



## L'approche de la sécurité par la cohésion sociale

Propositions pour une nouvelle gouvernance  
socio-économique



Council of Europe Publishing  
Editions du Conseil de l'Europe

# **L'approche de la sécurité par la cohésion sociale – Propositions pour une nouvelle gouvernance socio-économique**

Tendances de la cohésion sociale, n° 10

Publié par la Division pour le développement de la cohésion sociale, avec le soutien du projet intégré du Conseil de l'Europe «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique»

## AUTRES TITRES DANS LA MÊME COLLECTION

- n° 1 **Promouvoir d'un point de vue comparatif le débat politique sur l'exclusion sociale** (ISBN 92-871-4920-8, 8 €)
- n° 2 **Le financement des systèmes de retraite et de santé en Europe: réformes et tendances au cours des années 1990** (ISBN 92-871-4921-6, 8 €)
- n° 3 **Utiliser des aides sociales pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: examen comparatif des opportunités et des problèmes** (ISBN 92-871-4937-2, 13 €)
- n° 4 **Nouvelles demandes sociales: défis de la gouvernance** (ISBN 92-871-5012-5, 19 €)
- n° 5 **Lutte contre la pauvreté et accès aux droits sociaux dans les pays du Sud-Caucase: une approche territoriale** (ISBN 92-871-5096-6, 15 €)
- n° 6 **Etat et nouvelles responsabilités sociales dans un monde global** (ISBN 92-871-5168-7, 15 €)
- n° 7 **Société civile et nouvelles responsabilités sociales sur des bases éthiques** (ISBN 92-871-5309-4, 13 €)
- n° 8 **Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence** (ISBN 92-871-5389-2, 25 €)
- n° 9 **Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: approches politiques dans six villes d'Europe** (ISBN 92-871-5512-7, 15 €)

*Les interprétations, opinions et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.*

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5309-4  
© Conseil de l'Europe, novembre 2004

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| <b>Avant-propos</b> .....  | 9  |
| <i>par Gilda Farrell</i>   |    |
| <b>Introduction</b> .....  | 15 |
| <i>par Federico Oliveri</i>  |    |
| <b>1. La citoyenneté démocratique comme source de cohésion sociale</b> .....   | 15 |
| <b>2. Discours et perception de l'insécurité : entre la « peur du crime »<br/>et le « droit à une vie sûre »</b> .....   | 16 |
| a. Privatisation des risques et « peur du crime » .....  | 16 |
| b. Généalogie du sentiment d'insécurité.....   | 17 |
| c. L'asymétrie entre demandes et réponses en matière de vie sûre .....   | 18 |
| <b>3. L'«éclipse» de la citoyenneté et ses remèdes : un choix de société</b> .....   | 18 |
| a. Le XXI <sup>e</sup> siècle sera-t-il «le siècle de l'insécurité»? Soucis, objectifs et résultats du forum..   | 18 |
| b. Mondialisation postfordiste contre citoyenneté démocratique? .....  | 19 |
| c. Restaurer la sécurité et déconstruire la peur des autres .....  | 22 |
| <b>4. Propositions pour renouveler la gouvernance<br/>socio-économique en Europe</b> .....   | 22 |
| a. La « <i>welfare society</i> » comme paradigme .....   | 22 |
| b. Libérer les ressources pour un accès équitable aux droits:<br>propositions en matière de politique économique .....   | 23 |
| c. Articuler à nouveau travail et intégration sociale: propositions<br>en matière d'emploi et de <i>welfare</i> .....  | 25 |
| d. Faire face collectivement aux défis de la cohésion sociale:<br>problèmes et solutions spécifiques aux niveaux local et global .....                               | 28 |
| <b>Bibliographie</b> .....   | 31 |
| <b>A. Libérer les ressources pour un accès équitable aux droits :<br/>propositions en matière de politique économique</b> .....                                      | 33 |
| <b>I. - Qui va payer pour nos droits? Les limites macroéconomiques de la protection<br/>sociale et les nouvelles pistes en matière de politique économique</b> ..... | 33 |
| <i>par Riccardo Bellofiore</i>   |    |
| 1. Mondialisation et postfordisme: un progrès en terme d'inégalités.....   | 33 |
| 2. La «nouvelle économie» et l'emploi .....  | 34 |

|  |           |
|--|-----------|
| 3. La formation du capitalisme mondial actuel .....  | 35        |
| 4. Accumulation flexible et instabilité financière .....   | 35        |
| 5. Du retour du cycle économique au retour de l'Etat.....  | 36        |
| 6. De la crise de la mondialisation à la mondialisation de la crise .....  | 37        |
| 7. Quelques particularités de la situation européenne.....   | 38        |
| 8. Néolibéralisme et libéralisme social.....   | 39        |
| 9. La mondialisation des marchés financiers et la réforme<br>des fonds de pension .....  | 39        |
| 10. Le besoin de politiques structurelles .....  | 41        |
| 11. La mise en œuvre des mesures de redistribution exige<br>une certaine hétérogénéité de la croissance .....  | 42        |
| 12. Esquisse d'une politique économique alternative d'un point<br>de vue macroéconomique: politique monétaire et fiscalité<br>expansives.....  | 43        |
| 13. Esquisse d'une politique économique alternative d'un point<br>de vue structurel: fixation démocratique des politiques<br>en matière d'offre et de demande .....  | 44        |
| 14. Esquisse d'une politique économique alternative: synthèse<br>des besoins à long terme.....   | 46        |
| 15. Esquisse d'une politique économique alternative: synthèse<br>des besoins à court et moyen termes.....  | 47        |
| <b>II . Comment défendre l'accès aux droits sociaux pour tous dans le cadre<br/>d'une libéralisation des marchés et d'une privatisation des services<br/>publics ? Les mesures propres à garantir la sécurité socio-économique<br/>des populations, d'après l'expérience hongroise .....</b> | <b>49</b> |
| <i>par Karoly Lorant</i>   |           |
| 1. L'insécurité dans son objectivité: la mise en œuvre du modèle<br>néolibéral et ses effets .....   | 49        |
| a. L'essor et le déclin du fordisme: vers une conception<br>de la sécurité et du bien-être fondés sur des droits?.....   | 49        |
| b. Biens, services, travail et capital: les quatre libéralisations .....   | 50        |
| c. Une politique monétaire et fiscale restrictive.....   | 52        |
| d. Les privatisations et la redistribution minimale .....  | 52        |
| e. Le modèle de société néolibéral: remarques finales.....   | 54        |
| 2. L'expérience hongroise d'une transition fondée sur les principes du néolibéralisme ..55   |           |
| a. Traits généraux du changement de système.....   | 55        |
| b. La réforme de la santé publique .....   | 57        |
| c. Le système de retraite .....  | 58        |
| d. Le logement .....   | 58        |
| e. Le chômage .....  | 59        |
| f. Les inégalités sociales.....  | 59        |
| 3. Propositions pour combattre l'insécurité par la mise en cause<br>du modèle néolibéral.....  | 61        |

