ont pas de rapports où le prix est le seul objet des négociations. Ce qui s'en rapproche le plus est la subvention massive de la consommation dans le cadre de certaines politiques sociales, justifiée par la liberté du choix du prestataire de soins ou de services de la part du bénéficiaire. Mais l'offre de services étant très normée et très contrôlée, même si une concurrence existe sur le terrain, elle est difficilement comparable au modèle du marché public. La concurrence se situerait plutôt à un niveau plus général, entre les piliers : on a affaire à une configuration oligopolistique, et la négociation y est politique. L'explication de cette absence de marché est sans doute à trouver dans le fait que ce rapport tutélaire et pilarisé à l'État «convient à tout le monde» (il institutionnalise le rapport de force entre piliers), et que les impacts conjoints de la Sécurité sociale et des CPAS en termes de cohésion sociale sont relativement satisfaisants ;

- Il n'y a plus eu depuis 15 ans de modification fondamentale de la manière dont les services sociaux publics s'institutionnalisent et entrent en rapport avec l'État. L'hypothèse d'un recul de la liberté subventionnée peut même se poser. Aussi les services sociaux qui doivent répondre aux nouveaux besoins dits de proximité auraient plutôt tendance à s'enclaver dans les politiques de mise au travail ciblées sur les moins qualifiés.

7. La question de la coordination des politiques sociales

Il faut relever l'apparition de mesures de coordination mises en œuvre depuis une dizaine d'années, tout en rappelant les obstacles posés à de telles logiques par l'architecture institutionnelle évoquée plus haut.

Au niveau communal, les CPAS ont, dans leurs prérogatives, la possibilité de coordonner les services présents sur leur territoire. Il n'existe pas aujourd'hui de politique de promotion ou de soutien de cette fonction. Les avancées sur le terrain sont tantôt inexistantes, tantôt très fédératrices. Ainsi, à Charleroi, dans les années 1990, le CPAS a rassemblé en un large partenariat la presque totalité des services et des initiatives ont été prises (HIVA, 1998). Un tel cas de figure est plutôt exceptionnel. Il n'est pas rare dans une ville de 50.000 habitants de trouver trois associations de fait dont l'objectif est la coordination sociale : l'une s'est constituée autour du CPAS, l'autre par exemple autour d'un groupe d'associations du secteur ambulatoire, et une troisième autour d'un pilier (catholique ou socialiste).

Le Centre pour l'égalité des chances — service dépendant du Premier ministre — a, depuis sa création en 1993, entamé un travail de coordination des politiques de lutte contre la pauvreté au niveau national. Doté d'une expertise dans de nombreux domaines (logement, justice, aide sociale, santé, emploi, enseignement, questions familiales, etc.), et travaillant systématiquement en concertation étroite avec les opérateurs de terrain, il a été à même de faire aboutir une série de propositions politiques et de susciter la création de certains services sociaux spécialisés (Cellule pauvreté, 1999).

Chaque Région a mis sur pied au sein de son administration une cellule qui gère des programmes transversaux, généralement en collaboration avec les pouvoirs locaux : *Sociaal Impulsfonds* en Flandre, Cellule d'intégration sociale en Wallonie, Délégation aux solidarités urbaines à Bruxelles. Selon les cas, ces organismes ont des fonctions supplémentaires : coordination des politiques régionales, propositions politiques, suivi de projets-pilotes, etc.

8. La qualité de service et la participation des usagers

Comme telle, la question de la qualité de service est très peu débattue et problématisée en Belgique, tout comme l'évaluation des services et des politiques sociales. Même si des politiques commencent, ainsi que certains services, à envisager un contrôle ou une amélioration de la qualité, et même s'il existe des pratiques de terrain innovantes qui visent l'amélioration du service aux usagers, ce sont les partenaires sociaux, dans la négociation collective et dans la revendication syndicale, qui ont jusqu'ici porté le plus cette question. Elle est pour eux en lien direct avec la question des conditions de travail sous le mot d'ordre de la professionnalisa-

tion (infirmières, aides familiales) ³. Mais la qualité de service est vue comme effet direct et univoque de l'amélioration des conditions de travail des professionnels et de l'augmentation du volume d'emploi dans les services sociaux. En quoi et comment de telles mesures génèrent des améliorations qualitatives, c'est là un rapport qui reste implicite.

Trois remarques doivent être faites quant à l'évaluation des politiques sociales. D'abord, dans le cadre des réglementations qui les agréent, les services d'inspection des administrations contrôlent la conformité des services à leurs critères d'agrément. Ce type de contrôle porte essentiellement sur des aspects matériels (taille des locaux, équipements), comptables, et de ressources humaines (qualifications du personnel). Il porte aussi sur des aspects quantifiables : nombre et type d'actes prestés, caractéristiques des publics touchés, suivi après la prise en charge, etc. Ensuite, les évaluations plus qualitatives ne sont pas systématiques. Elles sont le plus souvent confiées par les autorités politiques à des experts universitaires ou à des bureaux de consultance. Elles sont toujours sectorielles ("Quel est l'impact de tel type de service ?", "Quelle est la cohérence de tel secteur?"). Leurs conclusions ne sont pas systématiquement diffusées (tout au moins par des canaux formels). Et leurs conclusions n'inspirent que très occasionnellement des débats ou des changements politiques. Enfin, une exception notoire est à relever. La Fondation Roi Baudouin a publié en 1994 un Rapport général sur la pauvreté à la demande du Gouvernement fédéral (Fondation Roi Baudouin, 1994). Il s'agit d'un travail de longue haleine dont la réalisation a misé sur la participation d'associations à caractère social et de leurs usagers. Il a donné lieu à la création d'une Cellule pauvreté au sein du Centre fédéral pour l'égalité des chances qui collabore toujours avec les mêmes organisations. Dans le sillage de ce rapport, le Gouvernement fédéral a reconnu et subventionne les «associations où les pauvres ont la parole».

Explicitement, à l'exception du Rapport général sur la pauvreté et malgré une volonté de moderniser les services publics ⁴, les questions d'évaluation ou de qualité sont peu mises en rapport avec la citoyenneté ou avec la relation de service. C'est un paradoxe à mettre en évidence puisque, dans de nombreuses associations prestataires de services, des pratiques innovantes mais peu formalisées ou peu capitalisées existent en matière de travail interne de la qualité de service : dimension relationnelle des services, coproduction des services par l'utilisateur, originalité des modes d'évaluation, renégociation permanente et souvent informelle des normes et règlements internes, dimension collective du travail, redéfinition de la répartition des fonctions et du rapport au savoir, ancrage dans les réseaux informels d'acteurs d'un territoire, etc.

³ Cette logique était particulièrement claire dans le mouvement qui a amené les syndicats du non-marchand de toutes les branches et de tout le pays à descendre quatre fois dans la rue en 1997-98.

⁴ La réforme constitutionnelle de 1991 a été suivie d'un important mouvement législatif à l'échelon des trois régions et de l'État fédéral au niveau des rapports entre administration et citoyen (STENMANS A., 1999).

Il existe cependant dans de nombreux champs des groupes de citoyens qui s'organisent et revendiquent en collectifs, des sans-abri aux parents de victimes de pédophiles en passant par les jeunes artistes, les chômeurs et les minimexés. Leurs revendications, axées le plus souvent sur les droits civiques et sociaux, vont des plus ciblées aux plus globales. Dans nombre de cas, elles mettent en cause le travail social. Ce fut particulièrement le cas des Comités blancs, vaste mouvement apparu en 1996 suite aux découvertes de cadavres de jeunes enfants assassinés, et aux manquements des enquêtes judiciaires à leur propos. Nombre d'organisations associatives du secteur social ont vu leur fonction, leur expertise, leur professionnalisme, ou leur oligopole, remis en question par les revendications de ce "Mouvement blanc". Par rapport à ce dernier, une véritable ligne de fracture s'est opérée quant aux réactions des différentes organisations par rapport à ces interpellations. Nombreuses sont celles qui ont évité ou dénié tout positionnement. Mais certaines sont allées à la rencontre du mouvement, tant de ces expressions contestatrices de l'injustice et de l'abus de pouvoir que de l'émergence d'une revendication nouvelle autour des "droits de l'enfant".

En même temps, les années 1990 auront été marquées par un changement du paysage institutionnel avec la mise en place de l'État fédéral et des politiques régionales et communautaires, alors même que se développaient une externalisation de plus en plus grande des services à la population, celle-ci combinant des délégations de missions aux associations et des créations de postes relevant d'une politique de résorption du chômage. La question de la qualité se trouve écartelée entre deux logiques qui ne se rencontrent pas, voire qui se contredisent : une logique de rationalisation, mise en œuvre sectoriellement par les pouvoirs publics ou les grandes organisations et une logique où les associations sont amenées à conjuguer l'ancien principe de liberté subventionnée et des services transversaux.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CELLULE PAUVRETÉ DU CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME,

1999 *Rapport d'activités 1998. Lutte contre la pauvreté : méthode éprouvée, nouvelle étape*, Bruxelles, CECLR.

DEFOURNY J., DUBOIS P., PERRONE B.,

1997 *La Démographie et l'Emploi rémunéré des ASBL en Belgique*, Liège, ULg, CES.

FONDATION ROI BAUDOUIIN,

1994 *Rapport général sur la pauvreté*, réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale, Bruxelles.

FRANCQ B.,

1982 "Comment les politiques sociales se sont-elles constituées en Belgique ?", *Revue Internationale d'Action Communautaire*, 47, 7, pp.9-23.

1984 *La coordination sociale comme processus politico-administratif. De l'aggiornamento à la crise financière*, Bruxelles, Éd. du SECI.

FRANCQ B., LEMAIGRE T.,

1999 *Services sociaux publics : qualité de la vie de travail et qualité du service. Rapport national pour la Belgique*, Dublin, Fondation Européenne pour l'Amélioration des conditions de vie et du travail.

HIVA (HOGER INSTITUUT VOOR DE ARBEID),

1998 *Le rôle des partenariats locaux dans la lutte contre l'exclusion sociale*, Leuven, KUL.

STENMANS A.,

1999 *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société*, Bruxelles, CRISP.

Déclin de l'État-providence et résurgence de l'idée de communauté

par Gilbert Larochelle *

L'État, [...] c'est l'activité même de faire la communauté

José Ortega y Gasset

Les deux dernières décennies du XX^e siècle ont été marquées par une perte de crédibilité de l'interventionnisme étatique et par une volonté, corollaire, de redonner au citoyen la maîtrise d'œuvre de son destin. Au-delà des lieux communs mille fois rabâchés sur ce thème, l'objectif du présent article vise plutôt à démontrer que la révision du rapport entre l'État et la communauté est elle-même un moment de la persuasion, sinon de la mobilisation politique. L'argumentation mise en place passe par une réinterprétation en profondeur de la communauté et de sa relation à l'État ; elle se développe en trois temps, respectivement consacrés à étudier d'abord comment on peut observer la communauté (les conditions épistémologiques), puis la penser (sur le plan de la philosophie politique), enfin la faire (dans l'ordre des régulations sociologiques). En référence à différents exemples en Occident, au Québec en particulier, la réflexion aboutit à décrypter les dynamiques de politisation des solidarités et de structuration étatique de la communauté.

Au cours des deux dernières décennies, le bouleversement de l'État en Occident a contribué à modifier la perception de son rôle dans l'espace public. La première conséquence fut de mettre en doute quelques évidences que la conjoncture des années quatre-vingt-dix invitait à prendre pour acquises. De la multiplicité des voix qui se firent entendre pour en appeler à une redéfinition des rapports entre l'État et la société, un écho à consonance unanime retentit, témoin d'une lassitude mais porteur d'un programme. D'abord, les discours du "désenchantement" venaient rendre compte des espérances déçues. Ils prenaient acte de l'écart grandissant entre les attentes et la possibilité de les satisfaire par la seule accréditation du politique. Leur efficacité radicalisait le pessimisme sociologique des Weber et Durkheim, en transcrivant ses corrélats dans l'action historique. Tant au Canada que dans tous les pays d'Occident, la désillusion ébranlait le présupposé selon lequel l'État doit tout à tous, figurant à ce titre comme

* Université du Québec à Chicoutimi. E. mail : gilar@videotron.ca

la puissance tutélaire de la société. Bref, s'il ne convenait plus de lui accoler le terme de Providence pour en signaler la mansuétude, une deuxième sécularisation dans la modernité semblait pointer à l'horizon : non pas celle qui délogea Dieu de sa position privilégiée sur le monde, mais celle dont la retombée promettait, croyait-on, de maximiser l'indépendance du citoyen à l'égard du politique à défaut de pouvoir l'en affranchir.

Le versant optimiste de cette rhétorique prit ensuite consistance autour du concept de "désengagement" de l'État. Il fut justifié par l'ambition de remettre à l'individu la maîtrise d'œuvre de son destin et à la communauté la responsabilité de son existence. Aux antipodes de l'échiquier idéologique, socialisme et libéralisme, social-démocratie et réformisme de différentes allégeances, progressisme et conservatisme, tous ces courants de pensée furent confrontés au défi d'une reconfiguration de l'espace public. La perte de crédibilité de l'interventionnisme étatique, la saturation des thèses qui, contre vents et marées, en soutenaient la nécessité et l'affaiblissement de la légitimité politique leur inspirèrent des inquiétudes, parfois des réalignements. D'un même constat d'impuissance, ils multiplièrent des argumentaires qui, malgré leur diversité, convergèrent vers un mot d'ordre : moins d'État et à moindre coût. Un désir de réconciliation du citoyen avec la communauté leur était commun. Un tel pari visait à restaurer une proximité entre les lieux de la décision et ceux de son accomplissement. Les variations sur ce thème eurent pour noms la décentralisation, la privatisation, la désinstitutionnalisation, la déréglementation ou la délégation des charges à des entreprises de sous-traitance. Les discours prirent ainsi le diapason d'un objectif : rétablir la transparence de la communauté à elle-même en lui insufflant un esprit civique basé sur l'idée que l'on est jamais mieux servi que par soi-même. Idéalistes, ils anticipaient une libéralisation de la société et, en conséquence, une multiplication des initiatives individuelles. Pragmatistes, ils escomptaient, au-delà de l'intention philosophique, une harmonisation des colonnes budgétaires dans les livres de comptabilité des finances publiques. Somme toute, ils allaient encourager quiconque à devenir sujet de son histoire, à se tailler une quotidienneté sur mesure et sans paternalisme politique.

Devant ces idées reçues, une forme d'impiété doit être délibérément cultivée contre l'esprit du temps. Il convient, en effet, moins de chercher à atténuer la pertinence de ces évidences que de prendre la résolution de les renverser. D'un étonnement initial, un soupçon méthodique sur le discours ambiant, la certitude du désengagement de l'État notamment, inspire ici la proposition suivante : le repli de l'État sert plutôt à renforcer qu'à diminuer sa capacité de régulation, voire son contrôle sur l'espace social. Une interrogation centrale surgit de cette dérogation au sens commun : quelle relation peut-on établir entre le désengagement de l'État et le regain apparent de la communauté ? Question qui en appelle d'autres : la révision de la place de l'État signifie-t-elle un recul de sa mainmise sur le social ? De là se pose l'énigme d'une détermination : qu'est-ce qui "fait" une communauté ? Une réponse, nullement péremptoire, à ces différentes questions

peut être délimitée, en amont, par une recherche sur les mécanismes idéologiques en présence et, en aval, par l'évaluation de leur efficacité sociale. Le questionnement lie deux polarités dans une même réflexion. De la communauté, il fixe les conditions par lesquelles elle peut être observée et pensée ; de l'État, il montre, par la suite, comment son activité contribue à faire la communauté pour reprendre le mot d'Ortega y Gasset.

1. Observer la communauté : choix et perspectives

Toute référence à un point d'équilibre naturel entre l'État et la société tient de la fiction politique. L'évocation d'une relation idéale entre eux n'est jamais que le résultat d'un travail normatif à un moment donné de l'histoire. Ainsi, l'idée d'un repli de l'État ne doit pas être vue comme la correction d'un excès antérieur. Elle renvoie plutôt à une transformation, à l'analyse d'un glissement de son statut de sauveur à celui de partenaire. La dynamique à l'œuvre prend son sens dans la diachronie avec les changements d'humeur incessants sur les rapports entre l'État et la société. Au début du XIX^e siècle, la permissivité ou le laisser-faire inhérent au libéralisme avait largement participé, à la faveur de l'individualisme, à constituer les règles du marché en dernière instance de la vie sociale et à faire voir dans la sphère publique une extension de la conduite privée. L'État fut alors perçu comme l'Autre du social (Lenoble, 1991 :190), l'au-delà contradictoire de la «société civile» pour user d'un terme hégélien. Cependant, au XX^e siècle, ce modèle a tôt fait de dévoiler ses limites. Il fut atténué, de façon progressive, par l'infléchissement de l'État vers un rôle de protecteur contre les inégalités que la crise de 1929 et les nécessités de la Seconde Guerre mondiale ont renforcées. Peu à peu, les insuffisances du libéralisme furent compensées par l'instrumentalisation du droit et par la conversion des lois en grammaire générale de l'émancipation. La réglementation de l'univers social allait sauvegarder les exigences du juste et du bon contre les instabilités d'un mercantilisme tous azimuts. Ce dispositif permit une colonisation des grandes régions de l'existence et leur subordination à un contrôle bureaucratique. Comme le note Henri Lefebvre, l'État y devint à la fois intérieur et extérieur à la société, le Même et l'Autre qu'elle, dédoublement qui conjoint plusieurs figures dans la "catholicité" et l'unité de ses manifestations (Lefebvre, 1976 :194). Mais, à son tour, la crise de l'État-providence révèle les embarras de cette polyvalence. Elle en appelle au repérage d'une nouvelle légitimité, centrée désormais sur l'identification à la communauté.

Une prise de recul permet de jeter un regard critique sur la conjoncture. Elle ne consiste pas obligatoirement à monter aux barricades pour attenter aux efforts de ceux et celles qui besognent pour réduire la taille du Léviathan en prophétisant leur échec. Son développement ne veut pas s'enchâsser dans une contre-politique ni fournir une recette plus performante pour honorer les finalités du *problem solving*, quelles qu'elles soient. Dès lors, le pari repose tout entier sur celui de mener cette entre-

prise à bien sans briguer l'objectivisme scientifique du point de vue supérieur ou sans nourrir la prétention du neutralisme axiologique.

Un tel choix n'esquive pas toutes les objections possibles. Il comporte des écueils qu'il faut expliciter en renonçant à les trancher. Que veut dire prendre un recul ? Peut-on se détacher de tout débat en faisant comme si la question n'était pas, au départ, hautement politisée ? Quel est le lieu de celui qui parle ? Et d'où s'autorise-t-il un savoir dès lors que nul ne saurait aborder la communauté du "dehors", puisqu'il en reste toujours membre et contraint par le fait même de se livrer au double jeu de l'observateur (analyste) et de l'observé (citoyen) ? Voilà un problème classique de la sociologie de la connaissance. De la manière dont on observe le monde dépend dans une large mesure le jugement que l'on porte sur lui. Elle engage invariablement un processus d'objectivation, l'établissement d'une frontière conventionnelle que l'on décide de poser entre les choses et soi-même, la difficulté commençant avec l'impuissance à connaître ces deux entités de référence séparément l'une de l'autre. Car il n'existe pas de non-lieu d'où toute normativité pourrait être retranchée. Si observer, c'est toujours se commettre au sens étymologique de "mettre avec", l'élucidation de ce qui la rend possible ne la réduit ni à l'expression d'une identité (subjectivité) ni à l'assurance d'une altérité (objectivité).

La tradition sociologique dénote justement à cet égard deux attitudes, polarisées dans une contradiction insurmontable. La première laisse dans l'ombre la place de l'observateur, le situe au-dessus de la mêlée et tait les présupposés de toute nature qui interfèrent dans sa lecture de la réalité sociale. Son option est une option de transcendance, parce qu'elle arrache le locuteur à sa condition concrète (culturelle, économique, politique, etc.) et le loge dans le poste d'observation du «narrateur omniscient» devant un «auditoire universel» pour employer le mot de Perelman. C'est la position du recul exemplaire. De Tönnies à Durkheim, de MacIver à Gurvitch, le sujet analysant doit entrer en digression de la communauté pour en acquérir une intelligibilité qui vaille l'approbation. Il en discute à travers la présomption de son absence, malgré la divergence des méthodologies pour considérer l'objet, lequel devient tantôt appréhendé comme si c'était une «chose» (Durkheim), tantôt assimilé à une «unité spirituelle» (MacIver). Or, l'observateur provient également d'une construction au même titre que le monde qu'il contemple. Une telle remarque ressortit aujourd'hui à l'évidence.

La seconde tendance, plus récente, prend une position inverse. Elle invite à mouler l'observateur dans une forme d'immanence à la communauté. Son développement contrevient tout à fait à l'héroïsme du penseur solitaire dont l'intégrité devait être garantie par son isolement. Le constat appelle un déni de tout recul : le romantisme de l'observateur souverain, protestant de sa singularité s'avère illusoire. À l'opposé de cet idéalisme, un pragmatisme tous azimuts prend force de loi et impose une autre orientation : on ne pense qu'avec les croyances de son temps, de sa culture et de sa société. Nul ne peut s'extirper de la communauté ; on ne réfléchit

qu'à travers elle. Rien ne saurait être dit sur elle qui ne la présuppose déjà. Puisque l'on se voit compromis dans son univers d'appartenance, le seul choix est de confirmer la prégnance des représentations communautaires. Les défenseurs de ce type d'argumentation forment un courant de pensée que l'on a désigné depuis un certain temps par le terme "communautarisme", lequel met en scène une solidarité cognitive (Rorty, 1989b) ou un «socialisme intellectuel» (Miller, 1988). Ils ont une grande influence autant en sociologie qu'en philosophie, bien que cette influence soit plus marquante dans l'univers anglo-saxon, nord-américain en particulier (Rorty, 1989a ; MacIntyre, 1988 ; Sandel, 1982 ; Taylor, 1992 ; Kymlicka, 1989 ; Walzer, 1983).

La quête d'audience de chacun de ces camps ne s'applique pas seulement contre l'autre. La diversité des écoles de pensée qui y prévaut (Mason, 1993 :215 ; Kukathas, 1996 :81) multiplie les nuances à l'infini. Et leur rivalité porte sur les conceptions dernières de l'existence et, en conséquence, sur le lieu de l'observateur. Les débats sur la communauté tenus par les libéraux et les communautariens se déroulent, en fin de compte, dans le double champ de la connaissance et de la politique, de l'ontologie (dire le sens ultime des choses) et de la programmation (proposer une situation désirable). Il s'agit de dire ce qu'est la société et, à travers cette description, de montrer ce qu'elle doit être. Dans son livre *The Spirit of Community*, Amitai Etzioni propose le cumul de ces deux dimensions (Etzioni, 1994). Il présente un renouvellement épistémologique et un plan d'action devant conduire, souhaite-t-il, à la «réinvention de la société américaine». Cette interpellation d'un *revival* justifie des espérances et des plans d'action qui amalgament les thèmes de la gauche d'hier (la communauté comme fin en elle-même) et des lectures de la droite conservatrice (le réformisme moraliste ou la défense du *statu quo* comme chez Rorty). À la question "What is Communitarianism ?", Etzioni répond par des affirmations que le Thomas More de l'*Utopie* n'eût pas récusées : «We are a social movement aiming at shoring up the moral, social, and political environment. Part of change of heart, part renewal of social bonds, part reform of social life» (Etzioni, 1994 :247). Que ce soit au nom du culturalisme, du consensualisme ou même du nationalisme (par exemple Bell, 1993 :141-143), de la défense de la nationalité (par exemple Miller, 1993), ce canevas intellectuel offre une nouvelle façon de faire coïncider le savoir et le pouvoir dans la définition des configurations sociales (Kukathas, 1996 : 90-91).

Une décision méthodologique peut avoir des incidences politiques ; mais le contraire est aussi vrai, Maxime Rodinson ayant démontré que les espérances de Marx appelaient après coup une justification scientifique ou que l'utopie prévalait sur les théorèmes du Capital (Rodinson, 1993 :121). Le primat conféré à l'individu ou à la communauté prend, en cette ère post-communiste, la voie d'une reconfiguration épistémologique. La communauté se fait maintenant garante d'un savoir là où elle était hier, dans l'horizon communiste, un objet de pouvoir. Le danger du communauta-

risme n'est-il pas d'oublier que la communauté elle-même reste un agrégat de rapports de force que l'on finit par ériger en détermination de la possibilité même de tout savoir (Mouffe, 1991 :78) ? De même, la position libérale laisse entendre que l'observateur ne doit rien à personne ; il se serait construit lui-même, comme s'il n'y avait pas des enchevêtrements inextricables qui l'assaillaient. Les guerres de tranchées de la polémique en vigueur exacerbent ces apories et elles opposent des modes narratif et délibératif : une insertion dans l'histoire et les récits de la communauté dans un cas de figure ou, dans le second, une méditation éclairée en fonction des échanges d'argumentation avec autrui.

Les communautariens reprochent aux libéraux de rendre la communauté impossible. Rawls répond qu'elle l'est effectivement dès que l'on donne au pluralisme l'importance qui lui revient dans la démocratie (Rawls, 1993 :42). La diversité des perspectives lui paraît incompatible avec l'homogénéité latente que l'on retrouve dans l'idée de communauté. Toutefois, à l'encontre de ce que suggère Rawls, cette difficulté du libéralisme à penser la vie sociale comme une entité ayant une existence propre ne s'avère pas rédhibitoire. Macedo plaide pour un alignement de la notion de communauté sur les *liberal virtues*. Il s'agit de la concevoir à travers les principes qui forment, dans les sociétés pluralistes, les règles de la citoyenneté (Macedo, 1990).

Sandel (Sandel, 1982), MacIntyre (MacIntyre, 1981, 1988), Kymlicka (Kymlicka, 1989) et Buchanan (Buchanan, 1989) récusent les incompatibilités entre le libéralisme et la communauté en soulignant qu'elles ne sont pas aussi fortes que la philosophie politique ne l'affirma. Faux débat pour les uns (Caney, 1992) dont il paraît nécessaire de repenser les fondements pour les autres (Lenoble, 1991), l'évaluation que l'on peut en faire dépend de la définition des termes. Mason sort peut-être de la mêlée en démontrant l'impossibilité de faire entrer le libéralisme dans une acception de la communauté comme rassemblement moral ; toutefois, pour peu que celle-ci soit comprise à partir d'un «souci réciproque» (*mutual concern*) selon une position modérée, alors rien ne s'oppose, affirme-t-il, à ce que le libéralisme entre en concordance avec le respect de la communauté (Mason, 1993 :233-234). La diversité des lectures ne s'arrête pas là : Moon décline les critères d'empêchement du discours libéral (l'individualisme, la défense des droits, le volontarisme des institutions) à comprendre la communauté. Il la saisit plutôt comme une construction, l'entreprise par laquelle des individus décident de bâtir des convergences en faisant de cette ambition un projet (Moon, 1993 :8). Linda Singer avait défendu un point de vue similaire et assimilé la communauté à un «appel», à une visée nourrie par des références collectives (Singer, 1991 :125-130).