|   |    |
|---|----|
| a. Une alternative au néolibéralisme et à la mondialisation .....   | 61 |
| b. Localiser à l'échelle mondiale .....   | 61 |
| c. Diminuer les effets négatifs des mouvements de capitaux .....  | 62 |
| d. Freiner les consortiums transnationaux .....   | 62 |
| e. La coopération régionale .....   | 62 |
| f. Un rôle actif pour les gouvernements .....   | 63 |
| g. La diversité dans la structure de la propriété .....   | 63 |
| h. Une politique financière et fiscale favorable aux intérêts locaux .....  | 64 |
| i. La protection de la main-d'œuvre .....   | 64 |
| j. Les possibilités de changement dans l'Union européenne élargie .....   | 65 |
| <br>  |    |
| <b>B. Réarticuler travail et intégration sociale : propositions en matière d'emploi et de <i>welfare</i></b> .....  | 67 |
| <br>  |    |
| <b>I. Travail et citoyenneté : repenser une articulation entre emploi et protections sociales dans le contexte d'une « économie plurielle »</b> .....                   | 67 |
| <i>par Jean-Louis Laville</i>   |    |
| <br>  |    |
| Introduction .....  | 67 |
| <br>  |    |
| 1. De l'expansion aux mutations de l'emploi .....   | 69 |
| a. L'emploi comme grand intégrateur .....   | 69 |
| b. Une société salariale déstabilisée .....   | 69 |
| <br>  |    |
| 2. La démocratisation du travail :<br>une perspective garante de sécurité à réactualiser .....  | 73 |
| a. De nouvelles dynamiques dans la société civile : l'économie solidaire .....  | 73 |
| b. Articuler actions publiques et actions de la société civile .....  | 73 |
| c. La mise en synergie des deux formes de solidarité .....  | 76 |
| <br>  |    |
| 3. La reformulation de droits économiques et sociaux .....  | 77 |
| a. Des cadres collectifs pour un état professionnel .....   | 77 |
| b. La reconnaissance des engagements volontaires .....  | 79 |
| c. Vers un revenu minimal d' <i>initiative</i> .....  | 80 |
| <br>  |    |
| Conclusion .....  | 82 |
| <br>  |    |
| Annexe – Un choix de société .....  | 84 |
| <br>  |    |
| <b>II. A quelles conditions pourra-t-on gérer la crise de l'Etat providence ?<br/>    La « planification sociale », clé du passage à une société de bien-être</b> ..... | 85 |
| <i>par Franco Archibugi</i>   |    |
| <br>  |    |
| 1. Les multiples défis pour l'Etat providence .....   | 85 |
| a. Les limites financières du secteur public .....  | 85 |
| b. Le manque d'instruments permettant de mesurer l'efficacité, l'efficience<br>et les résultats dans le secteur public .....  | 86 |
| c. Désaffection et antipathie .....   | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. L'évolution de la demande sociale et le nouveau modèle de marché du travail qui en découle.....                           | 87  |
| a. La transition d'une société industrielle à une société «postindustrielle» .....   | 87  |
| b. Transformation des motivations.....   | 89  |
| c. Un changement fondamental dans l'offre et la disponibilité de la main-d'œuvre.....  | 90  |
| 3. Croissance d'une économie indépendante, à but non lucratif et associative .....   | 91  |
| a. Formes et ressources d'une économie associative .....   | 91  |
| b. Pourquoi pas un «revenu de base»?.....  | 93  |
| c. Le passage d'un Etat providence à une société de bien-être.....   | 94  |
| 4. La planification stratégique comme moyen de «réinventer le gouvernement» à tous les niveaux de la prise de décision ..... | 95  |
| Les exigences de la programmation .....  | 96  |
| 5. Les défis de la mondialisation: vers l'internationalisation de l'Etat providence? .....                                   | 98  |
| Les nouveaux défis à l'échelle mondiale .....  | 98  |
| Bibliographie .....  | 101 |

**C. Faire face collectivement aux défis de la cohésion sociale : problèmes et solutions spécifiques aux niveaux local et global** ..... 107

**I. Vers une approche intégrée de l'administration, de la participation et de l'engagement des habitants: l'expérience berlinoise du «management de quartier» pour lutter contre la marginalisation urbaine** ..... 107  
*par Monica Schümer-Strucksberg*

|  |     |
|--|-----|
| 1. Le Programme «ville sociale» .....  | 107 |
| a. Pourquoi un nouveau programme?.....   | 107 |
| b. Remarques critiques et nouvelle approche du problème .....  | 108 |
| c. Les idées à la base du Programme de ville sociale .....   | 108 |
| 2. Mise en œuvre du Programme de ville sociale à Berlin.....   | 109 |
| a. Principe de base et conditions générales.....   | 109 |
| b. Obstacles à une approche intégrée dans l'administration:<br>supprimer les barrières horizontales et verticales .....      | 111 |
| c. Le recours à un management professionnel:<br>l'équipe de management du quartier et son travail.....                       | 113 |
| 3. Berlin «ville sociale»: deux projets pilotes  |     |
| a. Le fonds d'arrondissement pour les jurys de citoyens .....  | 118 |
| b. Un portail Internet pour la participation de la société civile<br>dans les activités du quartier: le «réseau commun»..... | 119 |
| 4. Premier bilan et perspectives d'avenir.....   | 121 |
| Annexe 1 – Processus intégré de planification et de contrôle du développement urbain.....                                    | 123 |
| Annexe 2 – Structure organisationnelle du Processus de gestion de quartier à Berlin.....                                     | 124 |

|   |     |
|---|-----|
| Annexe 3 – Le jury des citoyens (Comité d’attribution des fonds pour le quartier) ..... | 125 |
| Annexe 4 – Fonds du quartier : processus de décision .....                              | 126 |

**II – Maintenir le principe de l’universalité dans la protection sociale.  
 Quel nouveau contrat entre citoyens et institutions dans  
 la perspective de l’Union européenne ? .....** 127

*par Jérôme Vignon*

|  |     |
|--|-----|
| 1. Deux remarques préliminaires concernant la perspective de l’Union européenne ...  | 127 |
| a. La protection sociale universelle comme engagement commun aux Etats<br>et à la Communauté européenne au début des années 1950 ..... | 127 |
| b. Absence d’une politique sociale de l’Union européenne strictement analogue<br>à celle nationale .....                               | 128 |
| c. Question centrale et thèmes à la base de l’intervention .....   | 128 |
| 2. L’impact de l’Union européenne au regard de l’insécurité actuelle .....   | 129 |
| a. Mesures correctrices du grand marché intérieur: l’exemple du Fonds social européen .....  | 130 |
| b. Libéralisation des services: vers un équilibre entre concurrence et accès aux droits sociaux ..                                     | 131 |
| 3. Accès universel aux droits sociaux: débat en cours et nouveaux outils politiques....  | 134 |
| a. La méthode ouverte de coordination .....  | 134 |
| b. La Charte des droits fondamentaux .....   | 136 |
| 4. Les enjeux de l’élargissement, entre solidarité et nouvelles insécurités .....  | 137 |



## AVANT-PROPOS

Ce volume de la collection «Tendances de la cohésion sociale» présente des articles qui ont enrichi la réflexion menée au Conseil de l'Europe lors du forum annuel organisé par la Division pour le développement de la cohésion sociale les 23 et 24 octobre 2003 sur le thème «Cohésion sociale ou sécurité publique: comment l'Europe peut-elle répondre au sentiment d'insécurité collective?». Un deuxième volume est en préparation et sera également consacré à la présentation d'articles débattus lors du forum 2003. Rassemblés sous le thème générique «L'approche de la sécurité publique par la cohésion sociale», ils abordent plus particulièrement la restauration de la sécurité par le biais du renouvellement de la gouvernance socio-économique, pour le premier, et par le biais de la déconstruction de la peur pour le second.

Afin d'assurer une prise en considération des différents points de vue sur ce sujet durant le forum, quatre sessions de travail ont été organisées:

- la première portait sur le thème «sentiment d'insécurité ou transformation de la société: quel avenir pour la cohésion sociale en Europe?»;
- la deuxième abordait la question d'«informer ou effrayer? L'impact des médias sur le sentiment d'insécurité collective»;
- la troisième traitait le thème «le droit à une vie sûre. Quels programmes et instruments législatifs pour combattre le sentiment d'insécurité?»;
- la quatrième concernait «le droit à une vie sûre. Quelles politiques pour assurer la confiance et la cohésion sociale future?».

Les six articles recueillis dans ce volume ont été sélectionnés à partir des analyses présentées lors de la première et de la quatrième sessions. Ils posent trois questions fondamentales concernant les changements en cours par rapport au droit à une vie sûre:

---

1. La tenue du forum 2003 s'est inscrite dans le cadre du projet intégré du Conseil de l'Europe «Réponses à la violence quotidienne dans une société démocratique» développé sous l'impulsion de M. Walter Schwimmer, Secrétaire Général, et dirigé par Jean-Pierre Titz, qui vise à rassembler les efforts pour réviser les instruments politiques de la lutte contre tout type de violence surgissant dans l'espace démocratique.

Voir le site Internet: [www.coe.int/t/f/Projets\\_Integres/violence/](http://www.coe.int/t/f/Projets_Integres/violence/)

- quelles sont les ressources disponibles et à libérer pour assurer l'accès équitable aux droits?
- quelles politiques mettre en œuvre pour réarticuler travail et intégration sociale?
- quelles politiques de participation citoyenne mettre en place en articulant le local avec le global?

Lors de son discours d'ouverture du forum 2003, Gabriella Battaini-Draroni<sup>2</sup> a rappelé que le Conseil de l'Europe a pour vocation de bâtir et de maintenir la cohésion sociale en tant que complément essentiel de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour l'Organisation, «la cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation. Une société cohésive est une communauté solidaire composée d'individus libres poursuivant des buts communs par des voies démocratiques<sup>3</sup>». Cette définition reflète effectivement la conviction institutionnelle selon laquelle les citoyens ont le droit de vivre en sécurité. S'ils estiment, en effet, ne pas pouvoir espérer un avenir raisonnablement sûr, la société dans son ensemble manquera de cohésion et de stabilité.

Une telle stabilité est le produit de la contribution de tous, d'où l'importance attribuée au concept de «société providence» lors du forum. Ce concept qui appelle à la responsabilité de tous dans la construction d'un environnement propice à une vie en sécurité, implique aussi que la contribution des médias – élément clé dans la formation de l'opinion publique et du développement des solidarités institutionnelles et citoyennes – se fasse dans un cadre de transparence et de renforcement de la démocratie. Le Conseil de l'Europe veille à ce que le rôle des médias soit pris en compte dans toute démarche politique visant à construire la sécurité à partir de la perspective de la cohésion sociale, c'est-à-dire en assurant une perception des défis sociaux allant au-delà de tout stigmatisme et jugement préjudiciable envers un groupe de citoyens ou un autre.

La question de la sécurité a également été abordée par d'autres structures du Conseil de l'Europe – l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux –, chacune dans les domaines de leur propre compétence. Le projet intégré «Réponses à la violence quotidienne dans

---

2. Gabriella Battaini-Draroni, alors directrice générale de la Cohésion sociale, est actuellement directrice générale *ad interim* de l'Education, de la Culture et du Patrimoine, de la Jeunesse et du Sport.

3. Voir partie 1, article 1, de la Stratégie de cohésion sociale révisée.

une société démocratique» a, lui aussi, traité la complexe question de la sécurité sous différents angles.

La sécurité est ainsi un concept polyvalent et peut donner lieu à différentes interprétations et réponses politiques. En abordant la question du droit à une vie sûre, la Division pour le développement de la cohésion sociale a souhaité alerter les autorités publiques et les organisations de la société civile sur les effets des changements et des mutations structurelles profondes – souvent non suffisamment expliqués et justifiés aux citoyens – qui détruisent les paramètres et les valeurs de référence collective et la confiance dans l’avenir. En effet, on assiste à une aggravation des inégalités des revenus et des richesses, à des transformations substantielles du marché de l’emploi, et même le paradigme d’une croissance constante est remis en question. Ainsi, la sécurité que les personnes trouvaient dans leur vie professionnelle disparaît.

Par ailleurs, la sécurité d’une retraite et d’une assurance maladie dignes – ce qui, auparavant, était considéré comme un droit en Europe – est aujourd’hui remis en cause également. La privatisation des biens et des services publics est aussi un facteur d’incertitude, car toutes les réformes laissent craindre que ceux-ci ne seront plus universellement accessibles, mais plutôt soumis à des règles de concurrence laissant les plus vulnérables sans protection.