Les répercussions politiques du statut de l'observateur, dans l'affrontement entre le libéralisme et le communautarisme, mettent en présence des incommensurabilités interlocutoires, des genres d'arguments dont aucune commune mesure ne peut surgir. Toute la question de l'identité se joue à l'horizon de ces exclusives (Kukathas, 1996 :82) : suis-je à l'image de ce

“nous” auquel j’appartiens ou celui-ci fournit-il plutôt l’ardoise sur laquelle l’écriture de mon existence pourrait apparaître, claire et univoque ? Au contraire, ce “nous” n’est-il que le rassemblement additif des éléments dont il résulterait ? Les insuffisances découlant de cette controverse, aussi vieille que la sociologie, incitent à déployer un raisonnement en deux volets.

D’un côté, on ne s’appartient pas plus qu’on appartient à la communauté. Nul ne maîtrise les conditions de production de son identité, même si des modifications peuvent toujours être apportées sur des aspects secondaires de l’existence (le nom, la citoyenneté, la profession, l’état civil, etc.). Quant à la structure des représentations que l’on se fait, elle vient d’ailleurs pour une grande part de la nébuleuse culturelle, des conventions sociales, des lieux communs que l’histoire ne cesse de pétrifier et de transformer. Aussi ne faut-il pas sous-estimer la multiplicité des voix qui parlent à travers ce “nous” dont une image d’homogénéité emporte trop souvent l’évidence. Car on n’appartient toujours qu’à plusieurs communautés en même temps, certaines d’entre elles étant parfois contradictoires (Kukathas, 1996 :92). Le substantif communauté se prête à différents usages (Müller, 1995 :13-16) et à toutes sortes d’épithètes possibles : locale, internationale, scientifique, médicale, et ainsi de suite à l’infini. Force s’impose donc de conclure que l’on est enserré dans des associations partielles (Kukathas, 1996 :84-85) et dans des nœuds de communautés indéchiffrables qui s’entrecroisent et s’amalgament sans que l’on ne puisse y trancher les tenants et les aboutissants : «Je suis une partie de tous les autres que je croise dans mon existence ; et je ne me fais qu’en négociant mon identité à travers eux». Ainsi, soumis à la complexité de différentes sollicitations, l’individu se retrouve en instance de recombinaison de ses représentations dont une conscience claire des présupposés et de l’origine lui échappe. Il a besoin des autres pour être ce qu’il est et, en même temps, il leur résiste en ne leur offrant pas le simple papier buvard de leurs empreintes. Des communautariens convaincus comme MacIntyre (MacIntyre, 1981 :205-207) et Sandel (Sandel, 1982 :62) tempèrent leur argumentation et reconnaissent que le milieu n’épuisera jamais à lui seul la signification de l’être humain.

D’un autre côté, la communauté n’existe pas en tant que singularité. Vouloir la dire et la représenter, c’est présupposer la possibilité du renvoi à une condition inaugurale qui l’appellerait et en légitimerait la constitution. Le problème concerne l’antécédence du référent sur le discours, la préséance du signifié (l’objet dont je parle) sur le signifiant (le dispositif de langage que je mets en place pour en parler). Plutôt, une concomitance est ici à l’œuvre : la communauté a le même âge que tous ceux qui la célèbrent. Elle naît et prend forme dans le regard de l’observateur et des porte-parole qui en structurent la perception par des incantations symboliques. Mais le fait d’y croire change tout ; il balise l’image que l’on se donne du rapport aux autres, cadastre la carte mentale de l’espace social,

découpe le champ des évidences, légitime l'autorité, justifie le pouvoir, impose une gestion centralisée de l'imaginaire, etc.

Le deuil de la grande communauté passe d'emblée par sa dissolution comme emblème de l'unité sociale. L'effort d'affranchissement du syndrome "nous sommes tous pareils" est la première condition pour en penser la complexité. Du reste, le modèle de Tönnies n'a jamais existé concrètement dans la modernité occidentale, forgée qu'elle fut du XVI^e siècle à nos jours par un principe de différenciation. La *Gemeinschaft* (communauté), à l'encontre de la *Gesellschaft* (société) et selon la distinction de 1887 (Tönnies, 1977), aurait reposé sur des traits génétiques et patrimoniaux comme l'origine commune, l'habitation du territoire, l'organicité des pratiques et des affinités de lignage, etc. L'intégration tardive de la France, au XIX^e seulement, et les résistances régionales qui existent toujours montrent que la représentation de l'Hexagone demeure un projet inachevé. Moins déterministe, MacIver met l'accent sur une forme volontariste de communauté en la définissant comme le produit d'une visée générale et d'une confédération d'intérêts. Il défend, de cette façon, une autre conception de la communauté, tributaire d'un contractualisme spiritualiste et de la fiction du consensus librement concédé dans la construction du "nous" ou des cadres sociaux de l'être-ensemble (MacIver, 1970).

Le caractère imaginaire de la communauté ne veut pas dire qu'elle soit sans effets dans la réalité. Bélanger soutient que les communautés, pour rester viables, doivent être des entités fictives (*fictitious entity*) qui fonctionnent selon les intérêts de ceux qui les font, les *community-makers* (Bélanger, 1985 :97). C'est parce qu'on la cherche et l'exprime inlassablement comme un ineffable qu'elle devient si importante, surtout de nos jours. Idéalistes, les nostalgiques la regrettent et la croient "perdue" (Piotte, 1987) ; prophétiques, les réformateurs l'attendent et disent qu'elle "vient" (Agamben, 1990) ; résignés, les commentateurs de sa fin montrent qu'il y a quelque chose en elle qui, soustrait à la clairvoyance de son analyse, la rendrait «inavouable» (Blanchot, 1983) ; radicaux, les théoriciens de la contingence se refusent à lui attribuer la légitimité d'un travail de construction et pensent que ce qui lui convient est de demeurer «désœuvrée» (Nancy, 1986) ; sceptiques, les interrogateurs de la modernité décodent en elle des "références pré-modernes" et une «détermination anti-moderniste» tout en la voyant dans les mécanismes de "production des discours modernes" (Raulet/Vaysse, 1995 :7) ; aussi, la jugent-ils omniprésente, mais "impossible" (Raulet, 1995) ; anti-individualistes, les communautariens la considèrent comme l'"idéal critique" de la théorie politique (Newman, 1989). En outre, le désir de communauté se déroberait au décret de sa fin (Jezequel-Dubois, 1994 :1 ; Nancy, 1986 : 35). Il attesterait des caractéristiques de la postmodernité, devenue le dernier rempart subsistant lorsque les certitudes s'effondrent (Barone, 1991).

2. Penser la communauté : frontières et critères

La notion de communauté ne se conçoit généralement qu'en relation contradictoire avec celle de modernité ; l'une connote la possibilité de découper un lieu de synthèse, l'autre vise plutôt à relever le défi d'une différenciation. Leurs légitimations respectives semblent irréductibles et elles font détonner les figures du social en les annexant sinon à des univers de sens hétérogènes, au minimum à des arrimages différents à la temporalité. Le passéisme et le biologisme des évocations de la communauté concourent souvent à lui attribuer une vitalité intrinsèque, quand elle ne prend pas les propriétés d'un "corps" dont l'intégrité lui aurait été dérobée, peut-être dénaturée quelque part entre la Révolution française et les soubresauts de la Seconde Guerre mondiale. Cet organicisme remonte à Aristote qui constituait les liens biologiques en principe fondateur de la société. Or, il est plausible que son impulsion moderne soit davantage tributaire de la *communitas* chrétienne et de sa volonté de rédemption, surtout si l'on se remémore les conclusions de Blumenberg sur l'aspect religieux des institutions contemporaines (Blumenberg, 1983). La référence à des racines historiques capables d'attester littéralement l'incorporation de l'être-ensemble revient tantôt à glorifier l'exemplarité des générations antérieures, tantôt à multiplier les clins d'œil à la descendance au nom de la tribu, puis de l'ethnie et, enfin, de la nation. Cette communauté des origines, qu'elle soit structurée autour du Christ, de la personne du roi ou du chef charismatique, culmine sur une eschatologie dont l'idée de consensus, de synthèse reste l'expression la plus achevée (Van Den Abbeele, 1991 :xii-xiii).

Si les usages de la communauté inclinent, du XVI^e siècle à nos jours, à l'ériger en point de résistance à la modernité, c'est pour envisager autant le drame de sa perte que l'éventualité de son retour. De Bossuet à Novalis, le rassemblement eucharistique dans l'*ecclesia* chrétienne articule une définition de la communauté autour du ciment social de la spiritualité : un royaume millénariste est interpellé contre la modernité du présent. De Lessing à Mann, du romantisme aux thèses de la décadence, l'esprit réactionnaire débouche sur une perception monarchique de l'unité de la communauté : les sensibilités pathétiques devant les dégâts du pluralisme et de la différenciation tentent de faire écran aux structures issues d'une rationalité abstraite et de valoriser des relations sociales pré-institutionnelles. De Herder à Maffesoli, du conservatisme allemand au vitalisme de son inspiration, la catégorie de génie du peuple entre en scène pour conférer à la nation une valeur absolue ou à la tribu une portée critique contre les discours de la modernité. Ces trois thématiques convergent : religiosité, anti-rationalité et nationalité ne servent à penser la communauté que pour y loger des identités fortes. L'insertion de la communauté dans la nébuleuse d'une totalité en fera un culte dans la République de Weimar, un mythe allemand par excellence de la Première Guerre mondiale à son apothéose avec le fascisme. «L'efficacité politique de l'idéologème "com-

munauté" (*Gemeinschaft*) a été rendue manifeste par le national-socialisme» observent Raulet et Vaysse (Raulet/Vaysse, 1995 :10).

La modernité semble, par contre, faire contraste avec une pensée de l'origine, impatiente qu'elle s'avère à la rendre inopérante par la conquête d'horizons nouveaux qui contreviennent perpétuellement à la stabilité d'un *statu quo ante*. Sa particularité repose sur la valorisation de l'inachèvement, car toute chose se présente en tant qu'elle peut devenir plus. Il est faux, cependant, de croire que la notion de communauté ne puisse pas s'intégrer dans le complexe sémantique de la modernité. Karl Marx a tenté d'en faire la démonstration en départageant la communauté sur la ligne d'une crevasse qui distingue la «mauvaise» (traditionnelle) et la «bonne» (moderne). D'abord, loin de renoncer à la notion, il en sanctionne la nécessité : «C'est seulement dans la communauté qu'existent pour chaque individu les moyens de cultiver ses dispositions dans tous les sens ; c'est donc uniquement dans la communauté que la liberté personnelle devient possible» (Marx, 1982 :1111). Puis, son utopie commande non pas l'eschatologie à reculons du discours des origines, mais un regard de convoitise sur le futur. Dans *L'Idéologie allemande*, il pourfend les «succédanés traditionnels de la communauté» dans lesquels la liberté était indexée aux aspirations de la classe dominante (*Op.cit.* :1111). «L'apparence de communauté, poursuit-il, que les individus ont pu former jusqu'ici s'est toujours érigée en face d'eux en puissance indépendante» (*Op.cit.* :1112). Ainsi, les anciennes communautés étaient fausses, parce que leurs raisons d'être venaient d'ailleurs. Dès lors, une volonté de réconciliation surgit par une légitimité immédiate. «Dans la communauté réelle, les individus acquièrent leur liberté à la fois dans et par leur association» (*Ibid.*).

La versatilité sémantique de la notion de communauté permet de l'introduire dans des champs symboliques disparates, voire opposés. Une capacité de relance perpétuelle lui est inhérente : la gauche autant que la droite politique (Van Den Abbeele, 1991 :xii-xiii), le progressisme et le conservatisme, le scepticisme et le moralisme, nulle de ces attitudes ne saurait arriver à faire taire «l'exubérance de l'imagination communautaire» (Essbach, 1995 :254). Même les discours du postmodernisme et du poststructuralisme sont en train de récupérer l'idée de communauté. Dans leur optique, la dissolution de celle-ci coïnciderait avec la perte du référent ou avec la méconnaissance croissante de ce qu'est la réalité. Elle exprimerait les limites de la théorie et de la situation historique actuelle (Fynsk, 1991). Toutefois, parce qu'on ne peut se dispenser d'une représentation du "je" face au "nous", la voix de la communauté devient nécessaire, même lorsqu'elle se fait inaudible. D'où le projet d'en redéfinir l'audience en la désarticulant de ce désir d'immanence qui fit la prétention et consumma l'échec du christianisme, du communisme et du libéralisme selon Nancy (Nancy, 1986 :14-15). Aussi préfère-t-on une reconceptualisation souple, la vision d'une *Community at Loose Ends* (Miami Theory Collective, 1991) au sein de laquelle l'unité ne contredit ni l'accueil de l'Autre ni l'ouverture à la différence.

Sur le plan de l'idéologie, la communauté se prête à tous les ordres d'intentionnalité. Un soupçon de cynisme inciterait à dire que ce qui la sauve c'est son absence de contenu précis. N'étant pas déterminée d'avance, elle répond à des manipulations diverses, à des retournements inattendus, à des orientations instables et à des schématisations contradictoires. Cette plasticité d'adaptation permet à la communauté de traverser la gamme des doctrines et de favoriser un renouvellement des forces politiques (Gangl, 1995 :203). D'une consistance introuvable, faite de tous les apports mais sans réalité tangible, son efficacité survient quelquefois du jour au lendemain ou disparaît aussi rapidement. Par exemple, rappelant la déclaration que l'intellectuel Lederer fit la veille du déclenchement de la Première Guerre mondiale pour décrire l'état d'esprit des Allemands, Gangl cite : «Nous pouvons dire qu'au jour de la mobilisation, la société telle qu'elle existait jusqu'alors s'est transformée en communauté» (Gangl, 1995 :216) .

La notion de communauté appartient ainsi aux catégories idéologiques d'une réalité virtuelle. Elle ne s'insère toujours que dans un lexique d'évocation d'une circonstance hautement attrayante que l'on interpelle par des actes rituels (chants révolutionnaires, processions, défilés militaires, fêtes diverses), lesquels visent à montrer, de façon ostentatoire, que l'on adhère pleinement à une collectivité. Son développement demeure inséparable d'une stratégie de mobilisation incessante et de convocation d'un possible à faire advenir. Par exemple, nul ne parlerait de la communauté des gens d'affaires de Montréal ou de Bruxelles si cette désignation ne servait pas à rassembler ses membres au besoin (inclusion) pour défendre une espérance commune de ce qui devrait être contre toutes les interférences hostiles (exclusion).

Toutefois, l'enchantement ne suffit pas à faire se reproduire la communauté. Si elle ne décrit pas un «fait matériel» pour employer le mot des juristes, son destin tend vers un accomplissement à travers les réseaux de la croyance et de la pratique. Dès que l'on renonce à la considérer comme le reflet d'une expérience primitive, le statut qu'elle doit avoir devient celui d'un appel (cf. Singer, 1991 ; Moon, 1993) ou d'un symbole dont l'existence n'est pas dénotable sur un plan phénoménologique. Il pointe vers un élément d'utopie (non-lieu) aux conséquences pourtant bien réelles. La communauté est une fiction à effet structurant, un rapport imaginaire entre des individus au sein duquel des locuteurs parlent au nom de l'ensemble en dévoilant quelque chose, croit-on, qui demanderait à venir au jour. Ainsi, elle ne découle pas de la seule description des choses, mais d'un projet ayant des retombées concrètes. Cette dimension projective de la communauté diffère de son sens traditionnel (ce qui est donné en commun). Son repérage invite à y percevoir une œuvre dont les humains sont responsables conformément à l'esprit de la modernité, encore que cette lecture emprunte à un passé immémorial. Fink écrit : «La communauté est certainement le mythe le plus ancien de l'Occident» (Fink1995 :62). Et G. Raullet et J.-M. Vaysse liquident une ambivalence : «Si communauté et

modernité constituent traditionnellement un couple d'opposés, à y regarder de plus près il n'a jamais été plus question de la communauté que dans les époques qui tentent de maîtriser leur modernité» (Raulet/Vaysse, 1995 :7) .

Maîtriser la modernité, la communauté ne se prête à cette exhortation que si l'éclatement de son universalité commence à prévaloir. La centralité méthodologique de ce vocable équivalait à reconnaître et à accepter la légitimité de son effusion indifférenciée à toutes les catégories sociologiques. Son renversement ne vise pas une mise à mort de sa pertinence. Il en change l'échelle d'application et en corrige les critères de discernement, deux volets complémentaires de la même interrogation : «qu'est-ce qui "fait" une communauté ? ». À première vue, une variable d'ordre quantitatif surgit au centre de toutes les controverses : celle de l'échelle de grandeur de la communauté. À ce propos, les libéraux disent que les grandes tuent les petites, parce qu'elles portent ombrage au pluralisme. Par contre, les communautariens soutiennent que les petites sont le reflet des grandes au nom de la culture qui les enveloppe dans un même dispositif de représentation. Durant la guerre du Golfe en 1991, par exemple, un débat de haut niveau est apparu aux États-Unis autour de cette question : «peut-on dépasser le point de vue américain ? » Loin d'émaner d'une discussion d'antichambre au Congrès ou de la stratégie des cercles ultra-conservateurs, la polémique prit consistance dans le monde scientifique. Communautariens et postmodernistes ont fait chorus autour d'argumentaires convergents : rien ne sert de s'opposer, la guerre faisant l'objet d'un large consensus ; et la dissidence ne pourrait que s'inscrire dans le "mode de pensée commun" de l'Occident, incommensurable à la culture moyen-orientale de l'Autre que symbolise Saddam Hussein (*cf.* Norris, 1991).

La grandeur de la communauté est surbordonnée à l'impact des récits qui la font tenir ensemble. Pour cette raison, son amplitude varie autant qu'on l'imagine. L'effondrement des métarécits de légitimation (Lyotard, 1979 :7-8) et leur explosion en une myriade d'initiatives narratives à prétention locale ont un effet paradoxal : ils rétrécissent les communautés de référence (*cf.* Maffesoli, 1988), mais en mondialisant le principe de l'implosion identitaire. Sur toute la surface de la terre, les revendications se font généralement par et pour les petits groupes ou pour des catégories minorisées sociologiquement (les femmes, les nationalités en instance de visibilité, telle ou telle ethnie, etc.). Selon les apparences, les communautés numériquement modestes — *mutatis mutandis* — semblent plus vraisemblables que les grandes, ce qui ne veut pas dire qu'elles soient plus vraies ni plus réelles. Elles ont une nouvelle dignité, jouissent d'un crédit et d'une plausibilité que l'on refuse aux vastes agrégats. Ne paraît-il pas improbable que cinq, huit ou cent millions de personnes puissent partager la même image du monde ? La fin de l'eschatologie révolutionnaire, conjuguée à l'individualisme et à un système d'atomisation généralisée, laisse croire au caractère chimérique de cette aspiration. De préférence, on s'aligne sur les petites communautés, redécouvertes comme si elles étaient des

œuvres à indice de sécularisation accrue et offraient la chance d'une identité plus compacte : une proximité s'y définit, l'immanence à soi y prédomine, croit-on, par le présupposé que tout s'y révèle dans l'immédiat. Marx les eût déplorées dans la mesure où elles constituent une régression par rapport au grand soir dont il rêvait. Maffesoli les exalte en réaction à la morosité ambiante qui rendrait aveugle aux solidarités en émergence, pourfendant du même coup toutes les règles modernes d'uniformisation (Maffesoli, 1988 :93).

Petite ou grande, la communauté ne se spécifie pas qualitativement par l'appréciation du nombre d'individus qui la forment. Le potentiel de liaison du récit contient plutôt, répétons-le, la puissance de détermination des configurations de la communauté. Pour Jezequel-Dubois, il faut en appeler à la «rationalité des agents» dans le but d'édifier une communauté idéale, construite sur le mode d'un moyen-terme opérant une «médiation entre le "nous" communautaire et le "nous" humanitaire» (Jezequel-Dubois, 1994 :13). Une argumentation de cet ordre, hégélienne à souhait, lui permet de dresser l'une contre l'autre une communauté «fondée essentiellement sur un recours aux mythes récupérés par l'idéologie politique» et, en contrepartie, une version plus «authentique», mais «dont la réalisation repose sur la claire conscience de ses membres des liens qui régissent la coopération sociale» (*Ibid.*). Ce point de vue revient en quelque sorte à défendre la plausibilité argumentative du contrat social où tous et chacun choisissent, à l'aide de la raison et du libre arbitre, une insertion réfléchie dans la société. Or, la "rationalité des agents", pour faire œuvre de communauté, présuppose l'existence d'un mécanisme délibératif et d'un espace décisionnel ouvert de la même manière à tout le monde : une observation élémentaire de la pratique quotidienne dément cette possibilité tout habermasienne. Car on peut appartenir à des communautés malgré soi, même sans en avoir l'intention (la communauté des payeurs de taxe). Et le contraire est vrai : on ne réussit pas à s'intégrer dans toutes les communautés, même si on le réclame à cor et à cri (*cf.* le drame des sans-papier officiels en France). Enfin, rationalité et communauté ne sont pas synonymes (Laclau, 1991 :92).

Les petites communautés bénéficient du crédit de la vraisemblance parce que la persuasion y exerce une meilleure emprise et la régulation une efficacité plus grande. D'une part, la persuasion est la capacité du récit à faire prendre pour réel l'imaginaire de la communauté. Son développement mesure la force du discours en tant qu'il vise le façonnement de croyances admises par le plus grand nombre. Nancy démonte les rouages de la machine à faire la communauté : «Nous connaissons la scène : il y a des hommes rassemblés, et quelqu'un qui leur fait un récit. Ces hommes rassemblés, on ne sait pas encore s'ils font une assemblée, s'ils sont une horde ou une tribu. Mais nous les disons "frères", parce qu'ils sont rassemblés, et parce qu'ils écoutent le même récit» (Nancy, 1986 :109). Puis, de cette fraternité circonstancielle, une fonction cléricale apparaît, fondamentale pour justifier la correspondance entre la légitimité du récit et celle

de l'acte même de récitation : «Celui qui raconte, on ne sait pas encore s'il est des leurs, ou si c'est un étranger. Nous le disons des leurs, mais différents d'eux, parce qu'il a le don, ou simplement le droit — à moins que ce soit un devoir — de réciter» (Nancy, 1986 :109). Mais, à quoi renvoie cette narration, de quoi parle-t-elle ? «Il leur raconte leur histoire, ou la sienne, une histoire qu'ils savent tous, mais qu'il a seul le don, le droit ou le devoir de réciter. C'est l'histoire de leur origine : d'où ils proviennent, ou comment ils proviennent de l'Origine elle-même — eux, ou leurs femmes, ou leurs noms, ou l'autorité parmi eux. C'est donc aussi bien, à la fois, l'histoire du commencement du monde, du commencement de leur assemblée, ou du commencement du récit lui-même» (*Op.cit* :110). Enfin, Nancy dit comment émerge la communauté : «Ils n'étaient pas rassemblés avant le récit, c'est la récitation qui les rassemble» (*Ibid.*).

D'autre part, la régulation concerne le processus d'imposition des règles et de gestion des effets du récit. La narration permettant le partage d'idées communes sous l'influence des locuteurs autorisés, une structure arrive pour prendre en charge le destin des hommes rassemblés ou, selon une formule équivalente, l'accomplissement du récit. Depuis des périodes immémoriales, les techniciens du rituel (sorciers, chamans, envoûteurs de tous genres) ou les possesseurs du charisme (prêtres, avant-gardes et les intellectuels depuis un siècle) ont assumé la tâche de porter le message en guidant la multitude humaine. De nos jours, la bureaucratie pourvoit à cette exigence, homologue en sa forme mais différente dans les modes de déploiement de ses légitimités. Sa singularité ne se limite pas à représenter le récit collectif, mais à le produire en participant à son renouvellement, sinon à son avènement. Dans le contexte du "désenchantement" et de son corollaire, le "désengagement" de l'État, elle devient, au Canada en général mais au Québec en particulier, une instance d'administration et de contrôle des microrécits véhiculés par les microcommunautés. Ainsi, l'idée et la structure sont synchroniques l'une par rapport à l'autre. Il n'y a pas récit comme étape inaugurale, puis disposition organisationnelle des individus après coup : l'inverse est tout aussi possible ; les hommes se rassemblent, puis trouvent des raisons pour faire durer l'assemblée en inventant le récit qui convient à la circonstance. De l'idée à la structure : par quelle magie l'une devient-elle l'autre ?

N'importe quelle idée peut être l'objet d'une communauté et lui fournir ainsi un thème intégrateur. Cependant, ce qui fait toute la différence réside dans la qualité de la prise en charge à laquelle elle donne lieu. La puissance d'engendrement du lien social, qu'elle se fonde sur un principe d'homogénéité (la communauté) ou d'hétérogénéité (la société), ne s'épuise jamais, répétons-le, au seul niveau contemplatif. Au contraire, la capacité organisationnelle est au cœur de toute communauté, car elle en détermine à la fois la possibilité et le déploiement. Les croyances dont elle procède doivent, en effet, déboucher sur l'ordonnement des individus. La question "qu'est-ce qui fait la communauté ?" se répond ici en deux volets : c'est l'efficacité du récit et la force de contrôle des structures bu-

reaucratiques. À cet égard, tant l'interpellation d'un *revival* communautaire que l'atomisation inhérente à l'individualisme, délinéant toutes deux les expressions du "désenchantement" contemporain, semblent négliger, au moins sous-estimer la place de l'État dans la régulation des solidarités sociales. On sait que les communautariens ne cessent d'insister sur le renvoi à l'idée substantielle du bien commun, voire au républicanisme civique d'une participation également ouverte à tous. Les libéraux, par contre, valorisent une philosophie des droits de l'individu, laquelle découle de la perspective kantienne définissant la citoyenneté par une ligne de démarcation spéculative entre les sphères publiques et privées. Rawls est l'un des penseurs contemporains à s'alarmer, non sans une virulence particulière, de l'emprise étatique qui guette les rêves d'unité sociale, malgré que cette inquiétude ait été un thème récurrent de la philosophie libérale elle-même (Rawls, 1993 :146).

3. Faire la communauté : l'État dans le développement des pratiques

La communauté, avons-nous vu jusqu'à présent, est une idée mise au service d'une structure par l'inculcation d'une conception unitaire de la collectivité humaine. L'idée tient de la persuasion, de la structure, d'un mode de régulation pour l'incarner après coup dans l'expérience. Si l'une révèle "pourquoi" il y a communauté et au nom de quoi ses locuteurs se voient autorisés à parler, l'autre encode "comment" elle doit avoir lieu en proposant la grammaire (au sens de Wittgenstein) des comportements. Somme toute, une vision pragmatique fut défendue selon laquelle la communauté est la rencontre d'un symbole et d'un dispositif de régulation.