Les repères familiers qui procuraient un sentiment de sécurité à court et à long termes semblent s’amoinrir. Le sentiment d’insécurité s’accroît. Ainsi, les citoyens doutent de la capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres. Ils croient de moins en moins en la solidarité sociale. Ils tendent à vouloir se désengager, rechercher leur propre sécurité, notamment par des moyens privés. La conviction que chacun doit contribuer à la sécurité de tous semble disparaître. Les membres d’une société mettant autant l’accent sur la concurrence et l’affirmation individuelle risquent effectivement de se sentir de moins en moins responsables les uns des autres.

Le sentiment de sécurité est fondamental. Le droit de vivre en sécurité doit être reconnu comme une caractéristique indispensable d’une société stable et soudée. Trop souvent, l’insécurité est perçue comme un problème d’ordre public lié au comportement de certains groupes sociaux. Il est alors commode de conclure que pour restaurer la sécurité de la société il suffit de renforcer la police et de réprimer la criminalité.

Loin de nier l'importance de l'ordre public et la nécessité de combattre la criminalité, la Division pour le développement de la cohésion sociale tient à souligner que, pour assurer une véritable sécurité de la population, il faut non pas des mesures de sécurité à court terme, mais une action à long terme pour renforcer la justice sociale, les relations au sein de la société et la vie en commun. En n'envisageant la sécurité que par la question de l'ordre public, le risque de laisser la situation se dégrader se renforce.

La cohésion positive, fondée sur l'acceptation d'une responsabilité mutuelle et de solidarité, risque alors d'être remplacée par une cohésion négative, fondée sur la peur et la mise en place de barrières contre des groupes perçus comme pouvant constituer une menace: les pauvres, les marginaux, les prostitués, les sans domicile fixe, les étrangers et même les jeunes des quartiers défavorisés. La question prend des contours encore plus dramatiques dans des sociétés vieillissantes où les personnes âgées tendent à percevoir la différence comme une cause additionnelle de fragilisation de leur propre sécurité.

Comment pouvons-nous susciter de nouvelles formes de cohésion sociale capables d'assurer le bien-être de tous dans un univers de plus en plus mondialisé, multiculturel et en mutation rapide? Restaurer la sécurité et la cohésion en Europe constitue le grand défi politique de l'avenir. Il importe de renouveler le contrat social par le biais de l'accès aux droits sociaux et la garantie des normes sociales minimales pour tous. Il faudra aussi explorer les conditions d'un partage équitable des responsabilités et des pouvoirs sociaux: le passage de l'Etat providence à une «société providence» ouvre ainsi une voie dans ce sens.

Par société providence on entend une société où l'Etat cherche à satisfaire sa responsabilité impérative de garantir le bien-être et la sécurité de tous, en œuvrant en partenariat avec les milieux économiques et la société civile, ainsi qu'en ouvrant le débat sur l'importance d'une justice mondiale. Cela n'implique pas un amoindrissement du rôle de l'Etat, mais suppose un nouveau «contrat» entre les pouvoirs publics, les marchés et les citoyens, ainsi qu'entre les différents Etats. Comme le soutiennent plusieurs auteurs, l'Etat-nation ne trouvera son propre espace d'autonomie et d'action qu'en tissant des partenariats avec les autres Etats. Voici la seule réponse à l'idée d'«impuissance publique» qui fait progressivement son chemin et détériore la confiance sociale dans les institutions démocratiques.

Ce concept de «société providence» libère de toute tentation de faire des citoyens des «victimes», et donc de toute intervention politique allant dans le sens de simplement renforcer l'ordre public sans toucher au fond même des insécurités découlant des changements sociaux. Ce concept s'accompagne ainsi d'une approche de coresponsabilité qui a un certain nombre de conséquences très pratiques. Il clarifie et réaffirme les tâches essentielles de l'Etat et des autorités régionales et locales. La «société providence» suppose une participation politique accrue de la part des citoyens au développement des mesures constructives de réponse au sentiment d'insécurité. Pour réussir, ces mesures doivent, selon nous, être fondées sur un accès effectif aux droits et à la protection collective, ainsi que sur l'inclusion des catégories de population les plus vulnérables. Il faut qu'elles préservent un équilibre approprié entre action sociale préventive et lutte contre la criminalité.

Fort de son expérience en matière de droits de l'homme et de démocratisation, le Conseil de l'Europe développe de cette manière et par d'autres moyens une vision de la société qui reste soudée et qui assure la sécurité de chacun en dépit des bouleversements en cours. Cette vision est au cœur de la Stratégie de cohésion sociale telle que révisée dernièrement par le Comité européen pour la cohésion sociale<sup>4</sup>. Nous sommes convaincus qu'une Europe qui trouve sa sécurité dans la protection des droits de l'homme, le respect de la prééminence du droit et la pratique de la démocratie et de la solidarité jouera un rôle primordial pour rendre plus sûr le monde dans son ensemble.

Une analyse introductive, rédigée par Federico Oliveri<sup>5</sup> – qui a aussi activement contribué à la préparation du forum 2003 et des interventions – articule six articles choisis autour de cette conception et en facilite l'interprétation logique.

La Division pour le développement de la cohésion sociale tient ici à remercier chaleureusement tous les auteurs et participants au forum 2003 pour avoir contribué à ce débat et à son succès.

*Gilda Farrell*

**Chef de la Division pour le développement de la cohésion sociale  
Conseil de l'Europe**

---

4. La Stratégie de cohésion sociale révisée a été approuvée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 2 avril 2004.

5. Chercheur en philosophie politique à l'Ecole normale supérieure de Pise (Italie).



## INTRODUCTION

*par Federico Oliveri, chercheur en philosophie politique à l'Ecole normale supérieure de Pise (Italie)*

### 1. La citoyenneté démocratique comme source de cohésion sociale

La cohésion d'une société est strictement liée à sa capacité de faire face à une multiplicité de risques découlant, à la fois, de l'environnement et de son organisation même. En effet, les relations socio-économiques et institutionnelles existant entre les membres d'une société, aussi bien que ses interactions avec la nature, peuvent devenir tellement complexes et conflictuelles que des risques nouveaux, à la fois internes et particulièrement sensibles aux changements (Beck, 1986, 2002), se produisent au détriment de la sécurité recherchée.

Ce dernier type de risques assume un poids décisif dans les sociétés ouvertes à la modernisation qui, de ce fait, produisent une masse de richesses et de connaissances sans précédent mais n'assurent pas un accès équitable aux marchés (du travail, du crédit, des biens et des services) ni aux informations qu'ils véhiculent. Les autorités publiques disposent d'un pouvoir légal également contraignant pour tous mais pas automatiquement réceptif face aux intérêts légitimes des citoyens. La pluralisation des cadres cognitifs, *via* la dispersion des possibilités d'action et des compétences, multiplie les opportunités de choix mais fragilise en même temps les capacités de prévision et de réforme, aussi bien que toute assumption de responsabilité.

L'interaction entre ces composantes de la vie moderne ne conduit pas spontanément à la cohésion de l'ensemble. Une gestion consensuelle du désordre se rend ainsi nécessaire, notamment face aux multiples exigences qui mûrissent dans les sphères publique et privée de la société. Pareillement, le droit auquel les marchés, les Etats et la société en général ont recours pour formaliser leurs règles ne peut pas être durablement efficace sans être, en même temps, reconnu «digne de respect» – ce qui ne se produit que si ses normes prennent en compte de façon équitable (et vérifiable) les intérêts légitimes de tous (Habermas, 1992).

Le système des droits (civils, politiques, sociaux, économiques, culturels, environnementaux) a progressivement évolué pour satisfaire cette exigence de «légitimation du droit», notamment dans le sens d'une démocratisation des pouvoirs économiques et politiques. La citoyenneté s'ouvre ainsi comme un espace de liberté et de droits égaux: transversale aux solidarités identitaires fondées sur la proximité, l'ethnie, la culture, la classe ou la nationalité, elle constitue un paradigme de cohésion sociale efficace pour gérer la prolifération moderne des risques (Habermas, 1996). Préalable pour un plein exercice de la citoyenneté et, en même temps, résultat escompté d'un accès réel aux droits, le fait de vivre une «vie sûre» devient l'objet d'un véritable droit – un droit tout à fait fondamental qui, incluant l'intégrité personnelle mais également la dignité, la liberté et la participation à la vie publique, permet d'accéder aux autres droits et d'en créer de nouveaux dans une société en plein changement.

## **2. Discours et perception de l'insécurité: entre la «peur du crime» et le «droit à une vie sûre»**

### *a. Privatisation des risques et «peur du crime»*

Aussi raisonnables qu'ils peuvent paraître, les arguments reliant «le droit à une vie sûre» à la citoyenneté démocratique ne semblent pas jouir de l'espace et des ressources qu'ils méritent à la lumière de l'histoire européenne. Les débats des deux dernières décennies en Europe et aux Etats-Unis en matière d'insécurité mettent en évidence deux tendances qui s'affirment et s'entrecroisent dans une certaine mesure.

D'un côté, alors que les échanges marchands tendent à assumer le monopole de la réglementation sociale, les risques d'une économie capitaliste en pleine restructuration globale sont à la fois amplifiés et acceptés comme des coûts naturels, et donc inévitables, pour soutenir la croissance au-delà de tout souci d'équité dans le partage des bénéfices. De plus, l'origine structurellement sociale de ces coûts devenant moins évidents, leur gestion est de moins en moins perçue comme une question politique de justice et de responsabilité collective: loin d'être contrastée activement par tous les acteurs de la société comme une menace à la légitimité des institutions démocratiques et à la confiance dans le système économique, l'insécurité qui en découle est plutôt privatisée (Bauman, 2000, 2001), voire renvoyée aux individus et à leurs ressources personnelles.

De l'autre côté, l'insécurité est de plus en plus débattue et perçue sous forme de «peur du crime», d'alarme contre la «violence urbaine» et les «incivilités», de menace que les «comportements antisociaux» propres de certains groupes ou de certaines «zones sensibles» comportent pour l'ordre public, de «perte d'autorité» des institutions traditionnelles, de «manque de sévérité» de la répression et de la justice pénale, d'insuffisance des contrôles aux frontières, etc. (Palidda, 2001). En même temps, plus les risques sociaux tendent à être individualisés, plus leur gestion s'identifie à «la recherche d'espaces immunisés face à tout élément extérieur perçu comme menaçant» (Bauman, 2000).

Le souci pour les effets que ces perceptions ont – ou pourraient avoir – sur les choix politiques et sur les pratiques sociales quotidiennes est à l'origine du forum 2003 organisé par la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe portant sur: «Cohésion sociale ou sécurité publique: comment l'Europe peut-elle répondre au sentiment d'insécurité collective?». Par son biais, les organisateurs ont cherché à renouveler une approche aux causes et aux remèdes de l'insécurité en Europe orientée en premier lieu aux questions de cohésion sociale, voire au droit à une vie sûre en tant que préalable d'une citoyenneté démocratique.

### ***b. Généalogie du sentiment d'insécurité***

Comme le disait Bourdieu sans réticences, dans la société actuelle, «la précarité est partout». La dérégulation du marché de l'emploi, la flexibilisation dans l'organisation du travail, la réduction du budget public destiné au *welfare*, la viabilité contestée du système des pensions, la marchandisation des services et des biens publics contribuent à une situation critique où les inégalités et la pauvreté augmentent, même parmi ceux qui ont une occupation, où l'exclusion du monde du travail progresse, où la solidarité traditionnelle est en crise, où de nouvelles formes de ghettoïsation urbaine se mettent en place, où les migrants rencontrent plus de difficultés dans l'intégration. Quand on regrette la détérioration du climat social dans les pays développés, il faudrait prendre en compte davantage la «loi de conservation de la violence» (Bourdieu, 1998) et agir sur ses sources.

Dans ce contexte, l'attention médiatique est souvent monopolisée par le «sentiment d'insécurité», ce qui ne fait qu'aggraver les tendances au repli sur soi. Lors de son intervention au forum, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Peter Schieder, a remarqué cet aspect de la question. Les politiciens qui manquent de volonté ou de

moyens pour toucher aux véritables sources de l'insécurité sont effectivement tentés d'agir sur le sentiment d'insécurité des électeurs – sentiment qui, dans le court terme, peut être influencé par des mesures exceptionnelles ou des promesses électorales. Et pourtant, «la frustration accumulée par ceux qui se sentent abandonnés par la société et incapables de peser sur les décisions qui forgeront leur avenir constitue la charge explosive de la bombe à retardement sur laquelle nous sommes assis. La peur du crime – qu'il soit en augmentation, en diminution ou stable – n'est qu'un détonateur».

### *c. L'asymétrie entre demandes et réponses en matière de vie sûre*

En dernier ressort, une asymétrie semble exister en matière de vie sûre entre la demande de sécurité, stimulée par les profondes transformations de la société actuelle, et un certain type de réponse, tentée d'amplifier la question criminelle à partir de ses manifestations plus quotidiennes. Déjà à partir de son titre, le forum souhaitait focaliser le débat sur cette tendance en mettant l'accent sur le risque d'une contradiction entre cohésion sociale et sécurité publique qui, une fois acceptée, conduirait à perdre de vue les dimensions multiples de l'insécurité et à ne plus envisager les remèdes adaptés.