Observer la communauté posait le problème de l'élucidation de la relation entre l'individu et la société. La penser, cette communauté, confrontait au défi de la rendre à sa modernité et de déjouer les oppositions de surface qui séparent ces notions. Pour montrer, enfin, comment elle peut se faire, un retour s'impose à une question laissée dans l'ombre et dont le traitement présupposait le renvoi à une conjoncture précise. Il fut noté que ce propos reposait sur le pari d'attenter à l'évidence du repli de l'État. Une convergence fonctionnelle est ici mise en place, moins pour insinuer une détermination univoque que pour introduire un élément d'explication. De même que partout en Occident, le Québec fut le théâtre, depuis quelques décennies, d'une tentative de reconfiguration de l'État, peut-être d'une "Révolution tranquille" à l'envers. La préoccupation des élites politiques et du milieu local pour réveiller un désir de communauté n'était pas nouvelle, mais son intensification l'était. L'essor spectaculaire des groupes communautaires ne fut possible, en effet, que par l'étiollement apparent de l'espace étatique, la simultanéité de ces processus paraissant, selon toute vraisemblance, fort significative. Il fut l'une des réponses que le Québec a essayé de donner au slogan et aux impératifs du "moins d'État", de telle sorte qu'un effort de remodelage de la communauté est ainsi apparu.

Le “désenchantement” porte sur le récit des idéaux ; le “désengagement” relève plutôt des structures. L’usage des guillemets reste de rigueur pour ces deux concepts, puisqu’ils en conditionnent la caution à une analyse empirique. L’enjeu est de décoder les processus de déplacement du politique, les formes de son redéploiement en appréciant ses effets sur l’État et sur la communauté. Le bouleversement anticipé au Québec, à partir du début des années quatre-vingt où le vent du néolibéralisme et du conservatisme insufflait une volonté de réforme à l’échelle de la société globale, visait au fond à instaurer un maximum de libéralisation dans tous les secteurs. Le rétrécissement étatique impliquait un changement de fonction du Léviathan. La perte de crédibilité des discours centralisateurs inspirait un tel effort. Or, pour l’essentiel, le défi consistait à accroître la gouvernabilité de l’État en perpétuant sa représentativité ou à soulager ses responsabilités sans pour autant diminuer sa capacité à faire respecter une cohérence minimale de perception, voire une cohésion macrosociale de fonctionnement.

La gouvernabilité d’un État commence à se perdre lorsqu’un décalage se manifeste entre ses structures et les idées qui les supportent. Loin des nécessités de l’histoire ou des fatalités d’un ordre quelconque, le “désengagement” ne devient un problème que dans l’insatisfaction engendrée par l’expérience de cette différence. Ainsi, des structures trop fortes pour les idées qui en soutiennent la légitimité appellent un “désengagement” et le contraire implique souvent un accroissement de la “demande d’État”. Il y a donc force raisons d’y voir la marque d’une catégorie relative, tributaire des effets de rhétorique et des idéologies. Toute la question consiste à savoir comment l’État québécois parvient à préserver son potentiel de gouvernabilité, sinon à le renforcer et à reconduire simultanément sa décroissance. Par quel dispositif peut-il élargir son contrôle et, d’un même mouvement, comprimer ses responsabilités ?

Depuis deux décennies, aucun récit ne réussit à rattraper le débordement des structures et l’impression d’embarras qu’elles emportent. Le pragmatisme triomphaliste qui surplombe tous les discours consiste à rendre l’État adéquat à ses possibilités (le déficit zéro) ou à donner à la communauté les moyens de sa relance (le financement des groupes pour favoriser la prise de responsabilités). Rarement dans le présent siècle, si l’on excepte les périodes de la crise et des deux grandes guerres, la contestation de l’État n’aura été aussi timide, voire d’une telle faiblesse, eu égard aux revendications qui ne déferlent maintenant que dans le système et non plus contre lui. Pourtant, jamais il ne s’avéra aussi difficile d’identifier un langage commun, un soupçon de consensus sur des valeurs collectives, bref un projet commun en dehors des transports compassés de la partisanerie politique. La neutralisation apparente de la dynamique d’opposition ne veut surtout pas dire qu’il y ait neutralité dans les valeurs ou, pire encore, absence de valeurs dans le système. Au contraire, tout se passe comme si l’indigence de “communalité” était une façon de faire prendre pour na-

tuelle l'hégémonie d'un récit, unitaire dans la trinité de ses composantes et de ses emprunts (capitalisme, libéralisme et démocratie).

La sauvegarde de la représentativité étatique s'effectue par la substitution du sens à la règle. L'ère des grandes métaphysiques étant caduque ou moribonde, les militantismes radicaux qui dramatisaient le social en lui annonçant un destin exemplaire entrent en discrédit. Il ne s'agit plus de faire descendre les tables de la loi d'un Olympe inaccessible et d'en forcer l'accueil à une "société civile" sise en contrebas dans une vallée à conquérir. L'État tente, par les initiatives de ceux qui parlent en son nom, de s'interposer à l'horizontal de la communauté. Il est dépeint non plus comme un locuteur omniscient ayant solution à tout problème, mais son appropriation le constitue en interlocuteur, en acteur parmi les autres. Toutefois, il ne faut pas conclure qu'il sacrifie en cela toute capacité à produire un dispositif de vérité. La révélation de la communauté à elle-même paraît céder à l'imposition de formes et non d'un contenu, à l'imputation des modalités et non d'un modèle, malgré la difficulté, que l'on devine irrésorbable, à désarticuler ces plans d'observation. À défaut de provoquer la mobilisation des solidarités par les exigences d'une idéologie, l'État finit par arbitrer des intérêts dans un système de courtage de services où l'illusion de la transparence remplace l'opacité des grands credo. Toutefois, la condition de cet "être-sans-modèle" énonce implicitement la vision d'un contre-modèle plus ambitieux que les autres dans la mesure même où elle cherche à se faire oublier ?

Le déficit du sens sur la règle, du récit sur la structure conduit à une espèce de procéduralisation de la Raison étatique. La montée formidable du droit, à l'échelle de l'Occident, s'explique en partie par cette place que laisse vide le régime des garants sociaux. D'un côté, l'État n'est visiblement plus traduisible dans le langage de la théologie comme le suggérait Tocqueville au siècle dernier : «Le gouvernement ayant pris ainsi la place de la Providence, il est naturel que chacun l'invoque dans ses nécessités particulières» (Tocqueville, 1990 :137). De l'autre, même si les univers de sens forts ne sont plus crus, leur efficacité dure, survit aux apparences de leur disparition à travers le dispositif juridique. En clair, l'État, celui dont le Québec fait l'expérience d'une remise en cause, ne traite les questions sociales qu'en cherchant à la techniciser au maximum ou, si l'on préfère, en réduisant les grands débats de fond à des considérations de procédure. Hormis la question nationale, toujours réactualisée comme les têtes de l'Hydre de Lerne, cette tendance s'insinue et ressort à la fin comme un idéal-type de fonctionnement. Quelques indicateurs en témoignent dans tous les secteurs. La poussée vers une culture du professionnalisme et du corporatisme à la fois départage les cadres sociaux, oppose les solidarités et multiplie les alvéoles communautaires à l'échelle globale. La prolifération des professions elles-mêmes dont le nombre s'élève environ à quarante alors qu'il était inférieur à dix voilà seulement quelques décennies et l'obligation pour chacune d'entre elles de se doter d'un code d'éthique et d'instruments déontologiques en vertu de la loi 250 (réglementations, gui-

de, chartes, standard de pratique, “règles de l’art”, comité de discipline, etc.) contribuent pareillement à créer des instances où le politique se régère dans la vie collective. Autre exemple : la spécialisation, l’encadrement et la formation des bénévoles dans les groupes communautaires (condition essentielle au financement de ces derniers par l’État) ne sont pas sans influencer ni conditionner un développement accru de la régulation, contredisant en fin de compte les constats d’une perte de contrôle étatique dont les protagonistes du “désengagement” se font les hérauts.

Que se passe-t-il lorsque les stipulations du droit figurent à l’avant-scène et semblent reléguer aux coulisses les modèles de légitimation de naguère ? D’où vient-on l’autorité et comment sert-elle à faire la communauté ? D’une part, les délibérations sur le sens sont laissées à l’éthique. La prolifération des comités et l’émergence d’une expertise dans tous les secteurs, de la *business ethic* à la bioéthique, permet d’offrir, croit-on, une “régulation sans transcendance”, inspirée par un rappel de la règle dans chaque cas et non plus par les impératifs d’une eschatologie idéologique. Un exemple concret : une décision à prendre sur la vie ou la mort par un comité de bioéthique dans un hôpital ne repose plus comme autrefois sur un discours religieux et sur les interdits qui l’entourent, mais sur les possibilités d’action prescrites dans la loi ou induites en respect des signes et des codes que génère la méditation éthique. D’autre part, la prééminence du droit conduit à plus de responsabilités civiques et à une diminution relative de l’engagement politique, si l’on excepte les courants de la gauche, reconvertis aux nouveaux mouvements sociaux : régionalisme, féminisme et écologisme. Il s’ensuit que la part de justification tend à se faire moins importante dans une société judiciarisée, le discours social entrant plutôt dans une logique performative. Un énoncé est dit performatif lorsqu’il produit lui-même ses conséquences et se montre efficace en s’autoréférant : “la loi, c’est la loi” ; “les règles sont les règles” ; “les critères sont là et nul ne saurait faire autre chose que de les appliquer”.

Trois grands moments peuvent servir à reconstituer la manière dont l’État du Québec tend à s’insérer dans la communauté et à l’investir par l’intérieur. Toutefois, cette observation doit être limitée dans le temps aux années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, dans l’espace du Québec et dans le domaine de la santé et des services sociaux où le rapport entre l’État et la communauté semble être un révélateur privilégié. Pareille délimitation ne veut pas dire que la pertinence du propos ne soit pas valable ailleurs, mais que l’analyse ne vise pas à rendre compte des autres conjonctures. Enfin, il faut pointer la ligne de façade, esquisser un aperçu des réarticulations entre l’État et la communauté, elle-même comprise par l’idée que s’en font les porte-parole des groupes communautaires et des structures qu’ils mettent en place, aujourd’hui avec les instances gouvernementales, pour la représenter, mieux pour l’incarner.

a) Représenter/encadrer : le partenariat

À tous égards, le dessein d'une représentation extrême de la société fut le butoir de l'État-providence. Rien qui n'échappât à la détermination de son projet. Un dédoublement devait surgir dans l'accomplissement duquel le politique se voyait investi de la tâche de garantir le social, d'offrir l'Autre et le Même que lui par la fusion réussie d'un schéma paternaliste et de son application concrète. Par exemple, dans les années soixante, l'expérience conduite par le Bureau de l'Aménagement de l'Est du Québec demeurera un symbole de cet État-tuteur : des agents de l'administration gouvernementale firent descendre les impératifs du développement dans une Gaspésie rurale, finalement peu réceptive aux épures savamment concoctées dans la Vieille Capitale. Or, la formule du partenariat (terme ambigu parce qu'il connote une présomption d'équivalence dans les rapports de force entre les alliés) permet de fournir une option de remplacement. Le terme est aussi un symbole ; il s'inscrit dans le lexique à la mode de la concertation et dans la pratique d'une attitude consensuelle : participer au développement de la communauté et non plus la gérer à distance, harnacher le potentiel du milieu local et non tenter de le contourner, collaborer et non diriger, redéfinir la représentativité de l'État par une volonté moins de traduire le social que d'assouplir le défi de la représentation en mettant désormais l'accent sur une simple fonction d'encadrement.

b) Mobiliser/persuader : la fixation des règles

La transition d'une position d'extériorité (l'État-sauveur) à celle d'une intériorité (l'État-partenaire) ne fait pas que trahir le "désenchantement" d'avoir élevé le politique à la verticale de la société. Une fois établi le principe de la collaboration, corroborée l'opportunité de gérer le "désengagement" en le liant à l'impératif du maintien de la paix sociale, encore faut-il indiquer le mode d'emploi de cette politique et stipuler les conditions de réalisation de cette main tendue aux groupes communautaires. Toutefois, dans le canevas de la lecture proposée, aucune insinuation ne plaide pour une théorie du complot dont l'orientation finit souvent par dépeindre l'État comme un Cheval de Troie descendu dans le social pour y dissimuler des stratégies à la limite vindicatives. Seuls les effets obtenus ont ici une quelconque importance, le reste ressortissant à la spéculation métaphysique et non pas à l'analyse sociologique. Ainsi, rappelons plutôt les grandes lignes de l'argumentation : le partenariat suppose un cadre, puis l'encadrement des règles, lesquelles ordonnent, à leur tour, l'action en orientant leurs conséquences. Le "tournant pragmatique" de l'État et les préoccupations de ses porte-parole pour une "technicisation" des problèmes signifient qu'on ne discute plus le sens, mais qu'on se contente, disions-nous, de décréter la règle.

La singularité de la démarche paraît se limiter au seul plan instrumental. À l'examen, elle déborde sur une remobilisation de la communauté et sur la mise en place d'une vision du monde et des instruments de persuasion nécessaires pour la faire prévaloir. Mais, comment peut-il y avoir "retour"

du sens, voire de l'idéologie par le fait de fixer des règles ? L'originalité des relations entre l'État et la communauté se développe à travers la prévalence de la mobilisation sur la persuasion, bien qu'elle y ramène en suscitant un accord de principe sur le système. D'abord, la mobilisation. Elle se manifeste par le financement des groupes, lequel favorise leur insertion dans le réseau des services. L'État subventionne le milieu communautaire et celui-ci contribue, en retour, à assurer la protection sociale ; engagement envers les groupes pour qu'il y ait "désengagement" envers la société. Ensuite, la persuasion. Le financement lui semble étranger. Or, l'énonciation des critères de subvention et la nécessité pour les groupes d'y accorder leur action participent d'une entreprise de reconnaissance de la réalité par découpage et sélection des problématiques jugées socialement importantes. Une disposition technique, le financement, devient, en fait, une façon d'orienter une perception des véritables problèmes et de nier l'existence des autres. Une hiérarchie symbolique se recrée ainsi, un effet d'inculcation réapparaît, de telle sorte que la réalité, hier suggérée par l'idéologie, émane aujourd'hui des règles de la procédure.

c) Institutionnaliser/bureaucratiser : la politisation des solidarités

L'insertion de l'activité des groupes communautaires en périphérie du système d'assistance officiel de l'État convient à merveille à l'esprit de privatisation et de sous-traitance qui prédomine à l'échelle de l'Occident. Il y a, dans cette dynamique, un acte de réciprocité, une légitimation mutuelle entre des acteurs que tout divisait voilà seulement quelques décennies. Le passage de la contestation à l'attestation coïncide avec l'institutionnalisation des groupes comme interlocuteurs en titre dans l'instauration des politiques publiques. Il contribue à redéfinir la culture civique, à débâter des méfiances, à transformer l'attitude de revendication perpétuelle et à conférer à la pratique du don et du bénévolat une dignité régénérée et une utilité davantage reconnue. Cependant, traités comme un segment du dispositif de reconfiguration sociale, les groupes doivent eux-mêmes, s'ils veulent vivre leur partenariat avec l'État, modifier leur fonctionnement afin de tenir compte de la logique de l'autre avec lequel ils collaborent. Au début, de simples réseaux de socialité offrent des services sur la base de légitimations diffuses : religieuse, humanitaire, solidarités de quartier, sensibilité aux nécessiteux, etc. Par la suite, ces actions plus ou moins spontanées sont aménagées minimalement pour devenir, le chef aidant, un mouvement social. À la fin, l'idée fait son chemin et une organisation la prend en charge : c'est là que le groupe émerge comme entité séparée, au-dessus des individus quelquefois, mais dont l'existence justifie que l'on doive instituer des mesures pour en assurer la durabilité.

La transfiguration de l'institution en organisation, des groupes en systèmes bureaucratiques n'est certes pas une fatalité de la socialité contemporaine, mais une tendance lourde. On en connaît néanmoins les signes : des bureaux, une permanence, un personnel de direction et, de nos jours, un code d'éthique. Suffit-il de se remémorer tout ce qu'il faut de forma-

lités pour rédiger une demande de subvention, avec les rapports qu'elle suppose au début, pendant et à la fin d'un projet, pour saisir qu'il y a déjà régulation (matérielle) de la communauté. Le financement permet de placer les groupes dans un espace intralinguistique avec l'État et, ainsi, d'orienter la politisation des solidarités : professionnalisation du bénévolat, transformation des groupes en lieux de formation et de préparation à l'emploi, etc., ces éléments s'inscrivent dans un mécanisme de contrôle social dont l'État, pour une part, prédétermine l'efficacité.

Rien n'est peut-être plus faux que de penser l'État à partir d'un dépérissement de son influence. Jadis, au début du siècle, Lénine rêvait d'une telle occurrence, escomptant qu'elle puisse s'avérer à ce point cruciale qu'elle éradique, à toutes fins pratiques, les traces de ce qui n'était, dans son idéologie, que le reflet des intérêts de la bourgeoisie. Un subterfuge de communauté mourrait à sa suite : la nation. N'est-il pas ironique qu'au seuil du troisième millénaire, où les proclamations en série des "fins" s'accumulent dans toutes les sphères des sciences humaines, incluant celle de l'homme (Foucault) et de ses grandes idéologies, que l'État et la communauté soient encore les seules grandes entités à propos desquelles il ne saurait être pensable d'annoncer la disparition prochaine ? Ces deux catégories historiques, c'est-à-dire qui n'ont pas toujours été et peuvent à tout moment cesser d'être, restent précisément ce que Sartre disait du communisme en lançant une prophétie plutôt malheureuse, à savoir «l'horizon indépassable de notre temps».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGAMBEN G.,
1990 *La communauté qui vient*, Paris, Seuil.
- BARONE D.,
1991 "Seaview : Postmodernism and the Drive to Community", *Review of Contemporary Fiction*, 11, 2, pp.187-193.
- BÉLANGER A.-J.,
1985 *Framework for a Political Sociology*, University of Toronto Press.
- BELL D.,
1993 *Communitarianism and Its Critics*, Oxford, Clarendon Press.
- BLANCHOT M.,
1983 *La communauté inavouable*, Paris, Minuit.
- BLUMENBERG H.,
1983 *The Legitimacy of Modern Age*, Cambridge, MIT Press.
- BUCHANAN A. E.,
1989 "Assessing the Communitarian Critique of Liberalism", *Ethics*, 99, pp.852-882.
- CANEY S.,
1992 "Liberalism and Communitarianism : a Misconceived Debate", *Political Studies*, Vol. 40, pp.273-289.
- ESSBACH W.,
1995 "Le complexe de la communauté entre la communauté des biens et le monde vécu artificiel", in RAULET G., VAYSSE J.-M., *Communauté et modernité*, Paris, L'Harmattan, pp.250-269.
- ETZIONI A.,
1994 *Spirit of Community. The Reinvention of American Society*, New York, Touchstone.

- FINK W.,
1995 "Vers un roman unidimensionnel. Aspects de la communauté utopique dans le roman allemand des XVIII^e et XIX^e siècles", in RAULET G., VAYSSE J.-M., *Communauté et modernité*, Paris, L'Harmattan, pp.62-85.
- FYNSK Chr.,
1991 "Community and the Limits of Theory", in MIAMI COLLECTIVE THEORY, Eds, *Community at Loose Ends*, Minneapolis, Minnesota University Press, pp.19-29.
- GANGL M.,
1995 "La communauté contre la société. Apories de la sociologie allemande entre les deux guerres mondiales", in RAULET G., VAYSSE J.-M., *Communauté et modernité*, Paris, L'Harmattan, pp.200-217.
- JEZEQUEL-DUBOIS M.,
1994 "La communauté en question", *Cahiers d'épistémologie*, n°196, Université du Québec à Montréal.
- KUKATHAS Ch.,
1996 "Liberalism, Communitarianism, and Political Community", *Social Philosophy and Policy*, 13, 1, pp.80-104.
- KYMLICKA W.,
1989 *Will Liberalism, Community, and Culture*, Oxford University Press.
- LACLAU E.,
1991 "Community and Its Paradoxes : Richard Rorty's «Liberal Utopie» ", in MIAMI COLLECTIVE THEORY, Eds, *Community at Loose Ends*, Minneapolis, Minnesota University Press, pp.83-98.
- LEFEBVRE H.,
1976 *De l'État. Tome 1. L'État dans le monde moderne*, Paris, Union Générale d'Éditions.
- LENOBLE J.,
1991 "Repenser le libéralisme : Au-delà des critiques communautariennes et postmodernes", *Cahiers de philosophie politique et juridique*, 20, pp.179-216.
- LYOTARD J.-F.,
1979 *La condition postmoderne*, Paris, Minit.
- MACEDO S.,
1990 *Liberal Virtues : Citizenship, Virtue, and Community in Liberal Constitutionalism*, Oxford, Clarendon Press.
- MACINTYRE A.,
1981 *After Virtue : A Study in Moral Theory*, University of Notre Dame Press.
1988 *Whose Justice ? Which Rationality ?*, London, Duckworth.
- MACIVER R.M.,
1970 *Community. A Sociological Study*, London, Frank Cass & Co.
- MAFFESOLI M.,
1988 *Le temps des tribus*, Paris, Méridiens-Klincksieck.
- MARX K.,
1982 *Œuvres. III. Philosophie*, Paris, Gallimard, Coll. La Pléiade.
- MASON A.W.,
1993 "Liberalism and the Value of Community", *Canadian Journal of Philosophy*, 23, 2, pp.215-240.
- MIAMI COLLECTIVE THEORY, Eds,
1991 *Community at Loose Ends*, Minneapolis, Minnesota University Press.
- MILLER D.,
1988 "In what Sense Must Socialists Be Communitarians ? ", *Social Philosophy and Policy*, Vol. 6, pp.51-73.
1993 "In Defense of Nationality", *Journal of Applied Philosophy*, 10, 1, pp.3-16.
- MOON D.,
1993 *Constructing Community : Moral Pluralism and Tragic Conflicts*, Princeton, Princeton University Press.

- MOUFFE C.,
1991 "Democratic Citizenship and the Political Community" in MIAMI COLLECTIVE THEORY, Eds, *Community at Loose Ends*, Minneapolis, Minnesota University Press, pp.70-82.
- MÜLLER H.,
1995 "Sur quelques usages de la notion de communauté dans la modernité", in RAULET G., VAYSSE J.-M., *Communauté et modernité*, Paris, L'Harmattan, pp.13-29.
- NANCY J.-L.,
1986 *La communauté désœuvrée*, Paris, Christian Bourgois.
- NEWMAN S.,
1989 "Challenging the Liberal Individualist Tradition in America : "Community" as a Critical Ideal in Recent Political Theory", in HUTCHINSON C., LESLIE J.M, Eds, *Law and the Community. The End of Individualism ?*, Toronto, Carswell, pp.253-276.
- NORRIS C.,
1991 "The End of Ideology Revisited : The Gulf War, Postmodernism and Real Politik", *Philosophy and Social Criticism*, 17, 1, pp.1-40.
- PIOTTE J.-M.,
1987 *La communauté perdue : petite histoire des militantismes*, Montréal, VLB Éditeur.
- RAULET G.,
1995 "La communauté impossible. Hölderlin, Kleist, Büchner et la question du politique", in RAULET G., VAYSSE J.-M., *Communauté et modernité*, Paris, L'Harmattan, pp.86-128.
- RAULET G., VAYSSE J.-M.,
1995 "Introduction" in RAULET G., VAYSSE J.-M., *Communauté et modernité*, Paris, L'Harmattan, pp.7-12.
- RAWLS J.,
1993 *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- RODINSON M.,
1993 *De Pythagore à Lénine. Des activistes idéologiques*, Paris, Fayard.
- RORTY R.,
1989a *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press.
1989b "Science as Solidarity", in LAWSON H., APPIGNANESI L., *Dismantling Truth. Reality in a Post-Modern World*, London, Weidelfeld & Nicolson, pp.6-22.
- SANDEL M.,
1982 *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge University Press.
- SINGER L.,
1991 "Recalling a Community at Loose Ends", in MIAMI COLLECTIVE THEORY, Eds, *Community at Loose Ends*, Minneapolis, Minnesota University Press, pp.121-130.
- TAYLOR C.,
1992 *Grandeur et misère de la modernité*, Montréal, Bellarmin.
- TOCQUEVILLE (DE) A.,
1990 *Œuvres complètes*, Tome II, Paris, Gallimard, Coll. La Pléiade.
- TÖNNIES F.,
1977 *Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure*, Paris, Retz-C.E.P.L.
- VAN DEN ABBEELE G.,
1991 "Introduction", in MIAMI COLLECTIVE THEORY, Eds, *Community at Loose Ends*, Minneapolis, Minnesota University Press, pp.ix-xxvi.
- WALZER M.,
1983 *Spheres of Justice*, Oxford, Blackwell.

L'être solitaire

La solitude dans l'opinion publique *

par **Judith Lazar** **

Si l'accroissement progressif du nombre de ménages d'une personne, à la fin du siècle, intrigue les sociologues, il reste que l'analyse de ce (nouveau) phénomène semble échapper aux cadres traditionnels. Nous proposons de l'envisager ici, à travers les mécanismes qui le sous-tendent, sous une double entrée : d'abord nous allons tenter de l'inscrire dans le cadre du paradigme de l'individualisme méthodologique et, parallèlement, nous nous intéresserons à la structuration de l'opinion publique face à son émergence, car, comme chacun sait, elle contribue largement aux attitudes et aux comportements des individus.

L'accroissement du nombre de ménages d'une personne fait partie des phénomènes sociaux les plus intrigants de la fin du siècle. En effet, ce fait ne laisse indifférents ni les scientifiques, ni les journalistes : "la vie en solo" est l'un des thèmes régulièrement traités par des médias. Si toutefois grâce aux études démographiques, on commence à connaître l'étendue du phénomène, on trouve peu d'études satisfaisantes sur l'explication de ses causes.

Le fait même de vivre seul n'est certes pas nouveau ; avant l'avènement de la société industrielle, le célibat existait déjà, mais il n'est devenu un phénomène social largement répandu que dernièrement. Il convient de reconnaître que son analyse est rendue complexe à la fois par un problème de vocabulaire (Kaufmann, 1993) et par l'intensité du discours commun qu'il engendre. Sans oublier les prises de position idéologiques qui s'emmêlent inexorablement (Martin, 1993).

Nous tenons à préciser que nous centrerons l'attention, dans ce qui suit, sur l'analyse de l'accroissement de ménages d'une personne et les relations qu'ils entretiennent avec les médias. Autrement dit, ni le célibat, ni la solitude ne constituent le noyau de l'analyse, même si c'est à travers ces termes que nous allons essayer d'y accéder.