De plus, un paradoxe dangereux se mettrait par là en place, à savoir «la transformation de l'insécurité, d'un problème à une solution» (Van Campenhout, 1999): les enjeux de la cohésion sociale seraient ménagés plutôt par l'augmentation de l'ordre public que par une gouvernance socio-économique appropriée, tout en alimentant des formes négatives de cohésion à travers l'opposition réciproque entre «nous» et les «autres» – méconnus, marginalisés, cibles de peurs et/ou d'hostilités. La véritable dimension de l'insécurité qui guette la vie des uns et des autres serait ainsi ignorée et même accrue une fois que l'équilibre entre liberté et sécurité, propre aux sociétés démocratiques, serait altéré au détriment de tous.

## **3. L'«éclipse» de la citoyenneté et ses remèdes : un choix de société**

### *a. Le XXI<sup>e</sup> siècle sera-t-il «le siècle de l'insécurité»? Soucis, objectifs et résultats du forum*

L'angle de réflexion adopté par le forum révèle un souci réel dont on commence de plus en plus à prendre conscience, alors que l'on s'imagine

déjà le XXI<sup>e</sup> siècle dominé par les enjeux de la sécurité et, symétriquement, de l'insécurité (Baldassarre, 2002). De même, certaines tendances en la matière apparaissent comme une disproportion montante entre les efforts et dépenses affectés à la sécurité publique et ceux mis en œuvre pour une gouvernance socio-économique plus avertie; un consensus de plus en plus répandu parmi les gouvernements en matière de contrôle des frontières et de stricte réglementation des flux migratoires, où l'emphase – médiatique mais pas seulement – sur les menaces de l'ordre public en seraient les symptômes les plus évidents.

A partir d'une telle tension entre cohésion sociale et sécurité publique face aux défis de l'insécurité, le forum a déployé un parcours de réflexion autour de quatre objectifs prioritaires, à savoir:

- articuler le débat sur les causes et les remèdes de l'insécurité selon son ampleur et sa profondeur;
- vérifier l'existence de confusions, voire de courts-circuit, entre demandes et réponses en matière de vie sûre, et comprendre leurs mécanismes en tant que composantes du problème;
- considérer l'opportunité d'un «changement de paradigme» visant la capacité de la société à agir sur elle-même pour son bien-être et sa cohésion (société providence - *welfare society*);
- élaborer, dans le cadre d'une telle gouvernance renouvelée, des propositions spécifiques aux domaines clés de l'insécurité.

Confortées par le débat, les interventions ont, pour la plupart, partagé un même diagnostic de l'insécurité actuelle et, en parallèle, une direction politique cohérente pour y faire face sur le long terme. Dans la «grande transformation» en cours se produirait, semble-t-il, un lien de plus en plus étroit entre la montée de la précarité sociale, le déficit démocratique des institutions représentatives et la diffusion d'approches à la sécurité alimentées par la peur des autres. Une telle éclipse de la citoyenneté constituerait la clé de l'insécurité actuelle, en développant des formes négatives de cohésion sociale qui renforcent les barrières socioculturelles et la polarisation entre les groupes.

### ***b. Mondialisation postfordiste contre citoyenneté démocratique ?***

Après la seconde guerre mondiale, la création d'emplois salariés et stables a assuré, en Europe occidentale, une base sociale solide pour légitimer les institutions démocratiques et donner un contenu aux droits de citoyenneté. D'un côté, en tant que levier du pouvoir d'achat, le

travail salarié a constitué un élément clé de la consommation de masse, et donc de la croissance. De l'autre côté, soutenu par des politiques monétaires et fiscales visant à la fois le plein emploi, la redistribution et un *welfare system* élargi, il a garanti à la plupart des travailleurs des bonnes conditions de vie et des parcours de socialisation, voire de représentation collective. Les crises qui ont éclaté à partir des années 1970 ont mis en question la base d'un tel «pacte social»: le paradigme fordiste et keynésien a été graduellement substitué par une approche qui tend à ne plus relier les profits à la qualité et à la quantité des emplois, en tant qu'aliment prioritaire de la demande et «grand intégrateur» social.

Le paradigme postfordiste courant utilise les nouvelles technologies (notamment dans les domaines de la communication et de l'organisation du travail) pour détacher le circuit entre production et consommation de sa dimension strictement nationale. Dans cette direction, la mondialisation des marchés progresse, entre autres, pour profiter des conditions favorables que certains pays offrent aux investissements et à la production en terme de souplesse fiscale et bas salaires (délocalisation). De même, l'extension globale des échanges ouvre de nouveaux marchés, soit de biens, soit de capitaux et de services – ces derniers étant contrôlés auparavant par les Etats, en raison de leur importance pour l'accès aux droits sociaux (Crouch, 2000). La financiarisation de l'économie mondiale permet, en particulier, d'alimenter les profits et la consommation à travers la bourse et d'autres mécanismes spéculatifs qui prennent décidément le pas sur l'économie réelle. Le risque de crises financières se répand, par ce biais, à l'échelle globale (Bellofiore et Brancaccio, 2002) et les épargnants sont confrontés à un manque de transparence de plus en plus inquiétant dans la gestion de leur argent.

Dans ce contexte, la concurrence et le rationnement du crédit encouragent les entreprises et les Etats à des stratégies telles que la compétition fiscale ou la désinflation compétitive, plutôt qu'à l'innovation et à la recherche. La dérégulation et la polarisation du marché de l'emploi, la modération salariale, la flexibilisation des rapports de travail, la réduction budgétaire du *welfare* – de plus dans un contexte qui en demanderait l'extension – sont les dispositifs les plus connus d'un tel processus. De même, si l'objectif de la stabilité des prix (et des limites au bilan) que l'Union européenne poursuit dans la zone euro répond, d'un côté, à des questions de

viabilité financière, il risque, de l'autre côté, de consolider ces processus et surtout de ne pas stimuler une croissance stable et égale (Pilhon, 2001).

Par ailleurs, les conséquences pour la citoyenneté démocratique et l'accès aux droits ne concernent pas seulement la limitation des ressources ou la crise des mécanismes traditionnels de socialisation. Les crises sociales s'accompagnent d'une crise assez généralisée de la politique, voire des vecteurs de représentation des travailleurs, et, en général, des espaces publics affectés à la résolution consensuelle des problèmes et des conflits. Une fois situés dans un espace global qui les soustrait aux dynamiques nationales de démocratisation, les choix économiques adoptent un automatisme qui affaiblit fortement la confiance dans une régulation sociale de la production (Ramazzotti, 2003), voire la capacité d'agir pour un bien-être plus équitablement partagé.