I. Une problématique confuse

D'entrée de jeu, un éclaircissement sémantique s'impose. Les termes tels que célibataire, solitaire ou isolement social ne couvrent pas nécessairement le même phénomène, même si ces trois mots concernent des réalités qui très souvent s'imbriquent, ne serait-ce que partiellement. Si les célibataires font partie, en effet, assez souvent du groupe des solitaires, il convient de souligner que les deux ne vont pas obligatoirement de pair. Plus précisément, le célibat désigne l'état matrimonial d'une personne, alors

* Je tiens à remercier J. Remy, E. Suillerot, P. Trompette et tout particulièrement B. Francq et les membres de la rédaction de la revue, pour leurs observations et critiques des versions antérieures à ce texte.

** CURAPP (Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie).

que la solitude renvoie à un sentiment, à un état psychique¹. Il serait même plus juste de parler du sentiment de solitude que de la solitude tout court, car ce terme exprime mieux un sentiment (qui peut être fugitif) qu'un état. Et même si l'on peut supposer que ce sentiment est plutôt le lot des célibataires, il n'empêche que, premièrement, n'importe qui — indépendamment de sa situation matrimoniale — peut se sentir solitaire et que, deuxièmement, de nombreux célibataires ne se reconnaissent pas dans ce sentiment. Quant à l'isolement, il désigne plutôt un état physique que psychique, tout en étant souvent lié à la vie solitaire.

Dans la littérature démographique, le célibat désigne l'état qui précède le mariage, mais le non-mariage n'exclut pas la vie à deux. Dans le langage quotidien, il s'agit de désigner les personnes qui ne vivent pas en couple (par négation), contrairement à celles qui vivent en famille ou en couple. La tribu des célibataires est multiforme et on y trouve différents statuts qui ont en commun la vie en solo. Quoi qu'il en soit, par célibat, on entend l'état matrimonial de la personne qui n'est pas mariée, même si le célibat n'est considéré comme définitif qu'à partir de 50 ans. Le célibat, de nos jours, désigne deux formes de vie privée : le non-mariage et l'absence de vie conjugale (Singly, 1991).

Il nous faut aussi préciser que nous connaissons beaucoup mieux, parmi les célibataires, le groupe des femmes que celui des hommes. En effet, la majorité des études réalisées sur le sujet leur a été consacrée. On peut aisément en comprendre la raison, dans la mesure où il s'agit d'un phénomène nouveau lié à l'émancipation récente des femmes. D'un autre côté, on sait aussi que parmi les "redevenus" célibataires, c'est-à-dire les divorcés et veufs, elles sont encore majoritaires.

L'apparition de ce phénomène et surtout son accroissement, peuvent surprendre à plusieurs titres. D'une part, il est aisé de constater que les individus en général fuient la solitude ; ils cherchent plutôt la compagnie des autres. D'autre part, les études récentes confirment que même dans la société d'aujourd'hui, il vaut mieux être accompagné que seul (Martin, 1997). Or, si l'on considère que la vie privée représente pratiquement le dernier espace qui reste encore à l'individu pour exercer son choix, pour vivre pleinement selon son désir, sans contrainte extérieure, comment est-il possible qu'il opte pour une solution qui, en fin de compte, le désavantage ? Cela peut paraître d'autant plus paradoxal que, de prime abord, on pourrait penser que, dans les pays développés, le progrès technique illimité non seulement dote les individus d'une marge de liberté supplémentaire, mais leur permet également une meilleure connaissance des choix disponibles. Alors que les moyens de communication supersophistiqués sont à la disposition des acteurs afin d'élargir leurs réseaux et de leur permettre de devenir "citoyens du village planétaire", ces progrès techniques semblent avoir un revers, à savoir les enfermer davantage dans une bulle, en fin de compte les isoler des autres.

On sait que l'apparition de ménages d'une personne, le solo, est récent et propre aux pays développés, même si les pays de l'Europe du Nord ont une certaine avance sur ceux du Sud. On sait également que ce phénomène touche essentiellement les grandes villes (mégapoles), telles que New York et Paris (où une personne sur deux vit seule dans un logement), même s'il n'épargne pas les villes moyennes ou les petites. Il en est de même pour la campagne, où l'on doit parler surtout d'une prédominance du célibat masculin.

Ce phénomène s'inscrit, sans aucune doute, dans un mouvement historique qui incite les individus à l'autonomie, à la maîtrise de leur propre vie et à l'épanouissement de soi. Cette idéologie de l'épanouissement de soi, fort répandue dans les sociétés occidentales, a suscité de nombreuses critiques, voire des inquiétudes parmi les philoso-

¹ Il est intéressant de noter que le mot anglais *loneliness* contient une pincée d'inquiétude.

phes, notamment Bell (Bell, 1976), Lasch (Lasch, 1979) et dans une moindre mesure Lipovetsky (Lipovetsky, 1983), qui y voyaient un repliement sur soi et une exclusion. Contrairement à cette vue critique et pessimiste, Ch. Taylor croit y reconnaître une force morale (Taylor, 1994). Bien qu'il admette l'inquiétude exprimée par ces auteurs, il la juge exagérée. Selon sa conception, l'idée d'accomplissement de soi décèle un idéal moral, soit l'assurance d'une existence meilleure à laquelle l'individu devrait aspirer. Ce qu'il reproche à ces auteurs, c'est d'ignorer la force morale de l'idéal d'authenticité. De même, A. Giddens considère que la montée de l'individualisme a fait émerger la *self-identity*, qui permet à l'individu de se libérer du poids du passé et de choisir son style de vie, tout en le poussant à la réflexivité (Giddens, 1992, 1994)². Indépendamment du fait que l'on soit partisan d'une vue optimiste ou pessimiste, il semble incontestable que la société postindustrielle a libéré les individus de façon imprévisible.

Par la suite, nous nous proposons d'analyser ce fait social à partir d'une double entrée : d'abord, on tentera de l'inscrire dans le cadre du paradigme de l'individualisme méthodologique ; parallèlement, on s'intéressera à l'opinion publique face à ce phénomène, dans la mesure où celle-ci contribue largement aux attitudes et aux comportements des individus³.

A. Pourquoi l'individualisme méthodologique ?

Si l'*homo œconomicus* a la réputation d'être rationnel et calculateur, le cas de l'*homo sociologicus* est certainement plus complexe, plus nuancé. En effet, l'acteur social, placé dans des situations souvent ambiguës, trouve quelquefois fort difficile de faire le « meilleur choix » parmi les diverses possibilités qu'il rencontre (Crozier/Friedberg, 1977). On admet que les actions individuelles sont inspirées par de bonnes intentions (raisons). Saisir le sens de ces actions, autrement dit les comprendre, signifie retrouver les bonnes raisons qui ont poussé l'individu à adopter ce comportement (Garfinkel, 1960). On suppose donc que l'acteur a des capacités de stratégie, qu'avant d'agir il mesure le pour et le contre, formule des préférences et fait son choix parmi les options grâce aux processus cognitifs. Cependant, comme sa connaissance est imparfaite — souvent il ne dispose pas de toutes les informations — il prend la décision en envisageant non tous les choix possibles, mais seulement quelques-uns⁴. Il est également nécessaire de prendre en compte deux facteurs essentiels : d'abord la dimension temporelle, le fait de savoir si le choix de l'acteur (son comportement) ne reflète que sa préférence immédiate ou renvoie au long terme, et, en second lieu, la prise en considération que les bénéfices et les coûts varient selon l'aune d'appréciation, c'est-à-dire qu'il n'est pas évident que le choix concorde en toutes circonstances avec le bien-être d'autrui ou de la collectivité (Padioleau, 1986).

De même, il est possible que ce que l'acteur considère (par moment) que le bon choix (pour lui) peut avoir des effets non désirés plus tard (pour lui). Autrement dit, les bonnes raisons qui permettent de comprendre le comportement de l'acteur peuvent se révéler étrangères à ses intérêts à terme. Cela revient à dire qu'il peut atteindre l'objectif recherché, mais être obligé en même temps de subir le désagrément non recher-

² Il n'est pas question ici de faire le bilan de cette problématique extrêmement complexe sur laquelle une littérature volumineuse est à la disposition des chercheurs.

³ Nous envisageons l'opinion publique comme un processus de communication, comprenant à la fois les mécanismes de mass médias et les relations interindividuelles (LAZAR J., 1995). Toutefois, ici, nous nous intéresserons uniquement aux mass médias.

⁴ Selon les préceptes de Boudon, il convient de faire la différence entre rationalité (développée par l'économie néoclassique), où l'acteur social se décide au vue de la comparaison entre les coûts et les avantages des lignes d'action qui lui sont ouvertes, et rationalité limitée (*satisficing*), où l'acteur social prend ses décisions dans un contexte d'information imparfaite et considère non tous les choix possibles mais seulement quelques-unes des éventualités qui surgissent à son esprit.

ché. Ces désagréments individuels, à leur tour, peuvent avoir des effets indésirables pour la collectivité ⁵.

Bien que ces phénomènes soient connus en économie, en analyse sociologique, à part quelques rares travaux, notamment ceux de Boudon, (1977, 1984, 1995), on les connaît relativement peu.

Il peut paraître singulier d'utiliser le paradigme de la rationalité pour analyser un fait social qui touche un domaine presque intime, la vie privée des individus. En effet, peut-on inscrire le choix de vie dans la rationalité des acteurs ? Nous pensons que ce paradigme nous permet d'explorer les raisons des acteurs, nous aide à comprendre un phénomène qui peut sembler paradoxal, à savoir que quelquefois leurs préférences sont contraires à leur intérêt ⁶.

B. La solitude dans l'opinion publique

Il nous semblait nécessaire de nous intéresser à l'opinion publique face à ce phénomène car, comme chacun sait, elle joue un rôle important dans la diffusion et la transmission des modèles. Ainsi on peut remarquer que si, au début des années 1950, l'opinion publique était encore plutôt hostile aux personnes ayant opté pour la vie solitaire, qu'elle considérait comme marginales, déviantes même, petit à petit, durant les années 1960 et 70, elle s'est transformée. La "vie en solo", dès le début des années 1980, fut considérée comme une sorte d'exploit de l'individu face à une institution traditionnelle et "contraignante". D'ailleurs, à mesure que l'image de la vie célibataire s'égayait, celle de la famille se ternissait. En effet, si la famille bénéficiait d'une image séduisante jusqu'aux années 1970 dans l'opinion publique, depuis elle est devenue «incertaine» (Roussel, 1989) sinon problématique. En résumé, la réaction de la population envers le célibat se reflète dans l'évolution des motifs qu'elle donne pour l'expliquer. Ce changement de perception à l'égard du "non-mariage" suit de près la structuration de l'opinion publique.

Quand on connaît le rôle des médias dans la formation de l'opinion publique, on ne peut négliger cet aspect (Remy/Voyé, 1974 : 184). Il reste à savoir s'ils ne font que refléter ce qui est déjà en cours, jouant un rôle de miroir (Lazar, 1995, ch. 5) ou s'ils sont générateurs du phénomène. Sans prendre position pour l'une ou l'autre option, nous avançons qu'il s'agit plutôt d'une influence mutuelle et constante dont les fils ne se laissent plus démêler. Car si les médias ne sont pas à l'origine de la naissance des attitudes, ils contribuent, par leur omniprésence, à leur formation, ne serait-ce que de manière inconsciente. Quoi qu'il en soit, le statut du célibataire — au fur et à mesure de l'évolution de l'opinion publique — s'est vu progressivement "ennobli" pour devenir à la fin non seulement légitimé mais même socialement valorisé.

Lorsqu'on veut analyser l'opinion publique, on ne peut négliger le climat, l'ambiance qui l'entoure. Nous savons que la perception de la distribution des opinions des autres — supports ou oppositions par rapport à sa propre opinion — se révèle essentielle dans la formation de l'opinion publique (Lazar, 1998). Les informations — reportages, nouvelles — émanant des médias contribuent largement à forger les conceptions du public. En conséquence, les faits, les idées à partir desquels les individus construisent leurs pensées, leurs opinions sur la réalité sociale se nourrissent en grande partie des

⁵ Cela nous renvoie d'office au travail "classique" de MERTON R., 1936. Dans notre cas concret, les conséquences démographiques, notamment le retard de la maternité (l'âge moyen à la maternité accuse un recul de 1,5 an en 15 ans : 27,5 ans pour les femmes nées en 1960 contre 26,0 ans pour celles nées en 1945) et la baisse de la natalité qui en découle font partie de ces phénomènes «indésirables». Voir FESTY P., 1995.

⁶ Ici nous renvoyons encore à Taylor, notamment quand il reproche aux chercheurs en sciences sociales d'expliquer des transformations sociales en faisant uniquement appel aux raisons «qui font agir les gens sans jamais établir de lien avec un idéal moral» (TAYLOR CH., 1994).

médias. Il ne s'agit pas de prétendre que les médias, en diffusant des images idylliques sur la vie des célibataires, ont convaincu les individus hésitant entre deux possibilités (vivre à deux ou seul) d'opter pour la seconde solution. Toutefois, comme le remarqua déjà Lippmann ⁷, les individus, au cours de leur vie, ont très peu de possibilités d'observer directement le monde, mais s'appuient en grande partie sur les informations venant des médias (Lippmann, 1922). Ainsi les médias créent une sorte de pseudo-environnement entre l'individu et le monde réel. Comme notre comportement résulte de nos conceptions et que ces dernières proviennent de la perception du pseudo-environnement, en fin de compte il ne semble pas faux de prétendre que les médias contribuent à nos comportements.

II. L'émergence d'une population particulière et son image dans les médias

L'accroissement du nombre d'individus vivant seuls ⁸ a surpris des démographes de tous les pays occidentaux par son apparition brutale ; certains le considèrent comme le changement le plus frappant dans la structure du ménage depuis la Seconde Guerre (Burch, 1990 ; Michael *et al.*, 1980 ; Pampel 1983), alors que d'autres tentent de le minimiser, le tiennent pour un phénomène de passage, une étape faisant partie, à un moment ou à un autre, du cycle de vie (Roussel, 1983).

Qu'il s'agisse d'un phénomène durable ou passager, on est obligé de reconnaître qu'on est en présence d'une mutation sociale qui ne cesse de s'amplifier. Parmi l'ensemble des ménages français, les ménages d'une personne constituent le type de ménage qui s'accroît le plus rapidement. Vers 1960, ils étaient de 20 %, alors qu'en 1988, ils sont de 26 % (Kaufmann, 1993). Le nombre de personnes qui vivent, mangent et dorment seules (ménage d'une personne = MUP) en France était de 18,4 millions en 1994 (données de l'INSEE).

On sait que cette population ne reflète pas la même image selon l'âge et le sexe. Ainsi on peut constater une surreprésentation masculine dans la fraction jeune (moins de 30 ans) et surtout une surreprésentation féminine au-delà de 55 ans (due à une mortalité différentielle). Dans la fraction de 30 à 50 ans, 60 % des MUP sont des célibataires et 30 % des divorcés. Si, globalement, le nombre des hommes vivant seuls est largement majoritaire, il diffère selon le lieu géographique : urbain ou rural. Car si l'on sait que les célibataires dans les campagnes sont essentiellement des hommes, le taux féminin dans les villes dépasse largement le masculin. Le taux de MUP dans les communes rurales est de 18,2 % alors que dans les communes de plus 100.000 habitants, il est de 25,1 %. À Paris, il atteint 47,4 % (Kaufmann, 1993).

Pour revenir à la population du ménage d'une personne (solo) on doit prendre en considération trois indicateurs dans sa composition : le célibat, le veuvage et le divorce, même si on sait que ces trois formes d'état matrimonial ne constituent pas le seul vivier de solos ⁹.

Jusqu'à 30 ans, 97 % des solos sont les célibataires et ce chiffre sera de 60 % entre 30 et 50 ans, comme nous l'avons déjà mentionné plus haut. Le célibat, comme le remarque joliment Yvonne Knibiehler, recèle un défi (Knibiehler, 1991). Non seulement par sa définition, purement négative (le non-mariage), mais également par la mise en

⁷ Cette assertion est d'autant plus étonnante qu'à l'époque de Lippmann les médias audiovisuels n'existaient pas encore.

⁸ Même s'il s'agit d'un phénomène difficilement chiffrable, car, comme le remarque justement Kaufmann, «la prise en compte de l'isolement est tellement grossière dans l'état actuel des connaissances qu'elle ne permet pas de fournir des variables pertinentes» (KAUFMANN J.-CL., 1993, p.147).

⁹ Comme chacun sait, il y a des gens mariés qui vivent séparément.

cause d'une institution fondamentale. Est-il un type de famille, ou une simple catégorie matrimoniale ou encore un comportement spécifique ? Autour de ce terme, quantité de questions surgissent sans amener de réponse univoque. Le mot même est inconnu dans la langue française jusqu'en 1710. Le célibat laïc apparaît et sera reconnu. Il va désigner les individus qui résistent aux normes, la norme étant le mariage¹⁰. En fin de compte, à part le fait qu'il s'agit d'une caractéristique originale de la civilisation occidentale, on ne connaît pas grand-chose du célibat et, comme on le répète souvent, son histoire reste encore à écrire.

Dans les sociétés traditionnelles, l'individu solitaire ne pouvait pas être valorisé, car la survie dépendait de l'intégration dans la communauté. Si, durant les XVII^e et XVIII^e siècles, la famille a été considérée comme l'atome premier du social, petit à petit l'individu, comme unité centrale, émerge et prend sa place. Contrairement aux idées qui circulent sur le célibat dans la société traditionnelle, à savoir qu'il était considéré comme un état atypique, marginal, en réalité nous savons aujourd'hui, à l'éclairage des travaux sur la question, qu'il s'agissait plutôt d'un système régulateur que d'un dysfonctionnement (Bourdieu, 1962 ; Jégouzo, 1991 ; Kaufmann, 1993). Certes, dans la société rurale traditionnelle, le ménage d'une personne était relativement rare et l'existence d'une vie solitaire n'était pas sans problème.

Le mariage et la famille nucléaire étaient la norme dans la plupart des pays occidentaux, jusqu'à la deuxième moitié du XX^e siècle. Dès lors, cette règle fut de plus en plus contestée et l'institution du mariage s'est progressivement dévalorisée.

Si la plupart des chercheurs ont mis en avant la baisse du nombre de mariages, l'indicateur de la nuptialité est un outil insuffisamment opérationnel, car il empêche de voir la modification de la structure familiale dans toutes ses dimensions. Autrement dit, l'indice conjoncturel de nuptialité pouvait être considéré comme un indicateur fiable des évolutions de la conjugalité tant que celle-ci était correctement délimitée par la nuptialité. Or, comme de nos jours, mariages, divorces, veuvages ne signalent plus la "vie" des couples, cet indice non seulement perd de son efficacité, mais de plus mesure une réalité «de plus en plus formelle, loin du concret, quand il n'oriente pas vers des erreurs d'analyse grossières» (Kaufmann, 1993).

Qu'on regarde ou non les chiffres, il semble incontestable qu'à mesure que le mariage recule, le MUP remonte. Jusqu'à 1971, le nombre de mariages suit une courbe plus ou moins régulière, alors qu'entre 1971 et 1994, il recule considérablement. En chiffres, cela donne 393.686 mariages en 1971 et 253.746 en 1994. Quant au nombre de célibataires au sens strict (sans compter les personnes veuves et divorcées), âgés de 25 ans ou plus, ils étaient 3.840.000 en 1975. Il s'agissait de 2.100.000 hommes et de 1.740.000 femmes. Quinze ans plus tard, en 1990, ils sont 5.845.140, dont 2.171.364 hommes et 3.673.776 femmes. (Et ce chiffre devient 10,1 millions de femmes et 8,3 millions d'hommes avec les veufs et divorcés.) En même temps, on peut observer l'augmentation du nombre des ruptures (quatre fois plus en 1997 qu'en 1960).

Ce phénomène apparaît massivement dans les pays occidentaux, avec les individus nés vers les années 1950, (la génération du *baby-boom*), qu'on peut donc considérer comme «initiateurs» de ce nouveau comportement (Sardon, 1992).

Pour saisir le sens du non-mariage, du non à la vie en couple, il faut essayer de savoir ce que les individus refusent dans la vie en couple. Autrement dit, essayer de connaître les caractéristiques non désirées de la vie à deux. Car on ne peut pas s'empêcher de penser qu'il s'agit d'un refus. Plus exactement, ceux qui optent pour la "vie en solo", escomptent plus de la situation de célibataire que de celle en couple.

¹⁰ Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille considérer dans la société traditionnelle le célibat comme un dysfonctionnement, mais plutôt comme un régulateur à un niveau macro-social (KAUFMANN J.-CL., 1993).

En effet, les célibataires considèrent souvent que le fait de vivre avec quelqu'un est une entrave à la liberté. «Vivre avec quelqu'un, ça donne des obligations : on est obligé d'être là, d'être présent le soir, tous les soirs, ne pas rentrer trop tard» (Roussel/Bourgignone, 1979 :31). Ce qui revient à dire qu'on attend une liberté, un «certain bonheur» même de la situation du célibat, que le fait de vivre avec quelqu'un empêchera. «Tu fais ce que tu veux, à l'heure que tu veux, puis tu vas où tu veux et t'as pas à demander l'avis à personne, t'as pas à organiser ton horaire en fonction d'une autre personne» (Dulac, 1993 :51). Sous ce prisme, le mariage traditionnel apparaît de plus en plus comme un carcan, trop serré et surtout trop long (avec l'allongement de la vie) pour le vivre avec une personne. C'est le refus de la contrainte ou au moins de ce qui est considéré comme tel par les acteurs sociaux. Vivre seul signifie une vie sans attaches, sans engagement envers l'autre. À ce propos il est intéressant de noter le changement sémantique qu'a subi le mot "engagement" au cours des années. D'une connotation positive, mise en avant jusqu'aux années 1970 (l'action de se lier par une promesse ou une convention), il a glissé vers un sens de plus en plus négatif du point de vue social (relation sans attache, sans engagement) ¹¹.

Parallèlement, on assiste à la progression spectaculaire des clubs de rencontre, les réseaux destinés aux célibataires. Ces associations diverses, réservées aux solos, n'ont jamais été aussi florissantes que dans les deux dernières décennies. On peut même parler d'un véritable marché pour solitaires. Car si les célibataires, d'un côté, redoutent l'engagement, la vie à deux, de l'autre côté, ils et surtout elles (car nous rappelons que nous connaissons nettement mieux le comportement des femmes ¹²) cherchent souvent et à tout prix à sortir de l'enfermement solitaire. Si, dans l'ensemble, tous fuient la vie de couple rangé, la "vie étriquée", en même temps, ils et surtout elles espèrent souvent une sortie possible de la vie en solo. Car, malgré le côté enviable de ce type de vie — qui est à la fois subie et voulue, selon Kaufmann (Kaufmann, 1999) — les célibataires continuent à rêver d'une vie en couple mais cette aspiration reste souvent très éloignée de la réalité. Et comme le temps passe, la possibilité de trouver le partenaire rêvé s'amenuise, au moins pour les femmes, constatent les chercheurs (Bozon/Héran, 1987 ; Bozon, 1990 ; Lipovetzky, 1997 ; Kaufmann, 1999).

Les célibataires, hommes et femmes, entretiennent une méfiance mutuelle. Certes les femmes, ayant acquis une indépendance économique plus importante, font désormais leur choix librement et sont devenues plus autonomes. Cette émancipation est souvent perçue comme une sorte de menace, un frein à la liberté ou encore une perte d'identité de la part des hommes. Pour toutes ces raisons, qu'il s'agisse des célibataires "vrais" ou des célibataires de passage, chacun redoute l'attachement profond et tente de développer une indépendance affective. Ils dressent des barrières de protection afin d'éviter les émotions et les déceptions sentimentales. Comme si l'échec leur paraissait inévitable. En somme, il semble que les individus redoutent de plus en plus les relations personnelles avec attachement profond.

Cela laisse à penser que : 1° ou bien les individus ne font pas leur choix de manière rationnelle, 2° ou bien ils le font, mais ce qui leur semble être le (meilleur) choix à un moment donné de la vie, n'apparaît pas comme tel à un autre moment (l'aune d'appréciation). Il est encore possible qu'au moment du choix, l'individu ne soit pas en possession de toutes les informations nécessaires. C'est sur ce point-là que le rôle des médias nous semble particulièrement important dans les sociétés développées.

¹¹ À ce propos, A. Bloom remarque que les jeunes gens d'aujourd'hui ont peur de l'engagement. Il s'agit d'«un mot inventé par notre modernité abstraite pour signifier l'absence de tout motif réel, dans l'âme, pour se consacrer moralement à quelque chose ou à quelqu'un» (BLOOM A., 1987, p.137).

¹² En effet, nous connaissons beaucoup mieux les femmes célibataires car la grande majorité des études réalisées les concernent. (KAUFMANN J.C.L., 1999, en parle avec un certain regret).

En effet, on retrouve facilement la trace de l'évolution de ce phénomène dans les médias. Vivre en célibataire permet un épanouissement plus grand que la vie à deux, claironnent durant les années 1980 les journaux, essentiellement féminins mais pas seulement¹³. En tout cas, le côté sympathique (mot significatif qui rend le mieux peut-être l'esprit des années 1980 et 90) de la vie célibataire est accentué un peu par tous les médias. Du côté des fictions, des films proposent également les modèles des femmes qui découvrent l'absurdité d'une vie commune qui les empêche de s'épanouir et qui optent pour la vie en célibataire, ne serait-ce que momentanément¹⁴.

Toutefois l'image des solos dans les médias se modifie peu à peu. Au début des années 1980, il s'agissait encore d'un phénomène relativement récent qui concernait surtout les femmes diplômées (en tout cas, c'est d'elles que l'on parlait), habitant dans les grandes villes et qui avaient souvent privilégié leur carrière plutôt que leur vie privée. À ce sujet, le propos tenu par C. Taylor est intéressant. Il remarque¹⁵ que le fait de sacrifier la vie affective à la carrière existe déjà dans le passé, mais que «ce qui est nouveau dans ce phénomène, c'est que bien des gens se sentent aujourd'hui appelés à le faire, qu'ils pensent qu'ils doivent le faire et qu'ils rateront ou ne réussiront pas leur vie s'ils ne le font pas» (Taylor, 1994 :25). On peut juste regretter qu'il n'aborde pas l'origine de cette appel. Nous pensons, avec Noëlle-Neumann, qu'il s'agit du climat de l'opinion. Les influences, dit-elle, «s'exercent moins par une action directe sur l'opinion des individus que par une détour, de manière indirecte donc, par l'empreinte du climat de l'opinion» (Noëlle-Neumann, 1999 :128). Les individus, afin d'éviter d'être différents et donc de s'isoler, assujettissent leur pensée et leur comportement au modèle d'environnement. Or cette génération s'est baignée dans l'idéologie de l'authenticité, de l'épanouissement de soi. Il fallait montrer qu'on était capable de maîtriser sa vie toute seule, de manière autonome. Cela quelquefois, comme le remarque une jeune femme citée par Kaufmann, est très difficile (Kaufmann, 1999). Le décalage entre vie concrète et modèle de la vie privée est souvent immense et les femmes s'interrogent sans cesse sur le "bon" choix.

Les femmes qui sont aujourd'hui dans la quarantaine étaient en pleine adolescence en 1968 et, dans les années 1980, elles ont une trentaine d'années. Elles occupent souvent les postes acquis grâce à leur compétence et elles y tiennent. En somme, c'est l'époque des conquêtes des filles, l'apparition de l'*executed women*, dont l'image de Florence Arthaud est l'exemple typique. Comme dans ces années la situation économique n'était pas encore sensiblement mauvaise, elles présentent l'image de grandes consommatrices, qui s'offrent "tout". On voit bien l'esprit de cette époque dans la publicité : «Mon Jules me quitte, je m'achète un Caroll», annonce une jolie fille¹⁶.

Toutefois cette image plutôt positive des femmes célibataires se nuance, devient légèrement plus problématique dans les médias durant les années 1990¹⁷. Certes les femmes ont pris quelques rides, maintenant elles sont souvent divorcées, trompées par une vie en couple qui commence à ressembler à celle de leur mère (avec les charges d'une vie professionnelle en plus), ou célibataires amères, déçues d'une vie solitaire qui, à partir de quarante ans, paraît moins gaie qu'elles ne l'ont imaginée. Bref, l'i-

¹³ Même les hebdomadaires célèbrent les avantages de la vie en solo : le *Nouvel Observateur* (23 octobre 1987), *l'Événement du Jeudi*, (17 septembre 1987), *Le Globe* (février 1990).

¹⁴ Le film *Alice* par exemple, réalisé par Woody Allen en 1988.

¹⁵ Il ne parle pas seulement des femmes, mais nous pensons que cela n'enlève rien à la force de son argument.

¹⁶ Le numéro de 23 octobre 1987 du *Nouvel Observateur*, "Les femmes seules", illustre par exemple assez fidèlement cette époque.

¹⁷ Le film américain *Sue perdue dans Manhattan*, d'Amos Kollek (1997), donne une image assez juste de la femme des années 1990, en quête d'un sens de sa vie.

mage de la *superwoman* s'est un peu ternie. Les problèmes économiques, dans les années 90, très présents, n'arrangent rien non plus. Désormais, on voit resurgir le côté peu attirant d'une vie en solo.

La difficulté de vivre seul apparaît dès lors comme une réalité pour certains. Dans l'article "Vive seul(e) aujourd'hui", le ton triomphant cède la place au doute¹⁸. Et on a même l'impression que les journalistes confondent quelquefois célibataire et solitude. Ils mettent souvent l'accent sur le côté négatif de la vie de célibataire. On évoque les "risques", notamment certaines maladies — crise cardiaque — qui sont plus fréquentes chez les personnes vivant seules. Les journalistes font volontiers appel aux psychologues, qui parlent de «terrible souffrance» chez certaines personnes vivant seules. «J'ai l'impression que ma solitude sent le moisi», dit une jeune femme.

L'idée de la solitude comme un handicap discret, une infirmité ou une anémie sociale commence à se frayer chemin. On apprend aussi qu'être seul et au chômage ou être malade font partie des situations qu'on a moins de difficultés à affronter quand on vit à deux ou à plusieurs (Martin, 1997).

III. Risque de fracture et solitude

Appréhender la solitude en sociologie ne fait pas partie des tâches faciles car, d'une part, il n'est pas aisé de la conceptualiser, d'autre part, les individus ne sont pas portés à se reconnaître facilement en tant qu'êtres isolés¹⁹. Quand on tente de l'analyser, la meilleure approche, semble-t-il, est le réseau de sociabilité. Il convient de distinguer la socialité primaire (relation interindividuelle) de la socialité secondaire (relation commandée par une exigence d'impersonnalité). Selon A. Caillé (1982), dans les sociétés avancées, le champ des relations interpersonnelles aurait tendance à se structurer sur le mode de ce qui gouverne le registre de la sociabilité secondaire. Il s'agirait donc d'une évolution qui se traduit par une diminution de relations où prime l'affect au profit des échanges fonctionnels.

Pourrait-on prétendre que les célibataires sont plus isolés que ceux qui vivent en couple ? En réalité, les solos ne mènent pas une vie recluse. Au contraire, comme ils vivent dans la hantise de la solitude, ils tentent constamment d'organiser diverses activités hors de leur domicile²⁰. Sans entrer ici dans le détail de leurs pratiques et de leur mode de vie, les statistiques confirment qu'ils ont une vie plus «mouvementée», plus riche en activités culturelles. Il apparaît ainsi que le pourcentage des femmes allant plus d'une fois au cinéma par mois est de 28,5 %, contre 8,3 % pour les couples sans enfant, de même que 15,5 % les femmes seules vont au concert une fois par an contre 4,2 % pour les couples sans enfant. (INSEE, 1988). Affirmer à partir de ces données que les solos sont plus liés au tissu social ou ont plus de réseaux que les couples, semble toutefois être hâtif.

Reste à savoir si le fait de vivre seul n'est pas un handicap dans l'établissement de réseaux interindividuels "efficaces"²¹. Certes, les liens de parenté peuvent être très forts chez les MUP (Pitrou, 1992 ; Ségalen, 1991), mais en même temps on ne doit pas oublier le manque de liens conjugaux. Alors qu'ils ont de nombreuses activités hors

¹⁸ "Vivre seul(e) aujourd'hui", le *Nouvel Observateur*, 3 mars 1994.

¹⁹ Gordon remarque que le fait d'être isolé est souvent considéré comme une expérience négative, un *stigma* social, et comme les individus souhaitent plutôt se présenter sous un éclairage positif, ils n'admettent pas facilement cette "appartenance" (GORDON R., 1976).

²⁰ Encore une fois nous précisons que nous parlons de la tranche d'âge entre 35 et 50 ans.

²¹ Nous entendons par réseau efficace, d'une part, les liens interindividuels durables qui permettent à l'individu de se sentir entouré (ici il s'agit essentiellement de groupes primaires) et, d'autre part, les réseaux forgés par le travail ou par l'appartenance à un groupe (ici il s'agit du groupe secondaire, par exemple les réseaux amicaux ou le réseau de travail).

domicile, les solos ont moins de contact avec les proches²², ces derniers étant principalement des frères ou des sœurs. D'après une étude réalisée au début des années 1990, on apprend que les personnes les plus isolées familialement sont les femmes seules, âgées de 35-49 ans, mais qu'elles se distinguent des autres avec un nombre moyen d'amis (Bonvalet/Maison/Le Bras/Charles, 1993). Quant aux hommes, ils n'ont pas davantage d'amis mais, à l'inverse, les connexions plus lâches, plus superficielles, semblent être plus nombreuses (Kaufmann, 1993).

Dans les dernières décennies de mauvaise conjoncture économique, les réseaux interindividuels ont été présentés comme faisant partie du "capital social" de l'individu. Et la famille était désignée comme le réseau le plus élémentaire, le plus important pour l'individu («que celle-ci comprenne ses parents, ses enfants, ses frères et sœurs, ou plus largement la famille étendue, et même les amis, le voisinage, les "proches" : ceux qui sont prêts à rendre un service, à "s'occuper de vous"») (Martin, 1993 :74). Bref, il vaut mieux être accompagné que seul et doté d'un bon réseau relationnel plutôt qu'isolé. Les isolés ont aussi plus de chance que d'autres de subir la solitude sociale et plus on descend dans l'échelle sociale, plus le réseau se rétrécit, à tel point que l'on peut même parler d'une spirale d'exclusion.

D'après ce que nous venons de voir, il semble peu crédible que les individus vivant seuls aient opté pour ce mode de vie au vu de la comparaison des coûts et des avantages. Pourtant le camp des solos augmente d'année en année. De là, nous pensons, comme Goffman, que l'individu affronte un ensemble de résultats possibles qu'il ne saurait définir entièrement (Goffman, 1974). Et même s'il envisage tous les résultats réels et possibles, la probabilité de chacun d'eux n'est souvent l'objet que d'une évaluation grossière. Dans la plupart des situations de l'existence, nous avons donc affaire à des probabilités subjectives, ce qui entraîne l'utilité subjectivement escomptée. Surtout que dans la vie ordinaire la plupart des situations ne se laissent pas facilement évaluer. La «valeur objective» et l'«utilité» sont deux façons de poser dans l'instant les équivalents de conséquences dont l'effet ne se fera sentir qu'avec le temps (Goffman, 1974 :130) et ses retombées s'en ressentent tout au long de l'existence.

IV. Communication planétaire *versus* renfermement solitaire

À l'aube de l'avènement de la nouvelle technologie planétaire, on aurait pu penser que l'humanité tout entière entrerait dans une ère de communication sans frontières. Certes l'informatique permet à ceux qui ont accès aux divers réseaux d'établir le lien avec l'autre bout de la planète dans l'espace de quelques instants²³. Mais, si les réseaux de communication ont élargi les horizons et permis la liaison à travers l'espace, on constate que cette possibilité technique non seulement n'a pas enrichi les relations interindividuelles, mais vraisemblablement les a même appauvries. Il ne s'agit pas de nier les apports du téléphone, de la télévision de quartier et d'autres réseaux complexes qui créent les liens et facilitent la transmission des messages, mais d'insister sur le fait qu'à l'époque de l'autoroute de la communication, l'objectif primordial (de la communication) demeure l'échange qui permet la construction du lien social. Comme le disait déjà Ch. H. Cooley : «Au fond, une société existe à travers l'échange (communication) ; c'est le mécanisme de base grâce auquel les relations humaines existent et se développent» (Cooley, 1909 :9). Or, il est frappant de voir que si les nouvelles dispo-

²² Pour plus de précision il faut distinguer les relations proches des relations lointaines. On entend par proche le lien familial.

²³ Il reste qu'avoir accès à ces réseaux est particulièrement coûteux, ce qui instaure un nouveau clivage social entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas d'accès. Contrairement aux anciens clivages sociaux, cette fois la différence qui se creuse est infiniment plus importante dans ses conséquences que toutes celles qui existaient auparavant.

sitions techniques mises en œuvre permettent de réaliser les rencontres sans déplacement, de se réunir à distance, d'assister à une conférence à l'autre bout du monde sans quitter son bureau, autrement dit, de vivre sa vie à distance, en même temps, elles n'arrivent pas à combler le besoin de contact humain. En d'autres termes, ces nouveaux instruments de communication ont inauguré d'innombrables chemins et formes de communication, mais au lieu de favoriser l'établissement de vrais liens interindividuels, ils contribuent plutôt aux processus d'atomisation du social.

Dans un premier temps, les médias ont salué l'avènement de l'ère du village planétaire, mais cette image positive s'est vue petit à petit effritée au profit d'un tableau plus inquiétant²⁴. L'hyperspécialisation, la parcellisation des tâches, le manque d'autonomie au travail ont détrôné dans l'opinion publique l'utopie passionnée des années 1970. Dès lors on ne peut plus éluder la question : existe-t-il un lien entre le développement de ces hypertechniques et la désintégration des groupes humains, l'atomisation du social (Métayer, 1980) ?

Dans la mesure où les hommes de cette fin de siècle vivent de plus en plus des relations à distance, ce sont les célibataires qui sont en premier un peu plus coupés du monde. Et quand on sait que les célibataires préfèrent une vie sociale à la carte, il n'est pas étonnant qu'ils aient attendu beaucoup des nouvelles technologies. D'ailleurs, on sait qu'ils sont de plus grands consommateurs du téléphone (avec toute sa panoplie technique) et du Minitel par exemple (EUROSTAT, 1992). En ce qui concerne la consommation de la télévision, il faut être plus prudent. Le fait d'être mieux équipé en appareils télévisuels ne signifie pas obligatoirement plus de consommation. Comme les célibataires sortent souvent plus que d'autres, ils regardent moins la télévision. Cela concerne surtout les moins de 40 ans et les citadins (EUROSTAT, 1992). Quant aux études réalisées aux États-Unis sur l'utilisation de la télévision par les personnes vivant seules, elles montrent que ces personnes non seulement consomment plus ce média, mais que sa consommation est associée aux attitudes sociales dysfonctionnelles (Canary/Spitzberg, 1993 ; Spitzberg/Hurt, 1989).

Les célibataires, dont on sait — justement parce que célibataires — qu'ils s'investissent plus dans le travail, entre leurs fax, Minitel, internet, e-mail, etc., sont quelquefois totalement coupés du contact direct avec les autres. Certes ces divers dispositifs permettent une communication à distance, la "rencontre" sans se déplacer, mais en même temps ils privent des individus du babil, du bavardage de proximité.

Il ne s'agit pas de nier les vertus communicatives des nouvelles technologies de l'information. La vision instrumentale de ces techniques selon laquelle elles ne font qu'automatiser le traitement de l'information en vue de son stockage et de sa diffusion, ne peut néanmoins faire oublier la réalité des années 90, à savoir les signes tangibles d'une atomisation sociale (Fréchet, 1993). Et ces évolutions — hyperspécialisation, parcellisation des tâches au sein des milieux de travail, extrême hiérarchisation des problèmes — ne sont probablement pas sans relation avec les diverses formes d'isolement social, comme le constate Mayer-Renaud (Mayer-Renaud, 1992).

Les nouvelles découvertes techniques font croire toujours à plus de liberté, à plus de possibilités sur le plan de l'accomplissement de soi. Réseaux câblés, radios libres, systèmes interactifs à base de microprocesseurs donnent l'impression à chacun de participer à un large réseau de communication. Notre époque, narcissique, grâce à la nouvelle technologie de plus en plus performante, promet l'épanouissement de chacun sans l'autre. La nouvelle technologie s'enracine profondément dans le credo de l'époque : être un agent libéré et décideur de sa vie. Certes, elle offre la possibilité de maintenir des relations en abolissant la distance. Elle promet aussi l'accès facile à des réseaux de sociabilité, de combler la solitude quand on le désire. Mais de là à penser

²⁴ Le film *Denise au téléphone* présente l'époque de manière grinçante.

qu'elle domine le risque de solitude ou encore qu'elle permet de sortir de l'isolement, cela semble pour le moins prématuré.

V. Conclusion

Tout au long de ce parcours, nous avons essayé d'éviter l'utilisation du mot "solitude", en sachant que ce terme couvre une réalité socialement mal définie et qu'il met mal à l'aise autant la communauté scientifique que le public. Les raisons en sont multiples. On polémique volontiers sur les termes (isolement n'est pas solitude, etc.). Comme si l'on avait affaire à un sujet qui touche les individus dans leur intimité la plus profonde. On peut remarquer aussi une sorte d'attitude manichéiste à l'égard du sujet : d'un côté les partisans de la vie en couple, les "conservateurs", de l'autre les "modernes" qui soutiennent les nouvelles formes de vie privée. Cette controverse est quelquefois sciemment entretenue par la communauté des chercheurs et empêche d'envisager sérieusement le problème, d'analyser la réalité sociale dissimulée derrière l'idéologie.

On aurait tort de dramatiser le sujet et de dire que le fait de vivre seul est une "tragédie". Cependant, il est souvent à l'origine d'un drame dont les conséquences sont multiples et souvent se conjuguent. Car il faut reconnaître que dans les sociétés que nous avons inventées, rien n'est fait pour vivre seul, coupé des autres. «L'homme n'est pas fait pour vivre seul, c'est évident, mais qui est fait pour vivre avec lui ? » (Bloom, 1987 :141). On retrouve souvent cette phrase sur les lèvres des femmes qui ont choisi la vie en solo et pourtant, à mesure que le temps passe, elles s'interrogent. Une société ne peut, par définition, être solitaire ; l'échange constitue le cœur du social. Dire que la solitude est subjective (certes), c'est occulter un phénomène social grave et en voie de croissance, qui touche de près les individus souvent les plus démunis.

E. Sullerot, la première en France, a tenté d'attirer l'attention sur un effet pervers lié à la désertion du mariage et, plus tard, à celle de la paternité (Sullerot, 1984, 1992). Ses propos ont été souvent mal interprétés. Les discours des médias (Lazar, 1995) empêchent quelquefois des individus d'évaluer clairement leur situation. Lippmann avançait déjà que le monde moderne est devenu trop complexe pour permettre aux individus de formuler des opinions en connaissance de cause (Lippmann, 1922). Les événements sont trop nombreux, trop rapides aussi, et on est de plus en plus obligé de faire appel aux perceptions présentées par les médias. Nos conceptions des événements ne résultent pas obligatoirement des expériences réelles, mais elles découlent des informations venant des autres et des médias. À partir de là, il ne s'agit pas d'affirmer que les médias sont directement responsables de l'accroissement des solos. Cette hypothèse serait, bien entendu, simpliste. Mais il n'est pas exclu que, dans un monde de plus en plus dominé par les médias, ces derniers, en présentant et diffusant de nouveaux modèles et valeurs, contribuent aux conceptions des individus à travers le "climat" de l'opinion publique.

Nous avons tenté au long de cette analyse de situer le comportement des acteurs dans la théorie de la rationalité. Autrement dit, nous avons essayé d'expliquer la manière d'agir (le choix de l'acteur), mettant en évidence les bonnes raisons qui l'ont poussé à adopter ce comportement (vie en solo). Si l'on peut trouver des raisons qui incitent les individus à vivre seuls (la transformation de la société, l'évolution des mœurs, les facteurs économiques, etc.), l'objectif principal semble être la recherche du bonheur. Les individus redoutent la vie en couple, qui peut leur demander beaucoup par rapport à ce qu'ils peuvent en récolter comme bénéfice. En optant pour la vie indépendante, sans engagement à l'égard d'autrui, ils pensent faire le meilleur choix. Ils n'ont pas tout à fait tort. Car non seulement ils peuvent atteindre l'objectif recherché (l'indépendance) mais en même temps récolter des bienfaits non recherchés (le bénéfice individuel résultant du gain de salaire dû à une plus grande disponibilité par

exemple). Mais, parallèlement à ces résultats positifs, des effets non explicitement voulus, non recherchés, peuvent apparaître, à savoir la solitude. Même si ces effets négatifs se manifeste souvent seulement avec un décalage dans le temps. Dans ce cas, nous pouvons parler d'effets non anticipés ou appelés par Boudon les effets pervers.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BELL D.,
1976 *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books.
- BERGER P.,
1973 *The homeless mind*, New York, Random House.
- BLOOM A.,
1987 *L'âme désarmée*, Paris, Julliard.
- BONVALET C., MAISON D., LE BRAS H., CHARLES L.,
1993 "Proches et parents", *Population*, n°1, pp.83-111.
- BLOOM A.,
1987 *L'âme désarmée*, Paris, Julliard.
- BOUDON R.,
1977 *L'effet pervers et ordre social*, Paris, PUF.
1984 *La place du désordre*, Paris, PUF.
1988 *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*, Paris, Seuil.
1990 *L'art de se persuader*, Paris, Fayard/ Seuil.
1995 *Le juste et le vrai*, Paris, Fayard.
- BOURDIEU P.,
1962 "Célibat et condition paysanne", *Études rurales*, n°5-6, pp.32-135.
- BOZON M.,
1990 "Les femmes et l'écart d'âge entre conjoints. Une domination consentie", *Population*, n°2, pp.327-59 et n°3, pp.565-603.
- BOZON M., HÉRAN F.,
1987 "La découverte du conjoint", *Population*, n°6, pp.943-986.
- BURCH T.K.,
1990 "Changing age-sex roles and household crowding : A theoretical note", in PIRIOUX F., Dir., *La famille dans les pays développés : permanences et changements*, Paris, INED, pp.253-61.
- CAILLÉ A.,
1982 "Socialité primaire et socialité secondaire", *Mauss*, n°2, pp.51-77.
- CANARY D. J., PITSBERG B.H.,
1993 "Loneliness and Media Gratifications", *Communication Research*, 20, 6, pp.800-821.
- COOLEY CH.,
1909 *Social Organisation, A Study of the Larger Mind*, New York, Charles Scribner.
- CROZIER M., FRIEDBERG E.,
1977 *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- DONNÉES SOCIALES, 1996
- DULAC G.,
1993 "L'autonomie des hommes célibataires, les échanges amoureux et la lignée, la solitude et l'isolement", *Revue internationale d'action communautaire*, n°29, pp.47-61.
- DUPUY J.-P.,
1992 *Introduction aux sciences sociales, Logique des phénomènes collectifs*, Paris, Ellipses.

- EUROSTAT (relié),
1992 *Statistiques démographiques*.
- FESTY P.,
1995 "L'évolution démographique récente", *Population*, n°3, pp.723-745.
- FICHER CL.,
1982 *To Dwell among Friends*, Berkeley, University of California Press.
- FRÉCHET G.,
1993 "Technologies de l'information et atomisation du social", *Revue internationale d'action communautaire*, n°29, pp.61-68.
- FROMM E.,
1964 *The Heart of Man : Its Genius for Good and Evil*, New York, Harper & Row.
- GARFINKEL H.,
1960 "The Rational Properties of Scientific and Common Sense Activities", *Behavioral Science*, 5, 1, pp.72-84.
- GIDDENS A.,
1992 *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
1994 *Modernity and self-identity*, Cambridge, Polity Press.
- GOFFMAN E.,
1974 *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit.
- GORDON R.,
1976 *Lonely in America*, New York, Simon & Schuster.
- HORKHEIMER M.,
1974 *Critique of instrumental reason*, New York, Seabury.
- JÉGOUZO G.,
1991 "L'évolution après 1975 du célibat agricole masculin", *Population*, n°1, pp.41-65.
- KAUFMANN J.-CL.,
1993 *Célibat, ménage d'une personne, isolement, solitude, Un état des savoirs*, Bruxelles, document relié.
1994 "Vie hors couple, isolement et lien social : figures de l'inscription relationnelle", *Revue française de sociologie*, XXXV, n°2, pp.593-616.
1999 *La femme seule et le Prince charmant, Enquête sur la vie en solo*, Paris, Nathan.
- KNIBIEHLER Y.,
1991 "Le célibat. Approche historique", in SINGLY F. (DE), Dir., *La famille, L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp.65-87.
- LASCH CH.,
1979 *Culture of narcissism*, N.Y., W.W. Norton & Compan.
1987 *Haven in a heartless world*, N.Y., Basic Book.
- LAZAR J.,
1995 *L'opinion publique*, Paris, Dalloz/Sirey.
1998 "La pression sociale dans l'opinion publique", *Revue européenne des sciences sociales*, XXXVI, 110, pp.171-184.
- LIPOVETSKY G.,
1983 *L'ère du vide*, Paris, Gallimard.
1997 *La troisième femme*, Paris, Gallimard.
- LIPPMANN W.,
1922 *Public Opinion*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- MARTIN C.,
1993 "Le «risque solitude». Divorces et vulnérabilité relationnelle", *Revue internationale d'action communautaire*, n°29, pp.69-85.
1997 *L'après-divorce, lien familial et vulnérabilité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

- MAYER-RENAUD M.,
 1992 "L'isolement social, une cible d'intervention en négligence", *L'Écho professionnel*, 5, 2, pp.14-19.
- MERTON R.,
 1936 "The unanticipated consequences of purposive social action", *American Sociological Review*, n°1, pp.894-904.
- MÉTAYER G.,
 1980 *La société malade de ses communications*, Paris, Dunod.
- MICHAEL R., FUCH V., SCOTT S.,
 1980 "Changes in the propensity to live alone : 1950-1976", *Demography*, n°1, pp.39-53.
- NOËLLE-NEUMANN E.,
 1999 "L'étude de l'influence des médias. Un drame dans l'histoire des sciences", in LAZAR J., Dir., *Repenser la communication*, Genève, Droz.
- PADIOLEAU J.-G.,
 1986 *L'ordre social*, Paris, L'Harmattan.
- PAMPEL F.,
 1983 "Changes in the Propensity to Live Alone : Evidence from Consecutive Cross-Sectional Surveys, 1960-76", *Demography*, n°4, 433-447.
- PITROU A.,
 1992 *Les solidarités familiales*, Paris, Privat.
- REMY J., VOYÉ L.,
 1974 *La ville et l'urbanisation*, Gembloux, Duculot.
- REZSOHAZY R., VANDERPUTTEN A.,
 1991 *Les nouveaux enfants d'Adam et Eve, Les formes actuelles de couples et de familles*, Louvain-la Neuve, Académia.
- RIESMAN D.,
 1964 *La foule solitaire*, Paris, Arthaud.
- ROUSSEL L.,
 1983 "Les ménages d'une personne", *Population*, n°6, pp.995-1015.
 1989 *La famille incertaine*, Paris, Odile Jacob.
- ROUSSEL L., BOURGIGNONE O.,
 1979 *Génération nouvelles et mariage traditionnel*, Travaux et Documents, Cahier n°86, Paris, INED.
- SARDON J.-P.,
 1992 "La primo-nuptialité féminine en Europe : éléments pour une typologie", *Population*, n°4, pp.855-893.
- SÉGALEN M.,
 1991 "Les relations de parenté", in SINGLY F. (DE), Dir., *La famille : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp.235-254.
- SENNETT R.,
 1979 *Les Tyrannies de l'intimité*, Paris, Seuil.
- SINGLY F. (DE),
 1991 *Le célibat contemporain*, Paris, INED, n°7, pp.75-91.
- SPIITSBERG B. H., HURT H. T.,
 1989 "The Relationship of Interpersonnal Competence and Skills to Reported Loneliness across Time", in HOJAT M., CRANDALL R. (eds.), *Loneliness : Theory, Research, and Applications*, Newbury Park, Sage, pp.157-172.
- SULLEROT E.,
 1984 *Pour le meilleur et sans le pire*, Paris, Fayard.
 1992 *Quels pères ? Quels fils ?*, Paris, Fayard.
- TAYLOR CH.,
 1994 *Le malaise de la modernité*, Paris, Cerf.

À propos de livres

Beck Ulrich, <i>Was ist Globalisierung ?</i>	176
Blöss Thierry <i>Les liens de famille. Sociologie des rapports entre générations</i>	177
Cousin Olivier <i>L'efficacité des collèges. Sociologie de l'effet établissement</i>	178
de Coninck Frédéric <i>Travail intégré, société éclatée</i>	180
Ferréol Gilles, Dir. <i>Adolescence et toxicomanie</i>	181
Fusulier Bernard, Dir. <i>L'ouvrier, l'usine et le syndicalisme wallons</i>	182
Hassoun Jean-Pierre <i>Hmong du Laos en France</i>	184
Karsenti, Bruno <i>L'homme total.</i>	184
Lahire Bernard <i>L'homme pluriel. Les ressorts de l'action</i>	185
Latouche Serge <i>et al.</i> <i>Critique de la raison économique</i>	186
Leclerc Gérard <i>La société de communication. Une approche sociologie et critique</i>	188
Manço Altay <i>Intégration et identités.</i>	190
Weber Max, <i>Économie et société dans l'Antiquité</i>	192

BECK Ulrich,
Was ist Globalisierung ? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung,
Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1997, 270p.