Ce «manque d'alternative» transforme les risques en véritables insécurités et peut conduire au repli individuel ou communautaire, voire à une véritable «peur de l'autre» (Bauman, 2000). Un tel court-circuit n'est pas improbable, d'autant plus qu'il s'appuie sur une pluralité de facteurs. D'un côté, l'expression du malheur social comme «demande de sécurité publique», notamment face à certains groupes jugés dangereux (étrangers, habitants des quartiers en difficulté, etc.) rejoint les affaires liées à la sécurité et à la recherche de consensus politique *via* des mesures visibles contre la criminalité, l'immigration illégale ou d'autres «menaces à l'ordre». De l'autre côté, la gestion restrictive des migrations risque d'alimenter le travail informel ou clandestin, tandis que la présence d'un «excédent» de main-d'œuvre peu ou pas qualifiée peut conduire à des formes de contrôle social au moyen d'une politique pénale endurcie (Wacquant, 1999).

Comme le craint Baldassarre, président émérite de la Cour constitutionnelle italienne, «on va demander de plus en plus aux Etats d'administrer, c'est-à-dire d'exécuter correctement les impératifs globaux, et d'exercer des fonctions de police, c'est-à-dire de prévenir les conflits internes et de garder l'ordre public face aux coûts sociaux grandissants imposés par la mondialisation» (Baldassarre, 2002, p. 280). De même, la tension toujours existante entre «droits de l'homme» et «droits des citoyens» semble ravivée, tandis que le processus de «multiplication des droits» (Bobbio, 1990, p. 68) paraît en panne – comme si l'éclipse de la citoyenneté qui touche aux natifs pouvait être compensée par l'exclusion d'autres groupes sur la base de leur provenance.

### *c. Restaurer la sécurité et déconstruire la peur des autres*

Au vu d'un tel diagnostic, un «choix de société» devrait s'imposer. Des politiques préventives et cohérentes devraient être envisagées pour fonder la cohésion sociale et la sécurité sur l'accès aux droits et sur une vie démocratique de qualité, notamment dans le contexte d'un nouvel équilibre entre développement et bien-être collectif. Dans cette direction, le forum a proposé aux acteurs concernés un double agenda, consistant d'un côté à reconstruire des formes «positives» de cohésion sociale à travers une gouvernance renouvelée en matière de politiques économiques, de l'emploi, du *welfare* et du développement local, et, de l'autre, à déconstruire la «peur des autres» à partir d'une critique des mécanismes qui exploitent le sentiment d'insécurité ou qui altèrent l'équilibre entre liberté et sécurité dans l'ensemble de la société.

Dans la perspective d'une publication des résultats du forum dans la collection «Tendances de la cohésion sociale», ce double parcours a inspiré la partition des interventions en deux volumes qui couvrent deux aspects de «l'approche de la sécurité par la cohésion sociale». Le volume n° 10 expose les «propositions pour renouveler la gouvernance socio-économique», et le volume n° 11 portera sur le thème de «déconstruire la peur en allant au-delà des stéréotypes».

## **4. Propositions pour renouveler la gouvernance socio-économique en Europe**

### *a. La «welfare society» comme paradigme*

Pour être surmontée, l'éclipse de la citoyenneté demande un changement de paradigme: en effet, c'est la forme même du vivre en commun qui est touchée et remise en question. Le retour au futur qu'il s'agit de promouvoir devrait donc associer les critiques de la mondialisation postfordiste à une conscience aiguë des ambivalences du pacte fordiste. Ainsi, de nombreuses tendances propres aux «Trente Glorieuses» demandent également à être neutralisées, telles que le manque d'autonomie dans le travail dépendant, la «monétarisation de la solidarité», l'indexation du *welfare* sur la croissance marchande (Laville, 1994), la valeur des droits sociaux comme «compensation» plutôt que comme préalable à la participation égale de tous, la réduction du citoyen à un «client des bureaucraties octroyant les services» (Habermas, 1981).

Adopter la « *welfare society* » (voir la contribution de Franco Archibugi) comme paradigme d'un nouveau contrat social permet avant tout de surmonter ces tendances négatives du fordisme: l'accent est mis en effet sur la société, sur sa capacité d'assurer elle-même le bien-être de ses membres (Stratégie de cohésion sociale, Conseil de l'Europe, 2003) et de contrôler démocratiquement les pouvoirs politiques et économiques face aux enjeux de sa propre cohésion. De plus, n'étant plus centrée uniquement sur l'Etat national, cette démarche offre un cadre pour étendre la participation des citoyens aussi à l'espace postnational et pour y restaurer le principe de la responsabilité partagée entre pouvoirs publics, marchés et société face au bien-être collectif: un principe conducteur de la réflexion stratégique sur la cohésion sociale au Conseil de l'Europe. Le présent volume montre en particulier le scénario politique concrètement requis pour qu'un tel choix de société soit mis en place. Un panorama assez articulé de propositions sera ainsi débattu, concernant notamment:

- les ressources à libérer pour assurer l'accès équitable aux droits et la participation citoyenne (contributions de Riccardo Bellofiore et Karoly Lórant);
- les mesures à assumer pour articuler à nouveau travail et intégration sociale (contributions de Jean-Louis Laville et Franco Archibugi);
- les politiques de cohésion sociale à mettre en place aux niveaux local et global afin qu'elles soient pertinentes et bien articulées entre elles (contributions de Monica Schümer-Strucksberg et Jérôme Vignon).

***b. Libérer les ressources pour un accès équitable aux droits: propositions en matière de politique économique***

Si vitaux qu'ils soient pour l'exercice de la citoyenneté démocratique, les droits sociaux ont rencontré souvent plus de difficultés que les autres droits à se réaliser de manière équitable et contribuer ainsi à la cohésion de la société. La mise en œuvre d'un tel type de droits demande en effet une action structurée et économiquement importante des pouvoirs publics, que ce soit dans l'offre de biens et services collectifs ou dans la mise en place de dispositifs pour la régulation et la redistribution des revenus. Si l'on met l'accent, comme Bellofiore et Lórant le font, sur les coûts des droits (coûts de leur exercice mais aussi de leur absence), c'est pour aller aux sources de la question concernant le modèle économique, le repérage des ressources publiques et les priorités dans leur allocation, la participation et la confrontation des forces sociales intéressées par ces choix, etc.