Les essais consacrés à la globalisation en sciences sociales visent à faire émerger un nouveau cadre conceptuel pour comprendre «les processus qui ont comme conséquence la remise en question de l'État-nation et de sa légitimité par les acteurs transnationaux, leurs pouvoirs, orientations, identités et réseaux» (pp.28-29). Mais au-delà, il s'agit le plus souvent d'une remise en question de la pertinence même du concept de "société" tel qu'il a été forgé par la sociologie classique. La conséquence du projet initial de la sociologie est d'avoir formulé une «théorie conteneur de la société», née de la prétention à définir la société moderne par opposition à la société traditionnelle. Cette théorie aboutit en fait à une sociologie de la société nationale, fonctionnellement intégrée par le contrôle multipolaire d'intérêts de classes, porteuse d'idéologies claires guidant leurs actions. Cette conceptualisation sociologique serait devenue caduque depuis une vingtaine d'années.

La question qui se pose au sociologue est alors la suivante : comment identifier, comprendre et conceptualiser les processus qui invalident «la société conteneur». Avant cela, il paraît pourtant judicieux d'opérer un certain nombre de clarifications terminologiques. Le recours à U. Beck permet de distinguer les concepts de globalisation, de globalisme, de globalité.

Le "globalisme" est la conception selon laquelle le marché mondial a délogé ou remplacé l'action politique. Il s'agit de l'idéologie du néolibéralisme. Elle réduit la globalisation à sa dimension économique. Le fond idéologique du globalisme, c'est qu'il liquide une différence fondamentale de la première modernité : la différence entre politique et économie. Le devoir central de la politique qui était de créer les cadres, juridiques, sociaux et écologiques, qui rendaient l'action économique possible et légitime, est écarté et oublié. Curieusement, cette idéologie n'est pas seulement défendue par ses défenseurs, mais aussi validée par ses adversaires.

De toutes les formes de globalisme, il faut distinguer les concepts de "globalité" et de "globalisation". "Globalité" implique que nous vivons depuis longtemps dans une société mondiale, la représentation de lieux fermés est fictive. Qu'est-ce qui rend la "globalité" irréversible ? Beck avance huit raisons :

1. L'extension géographique et l'interdépendance accrue des activités internationales, le réseau global des marchés internationaux et la croissance du pouvoir des multinationales,
2. La révolution continue des technologies de l'information et de la communication,
3. La prétention (rhétorique) universelle des droits de l'homme,
4. Les courants d'images de l'industrie culturelle globale,
5. La politique mondiale post-internationale, où émergent une multitude d'acteurs transnationaux (entreprises, organisations non gouvernementales, Nations Unies),
6. La question de la pauvreté globale,
7. Les destructions globales de l'environnement,
8. Les conflits transculturels.

De ce concept de "globalité", se différencie celui de "globalisation" : « [...] processus qui [crée] des relations sociales transnationales, des nouveaux lieux, des nouvelles formes de mélange culturel, et qui revalorisent des cultures locales» (p.30). La spécificité du processus de globalisation aujourd'hui se trouve dans l'extension et la densification des réseaux et espaces sociaux, physiques et virtuels, au niveau transnational. Ce processus traverse aussi bien les institutions médiatiques, culturelles, économiques et politiques. Ce qui est nouveau, ce ne sont pas seulement la vie et l'action quotidienne au-delà des frontières nationales, mais la perception de cette transnationalité.

La globalisation participe donc à la remise en question du présupposé fondamental de la première modernité, la représentation d'agir et de vivre à l'intérieur de sociétés nationales intégrées et limitées par des États-nations et dotées de référents culturels centraux ou consensuels plus ou moins identifiés.

La conceptualisation de la globalisation par U. Beck pose deux défis. Le premier est d'ordre politique, le deuxième est d'ordre théorique.

D'un point de vue politique, la question fondamentale que se pose Beck est de savoir comment la justice sociale peut être reformulée d'un point de vue politique à l'ère de la globalisation. Si le processus d'intégration "politique" au niveau de l'Union européenne ne réussit pas, nous assisterons, selon l'auteur, à une "brésilianisation" de l'Europe.

D'un point de vue théorique, Beck nous invite à remettre en question les présupposés de la sociologie classique, et à reformuler les problématiques fondamentales de la sociologie, c'est-à-dire l'intégration et exclusion politique et sociale, à l'ère de la globalisation. Les travaux de Rosneau, Held, Robertson, Apparadurei, Lash et Giddens, sont, selon Beck, une contribution stimulante à cette réflexion, mais non les seules. J'ajouterai, pour ma part, celles de Barber, Boltanski et de Castells, qui montrent comment il devient possible de comprendre un ensemble de processus complexes et contradictoires, comme la globalisation, l'individualisation, les recompositions identitaires.

Gregor Stangherlin
Université de Liège

BLÖSS Thierry,
Les liens de famille. Sociologie des rapports entre générations,
Paris, PUF, Le Sociologue, 1997, 154p.

Cet ouvrage n'a pas d'originalité particulière, mais il constitue une bonne synthèse des travaux sociologiques francophones récents en sociologie de la famille. Trois grands domaines sont traités. Tout d'abord les enjeux liés à la socialisation et en particulier la compétition entre la famille et l'école. De manière assez étonnante, l'auteur ne prend pas en considération le rôle grandissant de la télévision dans la socialisation des enfants et des jeunes. Comme il arrive souvent, les médias sont considérés à part, sans lien avec d'autres dynamiques sociales. En deuxième lieu, l'A. synthétise les travaux relatifs aux recompositions familiales et à leurs implications dans les relations entre parents, beaux-parents et enfants. Il traite également des travaux relatifs aux transformations des modalités de cohabitation entre parents et enfants, de même qu'aux mutations des formes de solidarité familiale. Troisièmement, il étudie dans un court chapitre les trajectoires biographiques différentielles selon les sexes.

L'auteur conclut en soulignant que le renouveau des études en sociologie de la famille est dû à la prise en compte de la dimension biographique individuelle et familiale. Ce qui lui a permis d'analyser avec plus de finesse les transformations en cours.

Felice Dassetto
UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie

COUSIN Olivier,
L'efficacité des collèges. Sociologie de l'effet établissement,
Paris, PUF, Collection Éducation et Formation, 1998, 226p.

Existe-t-il des différences réelles entre les établissements scolaires en regard de leur "efficacité" ? La réussite scolaire des élèves est-elle ou non dépendante de l'établissement dans lequel ils sont scolarisés ? Existe-t-il un "effet établissement" ? C'est à ces questions que l'ouvrage d'Olivier Cousin tente de répondre, à partir d'une enquête sociologique (à la fois quantitative et qualitative, synchronique et diachronique) menée dans douze collèges français.

O. Cousin commence, dans le premier chapitre, par situer socio-historiquement l'intérêt porté en sociologie pour l'établissement scolaire et par poser les jalons théoriques nécessaires à l'étude de "l'effet établissement". Il montre d'abord en quoi le passage de «l'analyse du système scolaire à l'étude de l'unité de production (l'établissement)» est étroitement lié à l'histoire du système éducatif français et à ses différentes réformes (comme la création du collège unique, la décentralisation du système éducatif, l'automonie croissante des établissements, l'obligation d'élaborer un projet d'établissement, etc.). En devenant objet de politique et centre de décision, l'établissement est devenu objet de recherche, alors qu'il était jusqu'alors perçu principalement comme une unité administrative permettant aux classes de fonctionner. L'auteur présente et discute ensuite différents travaux en sociologie de l'éducation effectués ces dix dernières années (en France essentiellement), qui ont mis davantage l'accent sur les variables contextuelles, réfléchissant sur la productivité de l'établissement et ses "performances" à partir des spécificités locales (cf. les recherches de l'IREDU, M. Duru et A. Mingat, A. Grisay), ou considérant l'établissement comme une organisation disposant d'un certain nombre de ressources à mobiliser et mettant l'accent sur la nature des relations entre acteurs (cf. D. Paty, R. Ballion, J.-L. Derouet, F. Dubet, A. Henriot-Van Zanten et M. Wiewiorka). C'est à partir de cette revue critique de la littérature que l'A. construit sa problématique et centre son analyse de "l'effet établissement" autour de la sélectivité des établissements et de leur mode d'organisation interne.

Le deuxième chapitre présente les résultats de l'enquête quantitative qu'O. Cousin a menée dans les douze collèges dont il va comparer l'efficacité. Pour analyser les performances des collèges, l'A. a suivi la scolarité d'une cohorte de 1.516 élèves (la totalité des élèves des douze collèges), de la 5^e année à la fin de la 3^e année (la 5^e et la 3^e année étant en France deux moments importants dans l'orientation scolaire des élèves). La performance de chaque établissement va être appréciée selon la sélection scolaire et la sélection sociale (pas nécessairement liés) et évaluée à partir des résultats scolaires des élèves et de leur orientation.

Que nous apprend l'étude ? À chaque palier d'orientation (à la fin de la 5^e et de la 3^e année), les chances de réussite varient d'un établissement à l'autre. Les performances des établissements diffèrent, premièrement, selon les caractéristiques sociales de leur public. En fonction du recrutement social des établissements, les élèves ne connaissent pas les mêmes parcours scolaires. Ce sont le sexe, l'âge et l'origine sociale des élèves qui sont les variables les plus discriminantes. Cependant, le recrutement social des collèges ne rend pas compte à lui seul des performances des élèves. En effet, si globalement, quel que soit l'établissement, les filles, les élèves n'ayant pas de retard et les enfants de cadres supérieurs réussissent scolairement mieux, O. Cousin constate des variations non négligeables de performance entre des établissements ayant un profil social identique. Les facteurs de différenciation ne jouent pas de la même manière partout. Si l'âge (à l'exception d'un établissement) est toujours une variable discriminante, il n'en va pas de même pour le sexe ou l'origine sociale. Les inégalités liées à ces deux variables peuvent s'aggraver ou au contraire s'atténuer en fonction des collèges. À population équivalente, les élèves ne connaissent donc pas la même réussite et la même

orientation selon les collègues et l'analyse tend à montrer qu'il existe un effet propre de l'établissement. L'établissement apparaît donc comme une variable indépendante et explicative, qui rend compte de la réussite et de l'orientation scolaires, quelles que soient par ailleurs les caractéristiques des élèves.

Dans le troisième et dernier chapitre, O. Cousin cherche à comprendre pourquoi de telles disparités peuvent exister entre les collègues, posant comme hypothèse que les différences d'efficacité entre les établissements peuvent être en partie expliquées par leur organisation interne, et en particulier par la capacité des acteurs à se mobiliser et à construire une politique d'ensemble autour d'objectifs. Ce qu'il analyse à partir de monographies d'établissements, étudiés à travers quatre dimensions : le contexte, la politique de l'équipe de direction, la nature de la cohésion sociale et enfin la mobilisation des acteurs. L'étude de l'organisation de la vie sociale au sein des collègues montre, là aussi, des différences entre les établissements. O. Cousin constate que les collègues les moins "sélectifs" ou les plus "efficaces" (qui amènent le plus d'élèves de la 5^e année à la seconde, indépendamment de leur origine sociale), sont aussi ceux qui connaissent à la fois le plus fort degré de cohésion sociale entre les acteurs et le plus fort engagement de leur part dans la politique définie par l'établissement. À l'inverse, les collègues les plus "sélectifs" réussissent difficilement à définir collectivement les objectifs à atteindre et l'organisation de la vie de l'établissement est éclatée, il n'existe pas de normes communes partagées par l'ensemble des acteurs qui travaillent de manière individuelle.

Si le degré d'engagement des acteurs dans la politique de l'établissement éclaire en partie la sélectivité des collègues et les performances des élèves, si le mode d'organisation interne de l'établissement permet d'atténuer quelque peu les déterminismes sociaux (liés au sexe, à l'âge et à l'origine sociale), O. Cousin en conclut toutefois que l'amélioration des performances se joue essentiellement à la marge et que l'autonomie accordée aux établissements ne saurait résoudre tous les problèmes. S'il y a un effet établissement, il reste marginal et il ne prend en compte qu'une partie du problème. Quel que soit l'établissement, les élèves les plus "fragiles" réussissent plus difficilement.

Permettant de saisir l'effet propre des établissements indépendamment des caractéristiques sociales de leur public, l'intérêt de l'ouvrage est incontestable, enrichissant une problématique aujourd'hui devenue importante, dans un contexte où l'on parle de plus en plus de "(quasi-) marché scolaire" et où l'on assiste à un glissement des modes de régulation du système scolaire fondés sur "l'obligation de moyens" à des modes fondés sur "l'obligation de résultats". On trouvera peut-être une certaine faiblesse au chapitre théorique qui ne fait pratiquement pas référence à la sociologie anglo-saxonne pourtant relativement féconde sur le sujet. La richesse de l'ouvrage provient assurément de la démarche adoptée qui combine approche quantitative et qualitative. Enfin, comme l'A. le souligne lui-même, certains aspects de "l'effet établissement" mériteraient d'être approfondis : les différences entre les établissements peuvent s'expliquer de plusieurs façons et il est probable que la politique de l'établissement ne suffise pas. Peut-être faudrait-il également prendre en compte le "marché scolaire" (l'offre scolaire locale), les types de filières proposées, ou encore la place et l'attitude des parents. L'ouvrage invite ainsi à creuser davantage la thématique, ouvrant la voie à d'autres recherches.

DE CONINCK Frédéric,
Travail intégré, société éclatée,
Paris, PUF, *Le Sociologue*, 1995, 289p.

Le livre repose sur l'explicitation d'un paradoxe. D'un côté, la société apparaît de plus en plus éclatée. Cet éclatement se manifeste selon deux modes complémentaires : la multiplication des lieux de socialisation — qui voient l'individu projeté dans une multitude de scènes différentes, construites sur des logiques tout aussi différentes — et la dilution des liens sociaux. L'individu est alors amené à effectuer un travail identitaire de synthèse d'éléments dispersés et hétérogènes qui repose sur la construction d'un récit cohérent, pour reprendre les termes de Paul Ricoeur. Le travail de reconstruction du sens doit alors faire face aux pertes de repères, aux contradictions et autres figures tumultueuses qui bouleversent l'individu dans son quotidien. Les principales institutions, garantes de la cohésion sociale sont en crise et ne peuvent plus répondre aux exigences du social.

Dans l'entreprise, cette problématique de l'éclatement social se double d'une force contradictoire centrée sur une demande d'intégration de plus en plus forte de l'entreprise. Cette dynamique repose au moins sur trois dimensions complémentaires : l'entreprise mobilise de plus en plus une large gamme de compétences, une large fraction des salariés et elle s'appuie sur un large travail de collaboration de structures auparavant isolées. C'est toute la fonction "personnel" qui se recompose alors autour du développement des "ressources humaines". Cette transformation du vocabulaire témoigne d'une volonté de changement : l'entreprise veut prendre appui sur toutes les potentialités de la personne humaine plutôt que sur le seul bras du travailleur, sorte d'appendice réticulaire.

Double mouvement contradictoire, donc, qui voit simultanément l'intégration de ressources alors qu'elles se construisent dans des lieux de plus en plus différenciés. La vie sociale ne s'organise plus nécessairement autour du seul rapport au travail, autour du monde unitaire du patron et de ses ouvriers. Le paternalisme du XIX^e siècle n'est plus qu'un souvenir qui s'éloigne chaque jour davantage.

L'individu ne peut sortir de cette logique paradoxale du double mouvement que par un travail de communication. L'auteur rejoint alors les théories de Jürgen Habermas sur l'agir communicationnel, comme mode d'agir ensemble, alternative à un système de domination : chacun est amené à présenter ses arguments et la décision finale repose sur la confrontation des points de vue plutôt que sur un rapport de force social.

Mais ne faut-il pas s'interroger en fin de compte sur cette soi-disant démocratisation de la parole : cette nouvelle éthique communicationnelle n'est-elle pas en effet qu'un leurre, qu'une nouvelle forme de domination déguisée, ou ne casse-t-elle pas les logiques stratégiques habituellement déployées par le salarié ?

Cette question nous permet de faire le lien entre cet ouvrage et la contribution de Christian Maroy consacrée à la transformation des systèmes normatifs dans les modes de gestion organisationnelle¹. En effet, le point de départ de la réflexion est similaire puisqu'il s'appuie sur la double constatation des transformations des rapports normatifs : l'évolution du rapport de l'acteur aux sources normatives et la déformalisation de la production même des normes. Là où s'arrête la réflexion de Frédéric de Coninck commence la critique de Christian Maroy. Si le diagnostic est le même, les conséquences évoquées ne sont pas du même ordre et on peut reprocher à Frédéric de Coninck son manque de discernement analytique à ce sujet ou plutôt son optimisme débordant quant

¹ MAROY C., "Rapport à la norme et transformation des modes d'organisation de la production et du travail dans l'entreprise", in DE MUNCK J., VERHOEVEN M., *Les mutations du rapport à la norme, un changement dans la modernité ?*, Bruxelles, De Boeck Université, 1997, pp.107-120.

à la dimension affective du travail. Son analyse s'appuie essentiellement sur une logique managériale qui ne prend pas en compte l'importance des relations informelles dans l'entreprise. Or, les apports des sociologues du travail ont depuis longtemps mis en évidence les interstices de l'organisation formelle taylorienne : le travailleur complètement aliéné et dépossédé par les contraintes techniques et sociales développe des zones d'incertitude dans lesquelles il réacquiert la maîtrise de la gestion de la production et par là une certaine fierté professionnelle. Ce que Frédéric de Coninck oublie de mentionner, c'est le risque de voir se transformer cette régulation autonome, pour reprendre la terminologie de Reynaud, c'est-à-dire cette capacité de conquérir des zones d'autonomie marginales qui sont sources de valorisation individuelle. La question posée par Christian Maroy prend alors tout son sens : quelles formes et quelle intensité va prendre à l'avenir la régulation autonome, dans la mesure où la régulation de contrôle intègre à présent pour partie l'initiative encadrée des travailleurs, dans la production même des procédures de travail, dans la recherche efficiente d'une interprétation des règles, dans l'évaluation de leurs résultats¹ ? Plus loin encore, les propos de Danièle Linhart s'articulent autour d'un effet stérilisant de l'initiative ouvrière dû à la valorisation de l'autonomie, de la communication des équipes de travailleurs et de la redécouverte des compétences multiples du salarié. Une série de questions fondamentales pour poser un diagnostic des transformations normatives actuelles dans l'entreprise mais qui ne trouvent pas d'échos dans les travaux de Frédéric de Coninck.

Malgré cette lacune, l'ouvrage est de qualité et il a le mérite de poser un diagnostic nuancé et constructif sur les transformations sociétales et managériales en cours actuellement.

Nathalie Burnay

UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie

FERRÉOL Gilles, Dir.,
Adolescence et toxicomanie,
Paris, Armand Colin, 1999, XII + 209 p.

Cet ouvrage, à caractère informatif et réflexif, est composé de cinq parties différentes dans leur contenu mais qui ont toutes un même objectif : familiariser le lecteur avec un monde banalisé par les discours quotidiens en l'entraînant au fur et à mesure des contributions dans la réalité complexe de cet univers tabou. On y apprend, le plus souvent par des exemples empiriques, la profusion des types de drogue (se reporter notamment aux annexes), de consommateurs et de pratiques.

Les deux premières parties trouvent leur originalité dans la mention d'études diverses qui allient, entre autres, les rapports de sexe et d'âge, l'interculturel et l'espace aux problèmes de socialisation et de construction identitaire ; elles révèlent finalement l'universalité des pratiques. La troisième partie s'intéresse plus particulièrement aux phénomènes de trajectoires complexes qu'empruntent, parfois définitivement, les toxicomanes. L'ouvrage s'achève par une description de différentes politiques de prévention.

L'atout principal de ce volume est son utilité pédagogique. Il informe et il sert. En cela, il constitue un ouvrage de transmission des savoirs. La plupart des articles qu'il contient font référence à des enquêtes dont les résultats sont présentés de telle manière qu'enseignants et étudiants trouveront loisir à poursuivre les commentaires et analyses qui leur font suite. Ils contribueront à mieux faire comprendre les déclencheurs de prise

¹ *Op.cit.*, p.119.

de drogue et les processus de dépendance, tout en apportant des solutions à vocation curative. Ils confirmeront, s'il en était encore besoin, que la consommation de drogue n'implique pas toujours délinquance et déviance. À ceux qui seraient encore tentés de souligner des spécificités nationales et culturelles en ce domaine, les différents auteurs — enseignants-chercheurs et professionnels du social pour la plupart — rappellent que ce n'est ni la classe d'appartenance, ni de simples motivations, qui prédéterminent un individu à devenir un de ses usagers. Les consommations sont différentes, les pratiques également, et s'il ressort de la lecture un idéaltype du futur toxicomane (adolescent issu d'un milieu plutôt élevé, vivant à la fois une crise familiale et des échecs scolaires et multipliant les sorties entre amis), le seul résultat visiblement constant que l'on retrouve chez les assujettis de la drogue, c'est l'isolement progressif ; seule une thérapie collective semble enrayer l'assuétude des *blowers*, des *junkys*, des *pikis* et autres *hooks*.

Par-delà sa vocation de manuel, *Adolescence et toxicomanie* présente aussi deux articles de fond qui dépassent le cadre même du thème de la connaissance pratique de la toxicomanie. Ces articles nous entraînent dans les fêtes *rave* (Jean-Marie Seca) et les banlieues (Christian Bachmann) pour découvrir les "espaces souterrains" de la vie sociale, pratiques que les médias colorent en rouge et noir, et qui, somme toute, ne réalisent que ce que chacun cherche à faire dans sa vie quotidienne : vivre en groupe et rêver de temps en temps. La fusion groupale et la drogue participent à ce que Roger Caillols donne comme un des principes de la ludicité humaine : le vertige. On se dépasse avec d'autres pour être différents. Même si l'usage de la drogue n'a qu'un effet personnel, c'est avec le groupe qu'elle se révèle être la plus efficace. Mais lorsque l'addiction trahit ce qui n'est souvent qu'une nécessité de cohésion sociale et de recherche de plaisirs clandestins et furtifs, le toxicomane se retrouve de plus en plus isolé dans son vertige. C'est sur cette ambiguïté que les différents articles de cet ouvrage se rejoignent et tentent de répondre par l'information et la prévention.

Patrick Legros
Université de Tour

FUSULIER Bernard, Dir.,

L'ouvrier, l'usine et le syndicalisme wallons. Involutions et enjeux (1960-2000), Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 1999, 189p.

Ce livre emprunte les chemins d'une sociologie du monde industriel à la fois par le biais du témoignage du militant et de l'analyse socio-historique. L'ouvrage s'ouvre sur la mémoire professionnelle d'un homme de tous les combats, Dario del Zotto, qui a connu la défaite en fin de carrière, et, qui le jour de la retraite, fait un retour sur le passé. Dario del Zotto est ancien sidérurgiste et président de la délégation syndicale FGTB de l'usine Cockerill-Sambre. Ses propos recourent le contenu des chapitres subséquents qui proposent, en reprenant quelques extraits de l'entretien mené par Bernard Fusulier, des analyses sur les transformations de la classe ouvrière (Burnay/Delcourt, chap.2), de la physionomie de la grande industrie Wallonne qui l'a fait naître (Capron, chap. 3) et du syndicalisme qui la définissait dans un rapport de force (Francq/Leloup, chap.4). Ce double regard, celui de l'acteur et du chercheur, rend l'ouvrage original et intéressant pour quiconque tente de comprendre les enjeux qui traversent les sociétés actuelles. En plus, le portrait historique portant sur différentes mutations du travail et de l'organisation et revenant fréquemment sur les propos de Del Zotto contribue à l'intérêt du livre.

La Belgique occupe une situation privilégiée, parce que, autrefois société industrielle par excellence et pays le plus syndicalisé au monde, elle a connu de plein fouet les changements récents. La mort de la Wallonie sidérurgique sous le poids des forces du marché, de l'hyperconcurrence, de la délocalisation, des innovations scientifiques et

techniques, de la transformation des organisations, de la mobilité du capital et de la flexibilité, emporte le tissu social qui réunissait les communautés qui ont vu le jour autour des grands centres industriels. Burnay et Delcourt s'attachent à décrire quantitativement et qualitativement la condition ouvrière qui se fait davantage plurielle et fait une plus grande place à l'individualisme, idée que reprend aussi Capron. L'univers de sens qui s'y rattachait n'est plus. Du moins, il est polarisé puisqu'il est difficile de trouver des lieux communs lorsqu'il y a différenciation des situations de travail (avec l'abandon des principes tayloriens-fordiens), individualisation des comportements et des perspectives, dissolution des solidarités, si ce n'est lorsqu'ils se conjuguent à la précarité, au chômage. Cette transformation est décrite avec précision par Capron qui revient sur les mutations de la grande industrie sidérurgique. Nous y abordons, tour à tour, les changements économiques et technologiques, les actions de l'État et la transformation des métiers et des spécialités qui s'accompagne de nombreuses pertes d'emploi.

C'est à cette réalité que doit faire face le syndicalisme fragmenté d'aujourd'hui. Franco et Leloup avancent, en démontrant son évolution au cours des quarante dernières années (traversées par la matrice renardiste, qui cherchait à fusionner une action de classe et de modernisation de l'économie, et celle de la régulation partenariale autour des accords interprofessionnels et de la négociation collective), qu'il pourrait retrouver son pouvoir d'action en élargissant ses structures. Il n'y a pas d'action sans mouvement. La possibilité de retrouver une place centrale est difficile à imaginer, mais les questions du droit au travail, de l'équité salariale, de la liberté syndicale sont certes des éléments servant à sa reconstruction identitaire. La construction d'une Europe sociale n'est pas indépendante de cette idée. Maroy et Fusulier en guise de conclusion (chap. 5) vont dans le même sens lorsqu'ils avancent que c'est un droit social élargi à l'employabilité et la formation continue et à sa reconnaissance, soutenu par une régulation étatique au niveau européen qu'il faut développer. Mais cette voie a des limites puisque «les transformations du travail et de l'emploi sont aujourd'hui bien davantage que des problèmes de changement de nature des emplois et des qualifications [...] C'est tout le pacte social fordiste qui est remis en question, alors que dans le même temps s'effritent les capacités d'identification collective des travailleurs et les capacités d'action d'acteurs organisés dont le syndicalisme. De ce fait, face aux transformations en cours, la construction de nouveaux espaces d'action et de négociation est plus que jamais à l'ordre du jour» (p.180).

Les défis sont de taille pour ces organisations qui, selon les mots de Del Zotto, ont mené sous la dérive incontestable vers l'individualisme des luttes de plus en plus locales, corporatistes et égoïstes. Si l'homme est ainsi, le convaincre semble être paradoxal, dit-il en fin d'entrevue : «Les organisations syndicales se sont spécialisées dans la défense individuelle. Les travailleurs le savent. Voilà pourquoi le taux de syndicalisation reste très élevé en Belgique» (p.31). L'élargissement de l'action des structures syndicales vers les hommes et les femmes souvent qualifiés d'exclus, apparaît comme une voie d'avenir. La phrase de Bernanos, citée par Fusulier : «on ne subit pas l'avenir, on le fait» porte encore sens, la route étant longue pour renouer avec la citoyenneté, l'humanité.

Patrick Pelletier et Pierre Doray
Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie
Université du Québec à Montréal

HASSOUN Jean-Pierre,
Hmong du Laos en France. Changement social, initiatives et adaptations,
Paris, PUF, Ethnologies, 1997, 215p.

Les Hmong sont une ethnie du Laos. Suite aux guerres qui ont ravagé l'Indochine dans les années 1960-70, une partie de ses membres a émigré en France après avoir vécu pendant des années rassemblée dans un camp de réfugiés. Ce peuple, nommé *Méos* par les colonisateurs était un peuple qui pratiquait une culture nomade, sur brûlis. Peuple sans État, sans roi, sans écriture, mais riche de traditions orales et s'adonnant aux rites chamaniques et aux rites liés au cycle de vie familiale.

Jean-Pierre Hassoun a réalisé une étude exemplaire de ces populations transplantées en France. Étude qui se situe à la frontière d'un travail ethnographique précis et d'une interprétation sociologique des pratiques vécues par ces populations plongées dans le contexte européen. Souvent elles essaient de construire des liens, de maintenir des ponts entre leur implantation française et la partie de famille restée au pays en transformant et en inventant des pratiques et des rituels.

L'A. analyse de nombreux chants qui décrivent et accompagnent la décision de partir. Cette littérature orale qui s'est développée dans le champ d'accueil des réfugiés est poétiquement riche et n'est pas sans rappeler les chants de migration de nombreuses autres populations. «Pourquoi cette année le jeune homme hmong comme toi doit fuir le territoire et se poser envol après envol dans cette région de la porte du ciel, là où l'ail devient mûr mais où l'oignon ne peut pas pousser ? ». Ambivalence de la société d'immigration, pleine de contradictions.

Les transformations des rites de mariage, de naissance, de nomination sont analysées par l'A. dans les chapitres suivants, de même que la persistance, ou les changements, des habitudes alimentaires. La confrontation avec le contexte français est cernée notamment à travers l'insertion dans le monde du travail industriel, son rythme temporel, sa productivité et à travers la désignation d'autrui qui fait découvrir aux Hmong une identité collective nouvelle qu'ils n'avaient pas dans leur propre pays.

Il aurait peut-être été intéressant, encore plus que ne le fait l'auteur, d'insérer l'analyse des Hmong dans une analyse générale des processus migratoires, pour cerner de plus près le fait que la spécificité de cette ethnie s'inscrit en fait à l'intérieur de dynamiques qui traversent souvent toutes les migrations.

Mais l'ouvrage est passionnant et contribue certainement, à travers l'étude des ajustements et des trajectoires de ces groupes en France, des relations, des attributions de statut et des logiques sociales dans lesquelles ils doivent s'insérer, à mieux comprendre les processus sociaux à l'œuvre dans les migrations. Ce n'est pas là la moindre des contributions de l'A. Elle double l'intérêt d'une étude ethnographique sérieuse sur une population en changement.

Felice Dassetto
UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie

KARSENTI, Bruno,
L'homme total. Sociologie, anthropologie et philosophie chez Marcel Mauss,
Paris, PUF, Pratiques théoriques, 1997, 456p.

L'ouvrage de Karsenti est le fruit de l'intérêt renouvelé des philosophes pour la sociologie et l'anthropologie. Dans la même foulée ont été publiés en France les ouvrages de P. Bouretz sur Weber (P. Bouretz, *Les promesses du monde. Philosophie de Max Weber*, Paris, Gallimard, 1996) ou a été traduit (tardivement) celui de R. Wiggerhaus

sur l'école de Francfort (R. Wiggerhaus, *L'école de Francfort. Histoire, développement, signification*, Paris, PUF, 1993).

Cet ouvrage sur M. Mauss est en même temps un ouvrage sur E. Durkheim, puisque Karsenti montre à la fois les connexions et les différences entre les deux auteurs. D'autres ont déjà montré comment Mauss prend distance par rapport à Durkheim en ce qui concerne la vision évolutionniste du devenir des sociétés et en ce qui concerne l'excès de systémicité dans le développement de l'analyse et l'interprétation de la causalité. Karsenti, lui, entend montrer que Mauss se place dans le sillage des sciences sociales françaises qui se centrent sur l'analyse du fait social et qui élaborent une véritable "pensée du social". Mais l'auteur, par l'analyse du fait social total, par la compréhension renouvelée de la notion de représentation et du symbolique, arrive à dépasser l'idée de social comme substance ou force extérieure à l'individu.

L'ouvrage de Karsenti est une remarquable histoire des idées et permet de retracer les généalogies intellectuelles de Mauss et de Durkheim, notamment dans le contexte du développement de la philosophie, de la psychologie et des sciences du langage de leur temps. Évidemment on pourrait se demander si la production de idées sociologiques et anthropologiques peut se penser en dehors de l'histoire de vie et des engagements concrets de leur auteur. Dans le cas de Mauss, sa compréhension du fait social pourrait ne pas être dissociable, au delà des filiation intellectuelles, de sa vision du socialisme et de son utopie sociale personnelle.

Felice Dassetto

UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie

LAHIRE Bernard,
L'homme pluriel. Les ressorts de l'action,
Paris, Nathan, Essais et Recherches, 1998, 271p.

Si on devait résumer en une phrase cet ouvrage de B. Lahire, on pourrait dire qu'il construit non pas une théorie de l'action et de la pratique, mais une théorie des potentialités qui sous-tendent des actions et des pratiques.

Tout individu est plongé dans une pluralité de contextes d'action, il agit en opérant un choix dans un répertoire de capacités d'action acquises dans une multiplicité de contextes de socialisation et aussi en construisant son action de manière réfléchie, inventive, expérimentale.

Pour démontrer sa thèse, B. Lahire est obligé de passer par une discussion critique constante de l'approche de Bourdieu et de l'usage monolithique qu'il fait du concept d'habitus et de pratique. Sa critique consiste à dénoncer — de manière polie et toujours argumentée, ce qui n'est pas le cas de nombreuses critiques adressées à Bourdieu — le déterminisme rigide du concept d'habitus et la survalorisation des occurrences statistiques des pratiques selon les classes sociales. Lahire veut ainsi sauvegarder l'espace d'autonomie, de potentialité de multiplicité de l'action humaine. L'ouvrage est intéressant par l'argumentation qui le fonde, par les nombreuses références littéraires (Proust lui fournit l'idée de l'homme pluriel), par l'ample littérature sociologique utilisée, bien que celle-ci soit surtout de l'Hexagone et, de manière étonnante, avec le total oubli des travaux de DUBET, ce qui est peut-être à mettre au compte des relations entre scientifiques dans l'espace français.

Ceci dit, reste la question de savoir si l'issue proposée par Lahire est la bonne. L'affirmation de l'homme et de la femme (mais Lahire semble négliger une analyse en termes de genres) pluriels est peut être tout aussi partielle de celle de l'homme et de la femme "uniels" de Bourdieu. Parce que si l'A. se base sur des recherches, dont les siennes,

pour fonder son propos, on pourrait également apporter des exemples qui soutiennent la thèse de Bourdieu.

La question est que, dans un cas comme dans l'autre, les auteurs postulent au préalable un mode d'action et de structure de la personnalité, alors que la question devrait être plutôt tranchée par la recherche. Autrement dit, la question n'est pas d'affirmer au préalable que l'homme est pluriel ou uniel, mais de se demander, dans la recherche, quand, à quelle conditions, dans quels domaines se déploie plutôt l'une ou l'autre forme d'action.

Par ailleurs, pour pouvoir analyser les modalités d'action, Lahire parle souvent des contextes de l'action. Mais la notion de contexte est trop générique. Certes, celle de champ est probablement trop monotone, les contextes ne se structurant pas à la manière d'un champ. Il est dès lors nécessaire de disposer d'une théorie complexe des multiples contextes d'action, autrement dit des multiples formes sociales ou configurations qui forment l'action et qui sont formées par elle.

Felice Dassetto

UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie

LATOUCHE Serge, NOHRA Fouad, ZAOUAL Hassan, Préf. d'Angèle Kremer-Marietti, *Critique de la raison économique : Introduction à la théorie des sites symboliques*, Paris, L'Harmattan, 1999, 125p.

Imaginez que Dieu, n'ayant pas dit son dernier mot dans *L'Apocalypse* de l'apôtre Jean, veuille faire une communication urgente concernant l'avenir imminent de l'humanité. Les gens qui n'ont pas reçu de formation sociologique supposent d'emblée que le Très Haut se mettra d'office en contact direct avec les grands de ce monde, le Pape de Rome ou le Président des États-Unis. Le sociologue, lui, voit que la transmission transcendantale se fait tout autrement. En outre il croit savoir pourquoi. En effet, s'Il ne veut pas faire trop de miracles gratuits, Dieu se doit de respecter aussi bien les lois de la Culture que de la Nature qu'Il est censé avoir créées. Or, tant les idées globales que des innovations géniales ont lieu en règle générale et socio-logiquement parlant, en marge des ordres établis. Non seulement un Dieu révélateur ne se présente pas au sommet en personne, mais Il envoie Sa maman dire un petit mot dans des bleds impossibles (qui ont pour nom Lourdes et Fatima, Banneux ou Beauraing) et à des fillettes, pucelles de préférence — à commencer par Marie... de Nazareth, justement ! La raison en est d'une simplicité topologique à toute épreuve. Les autorités haut placées ne sont pas bien placées pour voir le Tout, mais seulement les parties qui les concernent. Jean-Paul II et Bill Clinton auront beau faire quelques allusions à la fin du monde ou à la mondialisation comme fin, ils se doivent de se préoccuper primordialement de leurs mondes respectifs. Et eux, on peut les supposer de bonne foi. Car il arrive qu'une autorité suprême refuse d'obtempérer à une évidence d'ensemble. Le Grand Inquisiteur de Dostoïevski avait bien entendu le message divin, mais n'avait rien voulu y comprendre. Ce n'est pas pour rien, en termes sociologiques, que l'Amérique, la première grande puissance du monde, est aussi la dernière à signer des traités d'ordre général. Par contre, plus on est à côté d'une pyramide du pouvoir, plus on est en marge d'un ordre établi, plus on est susceptible de pouvoir (pré)voir une vision globale des choses ainsi que les solutions radicales qui s'imposent.

De nouveau, tout ça c'est l'abc de la sociologie. Par définition idéal-type, la bilocation sociologique n'est pas possible. On ne peut pas se (re)trouver au même moment en périphérie et au centre, fonctionner à la fois comme prophète et comme prêtre. Une hiérophanie ne peut pas tenir le même langage à la base qu'au sommet. Et le Destin est bien obligé de suivre la même logique que le Divin. C'est en petit fonctionnaire bernois

et pas en recteur magnifique américain qu'Einstein a reçu son intuition révolutionnaire. Quant à Van Gogh, il représente le type même de la récupération posthume, de la consécration centrée d'un excentrique initialement exécuté.

Mais le poids de la socio-logique est tel qu'on n'est pas étonné — aucun principe ne pouvant peser prophétiquement dans sa propre patrie — de voir que les sociologues eux-mêmes ne pratiquent pas *ad intra* ce qu'ils prêchent *ad extra*. Car (et nous avons eu l'occasion de stigmatiser le phénomène dans un numéro récent de la revue ¹), les sociologues professionnels (surtout s'ils sont des professeurs ordinaires) tendent à investir massivement dans des lieux et des valeurs sûrs. Au mieux (pour ne pas parler du pire), on s'extasie quand un collègue se fait publier aux PUF ; on parle en permanence de Bourdieu et de Boudon ; on s'invite entre la Sorbonne et Oxford ou si on a le malheur de devoir végéter à l'orée de l'hexagone ou de l'anglophonie, on s'échine à déplacer une sommité parisienne pour l'ouverture de son colloque ou à traduire les rares perles d'un académique anglo-saxon qui n'est pas fichu d'apprendre le français. Et pourtant le commun des sociologues sait pertinemment bien qu'ils devront souvent se rabattre sur des éditeurs de province (quand ce n'est se faire diffuser à frais d'auteur plus ou moins déguisés), qu'ils vont être obligés par devoir d'état de se farcir des textes d'illustres inconnus (y inclus des thésards des plus hypothétiques et des mémorants des plus oubliables), pour trente-six raisons — par pure sympathie, par désœuvrement, par le hasard des bouquineries — et enfin, qu'ils devront encaisser de bonne grâce l'envoi de lieutenants à leurs symposia, les généraux étant retenus à Paris ou à Londres pour affaires capitales. Tout cela, étant bien humain, ne serait pas grave s'ils s'agissait d'entomologistes ou de climatologues qui ne sont pas censés être au courant des principes élémentaires de la sociologie de la (re)connaissance. Mais cela est proprement suicidaire pour un sociologue qui sait non seulement que la réputation d'un grand peut être aussi surfaite que le prix qui sépare un Château-neuf-du-Pape millésimé d'un grand cru Cora 1999, mais surtout que le renom paradigmatique (méritoire ou bidon) possède la fâcheuse tendance d'interdire l'émergence de l'inédit.

Ce qui nous amène tout naturellement à l'ouvrage qui fait l'objet de notre compte rendu — que nous rendons gratuitement puisque nous l'avons reçu non pas en service de presse, mais en hommage d'auteur. De toute évidence primesautière, nous avons affaire à une tartine dont les tranches ont été découpées en marge, dans la France profonde ², et chez un éditeur un peu tous azimuts... puisque j'y ai publié moi-même ! Certes la garniture est de première qualité. A moins d'être sourd et illettré, il doit être difficile de ne pas avoir entendu parler de Serge Latouche ou de ne pas avoir lu quelque chose de lui au vu de la quantité et de la qualité impressionnantes d'ouvrages scientifiques et d'articles de haute vulgarisation commis par ce Breton en exil à Paris. Et si ici il ne dit pas beaucoup plus qu'il n'a dit ailleurs, le fait qu'il le dit autrement mérite le détour.

Et les autres contributions, simple emballage cadeau, hors-d'œuvres avant et poussé-café après le plat principal ? Absolument pas ! Mais je me surprendrais en flagrant délit sociologique si je disais que les autres auteurs sont "à la hauteur". Ce genre de considération ne ferait que jouer le jeu des gagnants qui ont fixé les règles du jeu en leur faveur. Faites-vous publier dans une revue "A" (exception faite de *Recherches sociologiques* ¹), éditée de toute façon à côté des pontes (et pas des pompes !) parisiens et vous risquez de voir vos idées mort nées, dans la mesure où ce genre de revue est géré par des gérontocrates moribonds ³. C'est justement parce qu'on a affaire à des voix périphé-

¹ Cf. notre compte rendu du dernier livre de Bourdieu dans *Recherches Sociologiques*, 1999/2, pp.202-207.

² Au sein du GREL, Groupe de Recherche sur les Economies Locales, Université du Littoral, Dunkerque.

³ Bien qu'une sommité lui-même (en tant qu'ancien président de la Société des géographes français), M. Mattauer fustige la *nomenklatura* des grandes revues internationales qui verrouillent leurs paradigmes en ne soumettant des propositions de publication qu'à des esprits gagnés à leur cause. C'est ainsi que la

riques que leur potentialité prophétique doit être, en principe, plus forte que le ronronnement des sinécourisés centraux.

Je dis bien "en principe". Car, de nouveau, socio-logique oblige, bien qu'il y ait beaucoup de voix criant à partir du désert, on ne peut pas savoir d'avance avec certitude lequel des messages est porteur de sens interpellant plutôt que de simples lalalies bruyantes. Le chemin qui mène de la sermone sectaire à la consécration cléricale traverse moult seuil critique. C'est pourquoi je suis dans l'impossibilité intrinsèque de recommander de manière apodictique la lecture de cet ouvrage-ci. Tout ce que je peux faire, c'est rappeler la règle générale — ce genre de bouquin doit être lu positivement par tout sociologue digne du métier — et ajouter qu'en particulier j'ai personnellement profité pas mal de ma lecture de cette œuvre collective. J'ai beaucoup apprécié l'idée clef de "site symbolique" qui constitue le fil conducteur des auteurs, en partie parce que j'y retrouve un équivalent d'une grille d'analyse qui m'est chère, celle qui fait tourner en rond dans une spirale aussi dialectique qu'herméneutique, lieux, logiques et langages. La réalité de l'économique est toute socio-historique, son site tout aussi délimité dans l'espace et le temps, que n'importe quel monument — qu'il soit d'ordre matériel, moral ou métaphysique. Et il est bon de le rappeler, puisque le message passe mal : il fut un temps où l'économique n'existait pas et il viendra un temps où il n'existera plus. Si l'homme est foncièrement situé — *homo situs* dans la terminologie des auteurs — il n'aura été que passagèrement *æconomicus*.

Par contre, je ne suis pas sûr que les auteurs, en dépit de leurs origines méditerranéennes, se soient totalement affranchis d'un certain cartésianisme bien francophone. Le problème, vu de mon lieu encore plus marginal d'anthropologue africaniste, n'est pas tant de choisir entre explication et compréhension que de sortir ce choix du paradigme d'un certain type de rationalisme occidental. C'est la raison qu'il faut critiquer et pas sa seule filleule économique. Bien au-delà de la raison, il n'y a pas la déraison, mais la rencontre intuitive d'un Otto, le mystère existentiel d'un Marcel, le visage interpellant d'un Levinas, l'empathie cosmique d'un Naess. Resitué dans ces sites symboliques-là, l'économique ne prend pas seulement un aspect plus humain, il se réincarne en tout autre chose.

Mike Singleton

UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie

LECLERC Gérard,

La société de communication. Une approche sociologie et critique,
Paris, PUF, 1999, 223p.

«Je tente ici de présenter [...] les mécanismes principaux par lesquels l'ensemble des discours circulent à travers le monde social». Cet avant-propos de l'A. corrige l'ambiguïté du titre : il s'agit d'un ouvrage sur la communication discursive alors que le lecteur pourrait espérer une analyse des rapports sociaux et une approche des interactions humaines considérées comme systèmes de communication. Si ce pré-supposé est admis, l'on assiste au développement d'un projet précis : «comprendre les mécanismes principaux par lesquels l'ensemble des discours circulent à travers le monde social».

La communication est un construit social de production, de circulation et de consommation des discours. Parmi ceux-ci, l'A. distingue le mouvement des discours quotidiens ou "petits récits" et celui des discours culturels ou "Grands Récits", textes de pen-

thèse de Wegener sur la dérive des continents fut frappée d'ostracisme un demi-siècle durant. Cf. MATTAUER M., "Ce que disent les pierres", in MORIN E., Dir., *Relier les connaissances : le défi du XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 1999, p.63.

sée dominante, discours des tenants du pouvoir civil ou religieux... Il est permis de se demander dans quelle mesure cette distinction correspond à la complexité de la société actuelle et ne livre pas plutôt la représentation d'une société homogène, mais en voie de disparition.

Gérard Leclerc n'apporte pas de réponse directe à cette question mais livre des pistes intéressantes à explorer. Le processus de croissance exponentielle des messages entraîne un certain nombre de difficultés de compréhension et d'intégration des discours dans l'action sociale. L'A. met en évidence ici le propos déjà énoncé dans un précédent ouvrage (1996) sur l'histoire de l'autorité : la réception des différents discours est opérée dans un contexte structuré par différents codes et usages sociaux. Dans ce contexte, certains discours apparaissent plus légitimes que d'autres en fonction de la position sociale respective des destinataires et des destinataires (les grands discours par rapport aux énoncés ordinaires, aux conversations, etc.).

On trouve peu de renseignements sur la prégnance de la logique marchande dans les modes de production, de circulation et de consommation de discours. Par contre, nous trouvons un ensemble d'indications sur la manière dont s'opèrent aujourd'hui la distribution, la circulation et la réception des énoncés culturels (les "grands discours") par rapport aux énoncés sociaux (les discours ordinaires) : il ne s'agit pas simplement d'une opposition entre un modèle vertical (l'information descendante) par rapport à un modèle horizontal (une information multidirectionnelle non limitée par la propagande ou la censure...). L'analyse de la société contemporaine occidentale amène à considérer à la fois un jeu de libre concurrence, mais également de monopoles et d'oligopoles, de légitimité et crédibilité, qui varient d'un groupe social à l'autre !

Par ailleurs, l'exigence de transparence manifestée par un certain nombre d'acteurs sociaux n'amène-t-elle pas un renforcement des zones d'opacité créées par des groupes ou des individus ? Il ne suffit pas que cette exigence soit exprimée pour qu'elle devienne effective : elle correspond à l'émergence d'acteurs sociaux qui traquent les "vices cachés" de notre époque ; elle renforce de fait l'opacité et la confidentialité des minorités qui construisent jour après jour l'information et prétendent la réserver ou la concéder au grand public. Cette affirmation gagnerait à être précisée dans une analyse des types de coalition à l'œuvre dans ce jeu de l'opposition entre confidentialité et transparence : s'agit-il des techniciens de l'information, des détenteurs du pouvoir financier injecté dans la construction de l'information ou d'un ensemble plus complexe ? L'A. ne livre pas en la matière d'analyse validée par un ensemble d'indices : il a au moins le mérite de débusquer le caractère factice de la transparence souvent agitée ces derniers temps auprès du grand public.

De même, on souhaiterait une analyse plus précise des phénomènes sociaux instaurés par Internet, ainsi que du rôle des oligopoles à l'œuvre derrière le Web. S'agit-il réellement d'une "anarchie discursive" («tous les discours du monde sur un seul écran») et d'une modification radicale des règles de la circulation des discours ? L'absence de distance dans le temps empêche certes d'avoir une approche macro-sociale pleinement rigoureuse en la matière et on sait gré à l'A. d'avoir évité une réduction manichéenne de l'étude du phénomène. Il est toutefois permis de souhaiter un prolongement des réflexions émises par l'A. au fil des chapitres à partir de collectes d'informations sur le développement d'Internet, les rapports sociaux construits et les phénomènes induits dans la communication au plan international. Cette approche nous paraît la condition nécessaire pour éviter les stéréotypes du genre «le village planétaire», «le rapprochement inéluctable de tous les citoyens du monde»... Les remarques fournies par G. Leclerc y invitent dans le prolongement de ses précédents travaux sur la communication interhumaine et l'autorité.

MANÇO Altay ,
Intégration et identités. Stratégies et positions des jeunes issus de l'immigration,
Bruxelles, De Boeck Université, 1999, 239p.

L'ouvrage d'Altay Manço offre un remarquable travail de synthèse et de construction théorique concernant la notion d'intégration. Avec, en point de mire, un objet concret — celui de l'intégration psychosociale des jeunes dits "issus de l'immigration" — l'A. construit un cadre théorique original, à l'articulation d'approches sociologiques et psychologiques. L'enjeu du travail est d'éclairer les rapports entre les concepts d'intégration et d'identité, trop souvent abordés de manière disciplinairement cloisonnée. L'hypothèse "forte" de l'A. est que c'est à travers le déploiement de stratégies identitaires actives que ces jeunes se dotent des outils nécessaires à leur intégration.

L'ouvrage comporte trois grandes parties. La première propose une revue des théories sociologiques de l'intégration sociale. La seconde est une analyse du concept psychologique de personnalisation en tant que processus principal de l'intégration psychologique. L'auteur élabore ainsi un cadre théorique original, posé dans une perspective constructiviste, articulant les deux faces — psychologique et sociale — de l'intégration. La troisième partie du livre est consacrée au concept d'identité et en particulier aux apports d'un tel modèle à la question des stratégies identitaires des jeunes issus de l'immigration.

Dans le premier chapitre, A. Manço passe en revue les différentes théories de l'intégration, en les organisant en trois grandes familles philosophico-épistémologiques : les approches normativistes, les approches conflictualistes et les approches constructivistes. Les approches normativistes (depuis l'assimilationisme durkheimien ou l'évolutionnisme parsonien, jusqu'aux travaux de l'École de Chicago, en passant par des travaux plus récents français ou américains sur l'assimilation), conçoivent l'intégration comme l'aboutissement d'un trajet d'assimilation psychosociale et opposent l'intégration-assimilation à l'anomie, présentée comme défaut d'intégration ou "pathologie". Les approches conflictualistes, élaborées dans une perspective marxiste, appréhendent l'intégration sociale à l'intérieur d'un système de rapport de forces. En insistant sur des notions comme celles de reproduction et d'héritage culturel, ces contributions ont eu le mérite de dépasser la "pathologisation" de la différence sociale ou culturelle propre aux approches normativistes. Elles placent au centre de l'analyse la compréhension des mécanismes institutionnels et macrosociologiques à l'origine des phénomènes d'intégration ou d'exclusion. L'auteur recense ensuite les approches constructivistes, sur lesquelles son propre cadre théorique s'appuie — dont il retrouve des prémisses dans le diffusionnisme anthropologique jusqu'aux théories plus récentes de l'acculturation, en passant par la sociologie compréhensive wébérienne et les théories constructivistes de l'ethnicité (F. Barth). L'auteur dégage sept paramètres principaux qui définissent le processus d'intégration selon cette approche : la réciprocité du processus d'intégration, la prise en compte de l'intentionnalité, l'élaboration conflictuelle de normes via la participation des acteurs, l'historicité, la perméabilité des structures sociales de la société d'accueil, la temporalité et la multidimensionnalité du processus, et l'imprévisibilité de l'issue de la transaction intégrative. L'intérêt d'une telle approche est de respecter la complexité des phénomènes d'intégration, d'en montrer la pluridimensionnalité et de rendre compte de la pluralité des trajectoires d'intégration.

Le second chapitre s'articule autour du concept de personnalisation. Si l'acculturation est la face sociologique et culturelle de l'intégration, elle ne peut être comprise que dans son rapport dialectique avec la facette psychologique de l'intégration, la "personnalisation" — sans quoi il serait impossible de rendre compte de la complexité des trajectoires individuelles et de l'intentionnalité des acteurs. A. Manço montre comment la personnalisation se construit dans un double mouvement d'individuation et de conformation. Le premier pôle est exploré à travers la notion de socialisation, entendue com-

me “développement conformant” ; le second est analysé en termes d’individuation et de stratégies “particularisantes” (subjectivation active).

A. Manço propose alors une définition de l’intégration psychosociale tenant compte des deux axes étudiés jusque-là : «On pourrait définir l’intégration psychosociale comme l’état d’une personne, d’une part, pouvant tendre vers un équilibre entre son projet d’individuation et sa tendance à la conformation à un héritage collectif, et, d’autre part, pouvant participer à la négociation portant sur le degré de différenciation et d’assimilation des groupes sociaux par rapport à un cadre global» (p.111).

Le chapitre 3 est consacré aux implications de ce modèle quant à la problématique de l’identité psychosociale et des stratégies identitaires des jeunes issus de l’immigration. La notion d’identité psychosociale est construite à l’articulation dialectique des projets (comme opérationnalisation de la personnalisation) et valeurs (concrétisant l’acculturation), autour de trois propositions : la pluralité des identités (multidimensionnelles et combinatoires), leur réciprocity (dialectique identité-altérité) et leur ambiguïté (nature non substantielle mais stratégique, manipulable, des identités). À travers une revue critique des principales théories de l’identité et du développement identitaires (Erikson, Marcia, Weinreich, Dubar, Moscovici...), A. Manço examine notamment les liens entre structuration cognitive et structures sociales et souligne le caractère complexe, pluriel, flexible et dynamique de l’identité sociale. Une discussion des théories du conflit, appliquées aux situations d’immigration, lui permet de souligner l’importance de la “paradoxalité” des conduites identitaires, *i.e.* l’«aptitude à manipuler efficacement les contradictions», qui facilite l’intégration psychosociale des individus. Appliquant cette approche à l’examen des modalités de gestion identitaire des jeunes issus de l’immigration, l’auteur insiste sur les stratégies identitaires “actives”, particulièrement porteuses car elles remplissent une double fonction de régulation sociale et cognitive. Enfin, il applique cette question des modes de gestion identitaire aux situations multiculturelles inégalitaires, et croise l’axe de l’acculturation avec celui de la personnalisation pour définir quatre postures de stratégies identitaires : l’assimilation conformante (assimilation-conformation), la différenciation conformante (différenciation-conformation = contre-acculturation), l’assimilation individualisante (assimilation-individuation), la différenciation individuante (différenciation-individualisation).

C’est cette typologie des conduites identitaires en milieu multiculturel inégalitaire dégagée en fin de parcours qui constitue la conclusion théorique centrale de l’ouvrage. Par ailleurs, des multiples études empiriques examinées, A. Manço retient deux propositions essentielles : d’une part, l’idée que l’inscription dans la culture originelle est un facteur favorable dans la gestion des tensions liées à un contexte multiculturel inégalitaire. D’autre part, ce rapport à la culture, loin d’être figé, doit, pour être source positive d’intégration, être critique et réflexif, c’est-à-dire se nourrir d’une dynamique créative à travers laquelle les individus deviennent “auteurs de leur culture”. C’est donc à travers ce doublon “inscription dans la culture d’origine” et “maîtrise du devenir identitaire” que se construit l’intégration psychosociale des jeunes issus de l’immigration.

Cet ouvrage est remarquable à plusieurs égards : il offre une remarquable synthèse des recherches sur l’intégration, en balayant un très large éventail de travaux. On regrettera peut-être la relative faiblesse des références aux travaux anglo-saxons (même si cette faiblesse est assumée par l’auteur) : ainsi, la présentation qui est faite des travaux anglo-saxons sur l’ethnicité ou sur l’intégration “segmentée” nous paraît un peu succincte ; l’auteur passe également sous silence d’intéressants travaux situés dans la ligne du “multiculturalisme critique” (May, Giroux...) qui, tant aux USA qu’en Angleterre, défendent des positions proches de celle de l’auteur et auraient sans doute gagné à être consultés.

On saluera aussi la prouesse réalisée par Altay Manço en termes de construction d'un cadre théorique interdisciplinaire : l'auteur parvient à articuler habilement des enseignements tirés de la psychologie sociale et de la sociologie, en établissant des ponts étonnamment féconds entre les deux. Ainsi en est-il par exemple de l'analyse du conflit, abordée sous les deux angles, des typologies des stratégies d'intégration, tirées des deux disciplines, ou encore de la thèse de l'importance des liens positifs avec la culture d'origine, étayée tant du point de vue de la personnalisation que de celui de l'acculturation. Plus fondamentalement, l'ensemble du propos s'articule autour du lien entre identité et intégration, à savoir de la dialectique qui doit être établie entre les processus de construction identitaire et l'intégration sociale.

Quant au choix d'une optique constructiviste, il s'avère extrêmement fécond en termes de respect de la complexité des stratégies d'intégration et de l'intentionnalité des acteurs. Une piste nous semble insuffisamment exploitée : il s'agit de l'examen des facteurs déterminants des différentes stratégies ou postures identitaires, abordés en toute fin de parcours. Il y a là pourtant un enjeu essentiel, ainsi qu'un pont intéressant avec la question des déterminants "structurels" de l'intégration psychosociale des jeunes issus de l'immigration. L'approfondissement de cet aspect permettrait probablement de réintégrer davantage les apports de l'approche "conflictualiste" dans la perspective constructiviste défendue ici.

Sur le plan des implications plus politiques de ce travail, on soulignera que l'insistance sur la pluralité des stratégies identitaires et de gestion de l'intégration permet de dépasser l'horizon réducteur "anomie-assimilation", et d'échapper donc aux politiques "compensatoires" qui continuent à alimenter le débat, tant au niveau du sens commun que de nombreuses propositions et débats politiques. Dans une société marquée par l'hétérogénéité et l'évolution rapide, l'intégration ne doit plus se penser en termes d'assimilation, mais plutôt d'acquisition d'un rapport critique aux appartenances culturelles, ou, autrement dit, d'une capacité à gérer la pluralité culturelle.

Marie Verhoeven

WEBER Max, Introduction de Hinnerk Bruhns,
Économie et société dans l'Antiquité,
Précédé de *Les causes sociales du déclin de la civilisation antique*,
Paris, La Découverte, 1998, 408p.

Avocat, historien du droit, Max Weber (1864-1920) était surtout un grand technicien du droit, en particulier du droit commercial. Intéressé par les questions économiques et sociales en général, il avait commencé par publier vers 1894-97 quelques articles sur les réglementations boursières et financières. Convaincu du lien entre la puissance d'un État et son degré d'implication dans les échanges internationaux, il aurait été, selon le vocabulaire actuel, un partisan de la mondialisation. Toute son œuvre témoigne d'ailleurs d'une sorte de fascination pour les développements du capitalisme moderne ; il passera sa vie à en dégager les caractéristiques et à en rechercher les origines.

Mais il faut rappeler aussitôt qu'à l'époque, les économistes étaient partagés entre, d'une part, une théorie économique naissante, entièrement centrée sur le contrat marchand, c'est-à-dire l'échange négocié, et, d'autre part, l'observation historique qui révélait des économies traditionnellement enchâssées dans des ensembles culturels ou institutionnels. Plus tard, Karl Polanyi parlera de l'enfermement de ces anciennes économies nationales et de leur «désenclavement», principalement à partir des grandes transformations socioéconomiques de la renaissance. De là, également, ces cours «d'économie nationale» dont Weber sera successivement chargé aux universités de Berlin (1892-

93), de Fribourg-en-Brisgau (1894-95) et de Heidelberg (1896-1903), avant de tomber malade et de les reprendre au sortir de la Première Guerre mondiale, à Vienne d'abord (1918), à Munich enfin (1919).

S'il en arriva ainsi, par différence avec Werner Sombart qui en cherchait plutôt les origines du côté du judaïsme, à proposer le puritanisme calviniste pour les débuts du capitalisme moderne, et à le caractériser par son rationalisme inhérent, ce fut précisément à la suite d'un immense labeur intellectuel qui conditionna sa maladie nerveuse. Son grand objectif était, en effet, d'en dégager les traits principaux et les origines par comparaison avec ces différentes économies traditionnelles, tant en Europe que hors d'Europe. Par là même, son œuvre est de nature sociologique, et pas seulement économique ou juridique.

Les deux traductions en français, contrôlées sinon même assurées par H. Bruhns, et publiées dans cet ouvrage, sont ainsi consacrées à l'Antiquité méditerranéenne. Ces textes comptèrent parmi ses premiers travaux du genre, leur écho immédiat dans les milieux scientifiques étant aussi à l'origine de la carrière académique de l'A. Précédées d'excellentes introductions sur l'histoire de ces textes et leur prise en considération par les historiens de l'économie antique (pp.5-7 et 9-59), ces traductions furent toutes deux vérifiées d'après les éditions qu'en donna Marianne Weber en 1924. Le premier texte, sur "Les causes sociales du déclin de la civilisation antique" (pp.61-83), est issu d'une conférence de synthèse donnée par l'A. à Fribourg-en-Brisgau, en 1896 ; le second ("Économie et société dans l'Antiquité", pp.85-390), mieux connu sous son titre allemand (*Agrarverhältnisse im Altertum*), avait été typiquement rédigé à la demande des éditeurs du *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* vers la fin 1896 ou le début de 1897, mais Weber le remania, et l'allongea à chaque réédition, jusqu'à la dernière en 1909. Fort heureusement, H. Bruhns a fait suivre ce dernier texte des notes bibliographiques (pp.391-405) rédigées par Weber lui-même ; à elles seules, elles montrent l'immense travail réalisé.

En réalité, on a le sentiment que Weber s'est lancé dans cette tâche pour une part par réaction au schématisme historico-sociologique marxiste : «Un prolétaire d'aujourd'hui et un esclave antique se comprendraient aussi mal qu'un Européen et un Chinois. Nos problèmes sont radicalement différents» (p.65), ou encore : «Le prolétariat moderne, en tant que classe, n'existait pas. Car la civilisation antique [...] reposait directement sur l'esclavage, qui constituait son centre de gravité [...]. En tout cas, il est inévitable avec tout cela de se demander si, de manière générale, la structure économique de l'Antiquité ne présente pas des traits qui excluent l'utilisation des catégories avec lesquelles nous travaillons quand il s'agit de l'histoire économique du Moyen Âge et des Temps Modernes» (pp.92-93).

En même temps, au moment où il entreprend ce grand travail comparatif à travers les siècles, Weber participe activement aux débats sur la théorisation en sciences humaines, en particulier autour du *Verein für Sozialpolitik*, où l'on insistait sur l'absolue nécessité de concepts précis. Un souci qui se trouvera toujours au centre de ses préoccupations scientifiques. Dans sa notice bibliographique, il écrira à ce propos : «L'erreur principale que continuent de commettre nombre d'historiens [...] vient de ce que la "complexité" et la "fluidité" des phénomènes historiques ne permettraient pas d'utiliser ces concepts stables et précis. L'exemple suivant illustrera notre propos : il y a le petit artisan qui emploie régulièrement ou à l'occasion un esclave, mais participe lui-même au travail ; il y a ensuite l'artisan qui, tout en ayant été formé à son art, ne fait principalement que surveiller ses esclaves ; puis il y a celui qui confie ce soin à l'un de ses esclaves, parfois, souvent ou toujours ; enfin, le pur commerçant qui, ne maîtrisant que peu ou pas du tout la technique, conduit ses affaires comme un "directeur commercial" ; ou encore celui qui ne fait valoriser par ses propres esclaves qu'une partie de la matière première ; puis le commerçant ou le particulier qui "investit" occasionnellement son argent dans un ou plusieurs esclaves formés à une technique ; enfin la maison princière, qui fait tra-

vaiquer des esclaves qualifiés pour une production marchande, mais aussi pour ses besoins privés, ou, pour finir, seulement pour ses besoins privés ; ces cas de figure constituent une chaîne ininterrompue de possibilités. Mais cette diversité inarticulée des faits [...] nous oblige à utiliser de façon appropriée des concepts précis [...] non comme des schémas qui conduiraient à faire violence aux données historiques, mais comme un moyen de définir le caractère économique d'un phénomène : parvenir à déterminer dans quelle mesure il se rapproche de tel ou tel "type idéal" » (pp.393-394). Or, un tel effort de précision conceptuelle ne peut être obtenu que par l'approfondissement de la « signification économique » (p.396) de l'activité ainsi distinguée, en même temps qu'il doit aboutir à la définition d'une notion "idéal-typique" mettant l'accent sur « l'imputation causale de ce déroulement différent » (p.405), sur le facteur causal qui structure ainsi l'activité en question selon ce mode singulier.

Peut-être son refus des notions caricaturales autant que son exigence de précision ont-ils, sur ce point, empêché Weber d'aller plus loin en abstrayant davantage et en osant poser effectivement de tels concepts supérieurs ou plus généraux, comme cela se pratique pour les espèces naturelles avec leurs sous-variétés ou sous-espèces. Ce qui serait le cas avec ces concepts "idéal-typiques" et complémentaires que sont l'institution et le contrat. Ainsi, dans les exemples wébériens cités ci-dessus, nous avons affaire ou à un pur ensemble institutionnel (la maison princière qui ne fait travailler que pour ses propres besoins), ou à autant d'ensembles institutionnels (mais autrement organisés de l'intérieur) qui pratiquent en même temps, à des degrés divers, des rapports contractuels marchands (ou rapports externes entre personnes libres). Ces notions opposées de l'institution et du contrat seront cependant sous-entendues plus tard, lorsque, traitant de la ville, Weber distinguera entre la ville traditionnelle, qui n'est que la capitale d'un district rural relativement fermé sur lui-même (avec cohabitation de propriétaires fonciers vivant de leurs rentes et d'artisans à leur service), et la ville moderne qui est avant tout un centre d'échanges commerciaux à plus ou moins longue distance.

Dans les textes ici traduits, Weber oppose finalement sur le même ton les économies antique et moderne, montrant comment la première ne s'est jamais vraiment dégagée de son caractère institutionnel, que son déclin — en particulier à l'époque de la Rome impériale — est essentiellement dû à un processus de réenfermement dans les domaines fonciers autosuffisants, avec une main-d'œuvre totalement asservie. « En réalité, elle n'a sûrement jamais cessé d'exister. Son extension territoriale avait seulement régressé et son importance générale avait diminué de façon extraordinaire et pour longtemps depuis l'époque de la royauté des châteaux forts. Dans les vastes régions de l'intérieur continental dépourvues de villes, il y avait certainement toujours eu des seigneuries, à des degrés de développement plus ou moins marqués, et, dès que les royaumes urbains orientales [...] s'élargirent en "empires universels" (tout d'abord dans l'empire assyrien), il se forma naturellement un conglomérat de régions organisées en villes et seigneuries (domaines ou fiefs). C'est le cas notamment aussi de l'Empire perse [...]. L'empire universel romain, en tant qu'il achève l'Antiquité, signifiera finalement aussi pour l'Occident le déplacement de la civilisation et du centre de gravité du peuplement [...] des côtes vers l'intérieur du pays, et par là même la poursuite du déplacement de tous les fondements sociaux et des modes d'organisation de l'État » (pp.127-128). En conséquence, le capitalisme au sens moderne resta toujours second dans l'Antiquité, abandonné surtout aux métèques et aux affranchis. « Le "publicain", le petit artisan, le petit épicier sont en Orient et en Grèce le dernier mot de l'économie monétaire, et c'est précisément du fait de la stabilité croissante de la politique et de l'économie de l'Occident, et la régression concomitante de la formation du capital, qu'ils restèrent en définitive ici aussi les maîtres du terrain. Le décollage du capitalisme subit des échecs renouvelés, précisément durant les périodes d'ordre "saturé" (ce qui est la même chose que la stabilité économique). À l'exception (partielle) de certaines périodes de développement à Babylone, à l'époque hellénistique, à la fin de la Rome républicaine et aux débuts de

la Rome impériale, la position sociale de l'entrepreneur capitaliste antique (qu'il faut bien distinguer du rentier en capital) est toujours assez précaire : aux époques classiques, les mètèques et les affranchis en constituent le contingent principal» (pp.117-118).

Corrélativement, au sein de ces institutions foncières, la division technique du travail n'existe pas. «Le facteur de l'unité des "grandes entreprises" esclavagistes de l'Antiquité n'est pas une contrainte objective, c'est-à-dire la division et la composition du travail liées au mode de production, il est purement personnel : l'accumulation fortuite de la possession d'hommes entre les mains d'un individu. C'est là le sens exact de la théorie de l'*Oikos*. C'est pourquoi toute "grande entreprise" garde un caractère spécifiquement instable» (p.117). D'ailleurs, dans ces domaines fonciers, la main-d'œuvre, faite essentiellement d'esclaves adultes, ne se prêtait qu'à un travail grossier. «Dans l'agriculture de l'Antiquité, la petite exploitation est en général la règle, et seules les cultures de plantation (dont font partie dans l'Antiquité les cultures de l'olivier et de la vigne) s'accommodaient normalement de la grande exploitation esclavagiste. La culture des céréales (surtout avec la technique de l'Antiquité) exigeait trop fortement l'intérêt personnel de l'esclave pour être normalement ouverte à l'exploitation esclavagiste» (p.110). Ce mode de production ne fut toutefois possible que tant que durèrent les guerres impériales, chacune apportant son lot d'esclaves. Lorsqu'elles s'arrêtèrent, les propriétaires se trouvèrent dans l'obligation d'assurer leur autoreproduction en favorisant ménages et familles. Dans ces conditions, le principe du moindre coût leur imposa aussi d'attribuer des lopins de terre pour assurer l'autosubsistance de cette nouvelle forme de main-d'œuvre. Ainsi attachés à la glèbe, il n'en est pas moins intéressant de voir que ce passage du statut (institutionnel) d'esclave à celui de serf allait de pair avec une amélioration de leur qualification. Par la même occasion se fera également la transition du grand domaine antique à la seigneurie foncière médiévale, avant qu'une nouvelle évolution, vers le contrat de travail, n'inaugure le chemin vers le capitalisme moderne.

André Delobelle

English Summaries

New social policies. An international comparison

Jean-Michel Bonvin, Nathalie Burnay, The procedural turning point in employment policies : contrasting national situations

After a summary presentation of employment policies in the United Kingdom, Belgium, Italy and Sweden, evolutions in these countries in the 90s are analysed in terms of how the Welfare State reacts to exogenous factors such as the European employment strategy. These developments take place against a background of procedural normativity favoured by the European Union which demands a reactualisation of typologies elaborated in the same years.

François-Xavier Merrien, The restructuring of the Welfare State : the “path-dependency” or neo-liberal turning point ? A neo-institutionalist interpretation

Two theses concerning the evolution of the Welfare State are analysed. The one — “the neo-liberal turning point” — claims that the last twenty years have seen a fundamental questioning of social rights ; the other — “the path-dependency” — has it that the institutional anchoring of the Welfare State, with its creation of social expectations, severely crimps this turning point. Aiming beyond this dichotomy, the author claims that social policy must be dissected according to their peculiar degrees of universality and conditionality. This angle allows for an understanding of the Welfare State’s longevity as well as the sectorial erosion of social rights.

Christian Maroy, A typology of the frameworks for public policies in the field of formation in Europe

Changes in the relations between work and education as well as in policies concerning the professional training of young people and adults are often related to socio-economic shifts. Here the political factors behind these developments are underlined and a typology proposed based on the distinction between socio-democratic, liberal and socio-liberal approaches. The link in Europe between the emergence of the socio-liberal strain and changes in formation over the last twenty years can be associated with a tendency to unify as well as to regulate training. The increasing burden thus placed on individual shoulders is not without its unintended side effects.

Monica Threlfall, Unemployment in the UK and the EU : a gender and working time analysis

The article challenges the claim that the UK’s flexible labour market has generated greater job-creation than in other EU countries, through a rereading of the European Labour Force Survey focusing on gender, age and working time. It stresses the diversity and fragmentation of European employment, arguing that this makes prime-age male unemployment the most accurate indicator of comparative job-creation performance. The “British model” is critiqued for displaying some unfavourable long-term characteristics. EU un/employment situation is presented as a segmented spectrum of working times, and an approach which takes into account the workforce’s diverse employment needs is advocated.

Maurizio Ferrera, Italy’s winding road to selectivity. Targeting welfare in “soft” State

In the 90s considerations of cost and efficiency in relation to social security led to a rebirth of traditional notions such as selectivity and targeting which were criticized none the less on the grounds of their stigmatizing the poor and reducing the levels public assistance. In the light of Italian reforms, this article shows that selectivity, at least in the Mediterranean, reduces distortions in social security as well as increasing global coverage. Despite numerous institutional difficulties linked to the weakness of the State and its political traditions, Italy has managed to

better focus assistance. Though these reforms have induced serious problems of organization, the author feels the experiment has improved the institutional situation, making Italy something of a model for the rest of Europe.

**François Bafoil et Vassil Kirov,
Institutional legacies and local innovations in employment :
Bulgary and Poland compared**

Contrasting with privatisation, employment policies in post-communist Europe, since the early 90s have not answered to a pre-established model. In the absence of strong States, of sufficient human and financial resources, and in the presence of massive unemployment, actors have tended to restructure their legacies – witness the informal negotiation of jobs by companies, the internal professionalization of administrations, the individual and massive recourse to black market labour. However, contrary to the path dependency thesis, the post-communist situation cannot be equated with the revalorisation of former resources. If situations such as those of Poland and Bulgary can be seen in continuity with a prior period, others illustrate the weight of collective action and the importance of external factors in the elaboration of innovative solutions.

**Bernard Francq, Thomas Lemaigre,
Social services over the times in Belgium**

Recalling how the relation between the State and associations (as instanced in the establishment of social security) is governed by the principle of “subsidized freedom”, enables the authors to examine how this relationship is transformed over time. Institutional changes such as the creation of a federal State and the implementation of regional and community policies (accompanied by an increasing farming out of social services to associations or the creation of social service jobs to combat unemployment), illustrate the issue of quality versus conflicting logics.

**Gilbert Larochelle,
The decline of the Welfare State and the resurgence of the community**

The last two decades of the 20th century saw a decline in the credibility of state intervention coupled with the wish to re-empower citizens. Contrary to prevailing opinion, this revision of the relationship between State and community is part and parcel of politics. This article examines the issue in three times : epistemological — how community can be observed ; how, from the angle of political philosophy, it can be thought about ; how, in sociological terms, it can be done. Thanks to examples from the West world and especially from Quebec, the dynamics underlying the politicization of solidarity and the State’s structuring of the community, are decoded.

*
* *

**Judith Lazar,
The solitary being. Loneliness in public opinion**

Though sociologists have been intrigued by the increasing number of one person households, the phenomenon escapes classical analytical frameworks. Its mechanisms are here envisaged from a twofold angle : first according to the paradigm of methodological individualism and then in the light of public opinion — for this latter contributes grandly to the behaviour and beliefs of individual actors.

Notice à l'intention des auteurs

Nous demandons aux auteurs de se conformer aux usages suivants :

- * Les manuscrits (d'un maximum de 60 000 caractères, espaces blancs, notes de bas de page et bibliographie compris) seront fournis en trois exemplaires, accompagnés de résumés français (10/15 lignes)
- * Le texte, rédigé dans un français correct et clair, sera structuré comme suit :
 - I pour les grands points
 - A. pour les subdivisions des grands points
 - 1. pour les nouvelles subdivisions
 - a. pour les sous-subdivisions
- * Dans le manuscrit :
 - Les renvois à la bibliographie se font dans le texte, et non dans les notes de bas de page, réservées aux commentaires. La référence sera présentée comme suit : ... (Dumon, 1977 :10).
 - La bibliographie, par ordre alphabétique d'auteurs, devra se présenter comme dans les exemples suivants :
 - Pour les ouvrages :
Bateson G., 1977, *Vers une écologie de l'esprit*, Paris, Seuil.
 - Pour les articles :
Ferguson C., 1959, "Diglossia", *Word*, n°15, pp. 325-340.
 - Pour les parties d'ouvrage :
De Munck J., 1992, "les minorités en Europe", in Dewandre N., Lenoble J., Eds, *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Ed. Esprit, pp. 137-161.
 - Les écrits d'un même auteur parus la même année seront distingués par des lettres minuscules (1977a, 1977b...).
 - Les noms des auteurs seront écrits en lettres minuscules.
 - Toute bibliographie incomplète sera renvoyée à l'auteur.
- La pagination sera mentionnée pour les citations textuelles.
- L'emploi de l'italique est réservé aux mots étrangers (anglais, latin...) ainsi qu'aux ouvrages. Il ne sera pas tenu compte des autres italiques.
- * Les épreuves ne sont pas envoyées aux auteurs pour corrections. Ceux-ci sont donc tenus de faire parvenir un texte définitif.

N.B. Nous demandons aux auteurs, lorsque leur texte est accepté, de nous envoyer la disquette sur laquelle il est enregistré, Macintosh ou PC, logiciel word.

Le non-respect de ces règles entraîne le refus de l'article

Les articles doivent être inédits

**Ils ne peuvent être soumis à une autre revue en même temps qu'à la nôtre
Les manuscrits non insérés ne sont pas renvoyés à leurs auteurs**

Recherches sociologiques

Numéros disponibles

- 1981/1 Organisation sociale et famille
1981/2 Pour une sociologie de la transition
1982/1-2 Les sociologies
1982/3 Vers une nouvelle définition du travail social
1984/1 Sociologie de l'éducation
1984/2-3 Identité ethnique et culturelle
1985/2 Les méthodes en sociologie
1985/3 La Belgique et ses dieux
1986/1 Sociologie de la vie quotidienne
1986/3 Les formes de la socialisation scolaire
1987/1 De la recherche locale à la décision politique
1987/2 Les religions populaires
1987/3 La méthodologie en sociologie
1988/1 Sociologie politique: des pouvoirs au pouvoir
1988/2-3 Sociologie de l'art
1989/2 Sociologie de l'expérience esthétique
1989/3 Sociologie rurale, sociologie du rural ?
1990/1 De l'utopie
1990/2 Acteurs et stratégies dans le champ de la formation
1990/3 Vers un nouveau modèle de communication ?
1991/1-2 Phénoménologie des problèmes sociaux
1991/3 L'actualité de Durkheim
1992/1 Sociologie de la littérature
1992/2 Louis Dumont
1992/3 Règles, groupes et individus en société
1993/1-2 Philosophie, sociologie, droit
1993/3 Stratifications et mobilités sociales
1994/1 Face à l'Etat
1994/2 Mode mineur de la réalité et discours sociologiques
1994/3 Structures et pratiques de l'économie informelle en Europe
1995/1 Chaînes de télévision et usagers familiaux
1995/2 L'enseignement technique et professionnel
1995/3 L'économique devant la sociologie
1996/1 Cohésion sociale ou éclatement ?
1996/2 Niklas Luhmann en perspective
1996/3 Jeunes sociologues
1997/1 Où va la Belgique ?
1997/2 Intégration et citoyenneté
1997/3 La transmission en religion
1998/1 Le corps. Entre émotion et rationalité
1998/2 Religion et santé
1998/3 Comparatisme et sciences humaines/École et socialisation
1999/1 Sociologie de la ville
1999/2 Souffrance sociale et attentes de reconnaissance
1999/3 Rapports sociaux de sexe
2000/1 Belgique 2000 : entre régulations globales et exigence réflexive

Editeur : Recherches Sociologiques, Place Montesquieu
B 1348 Louvain-La-Neuve