Cette perspective permet d'expliquer, du moins en partie, l'impasse que l'accès aux droits sociaux connaît dans les pays anciennement industrialisés,

confrontés, depuis une vingtaine d'années, à la restructuration postfordiste du capitalisme et à sa mondialisation. La conclusion de Bellofiore est que «les politiques courantes augmentent l'instabilité et l'inégalité» et «ralentissent la montée de la productivité, soit parce qu'elles limitent l'*output* qui peut être vendu soit parce qu'elles dépriment le capital humain». Ainsi, «les droits et l'Etat social se réduisent au fur et à mesure que les ressources pour les financer diminuent».

Il en résulte un agenda de réformes très articulé que l'Europe, en particulier l'Union européenne, devrait assumer pour renouveler son «modèle social» – un agenda axé premièrement sur la reprise de la demande interne soutenue par des politiques d'investissements publics. Par ailleurs, pour obtenir les effets escomptés, ces investissements devraient être démocratiquement déterminés dans le but d'«augmenter le bien-être des ménages en termes réels» et de «mettre à jour la position technologique de l'Europe», notamment dans une perspective orientée vers le développement durable: ce qui veut dire, avant tout, création d'emplois de qualité et de services efficaces et accessibles, voire répondant aux besoins sociaux et environnementaux des utilisateurs. De même, «c'est seulement à travers des mesures pour augmenter aujourd'hui la capacité d'utilisation, les investissements et l'emploi qu'il sera possible d'assurer demain un véritable bien-être à la population vieillissante».

Dans un contexte qui tend plutôt à éroder soit la création d'emplois stables et suffisamment payés, soit la capacité des pouvoirs publics d'agir sur l'économie, il s'agira d'inverser graduellement les tendances actuelles. Il faut ainsi réfléchir à une démarche à plusieurs degrés, qui partirait d'une expansion des dépenses publiques et d'une flexibilisation des limites budgétaires (pacte de stabilité) coordonnées à l'échelle européenne, qui évoluerait vers la création d'un véritable bilan (social) de l'Union européenne et qui viserait finalement l'inclusion du plein emploi parmi les objectifs de la Banque centrale européenne, cela accompagné de la construction d'un réseau de contrôle des marchés des capitaux.

Dans sa présentation, Lorant est parvenu à des conclusions tout à fait analogues sur la situation des droits sociaux en Hongrie, pays qui a ressenti souvent plus que d'autres les effets négatifs de la «transition» (chômage, diminution du revenu et des pensions, accès plus difficile aux biens et services fondamentaux). Une différence essentielle sépare pourtant l'expérience de l'Europe centrale et orientale de celle de l'Europe de l'Ouest: le fait d'avoir adopté le paradigme néolibéral (libéralisation, déréglementation, privatisations) et certaines dynamiques postfordistes (notamment la délo-

calisation et les mesures fiscales et monétaires restrictives visant les bas coûts de production et l'exportation) sans le filtre d'une idée démocratique de citoyenneté qui, à l'Ouest, a mûri pendant les luttes sociales des «trente années fordistes et keynésiennes» qui ont suivi la seconde guerre mondiale.

L'expérience d'une «économie duale», qui s'étend progressivement à tous les pays, où une partie plus ou moins importante des secteurs clés est de propriété étrangère ou «anonyme», et où le commerce est orienté à l'exportation plutôt qu'à la demande intérieure, demande tout d'abord une «relocalisation globale» de la production, voire la construction et le renforcement d'un marché intérieur national mais aussi élargi à d'autres pays agissant sur un pied d'équité. Pour que «la mondialisation fonctionne pour tous», le bien-être au niveau des territoires de vie devrait être assuré soit par des politiques commerciales rééquilibrées dans le sens de la demande interne, soit par des mesures qui diminuent la pression du capital financier, des investissements étrangers et des multinationales sur le gouvernement et sur les travailleurs.

Dans cette direction, le retour au principe fordiste de «vendre là où l'on embauche» permettrait d'axer la gouvernance économique globale sur l'emploi, les salaires et la protection sociale. Une gestion publique (et donc une déprivatisation) des secteurs stratégiques, à savoir de l'innovation technique et de la formation, des infrastructures et des services de base, devrait accompagner la modernisation des pays, à condition que les instruments monétaires et fiscaux deviennent à nouveau utilisables pour agir sur le cycle. De même, la réorganisation des travailleurs, l'extension des débats sur les politiques alternatives et la participation de la société civile à la mise au point de ces réformes restent, à l'Est comme à l'Ouest, des conditions incontournables de réussite.

### ***c. Articuler à nouveau travail et intégration sociale : propositions en matière d'emploi et de welfare***

Le travail et l'activité économique, sociale, culturelle, pédagogique, etc., continuent à être un vecteur essentiel pour l'intégration des sociétés modernes. Le futur de la cohésion sociale passe donc forcément par la restauration quantitative et qualitative du travail vu sous l'angle du bien-être et par une articulation des «nouveaux emplois», propres des sociétés postindustrielles, avec les formes de protection sociale. Inspirée d'une logique participative plutôt que strictement économique ou d'assistance, une telle articulation pourra graduellement substituer les approches trop

axées sur la flexibilité, où «la sauvegarde de l'emploi a pour corollaire l'appauvrissement des travailleurs», et sur les formes de «*workfare*» qui conditionnent excessivement l'accès à l'emploi et aux droits qui y sont liés.

Une nouvelle articulation entre travail et identité est faisable, selon Laville, à partir d'une «économie plurielle» où le marché n'a plus «le monopole dans la création des richesses». D'ailleurs, à présent, les citoyens s'organisent déjà dans l'espace public pour offrir des services d'utilité sociale («tiers secteur») et, en tant que consommateurs ou épargnants, prennent en compte de plus en plus les effets des choix économiques sur des acteurs tiers (commerce équitable, consommation responsable, finance éthique). Un débat élargi sur les biens et la valeur ajoutée qu'un tel engagement citoyen offre à la société permettrait d'en faire une ressource reconnue, aussi juridiquement, pour développer à nouveau l'économie dans sa dimension sociale, voire pour renforcer en même temps le lien social et la confiance des citoyens «en leur capacité à générer du travail».

Pour surmonter la précarité des rapports de travail discontinus, Laville suggère avant tout d'élaborer un «statut général d'actif» qui englobe toute forme d'activité (travail volontaire, formation continue et acquisition de professionnalisme, emplois socialement utiles, etc.) et pourvoie des droits et une rémunération convenable pour ceux qui s'y engagent. Une telle pluralisation du travail pourrait en effet «traduire en occupation l'énorme quantité de travail» (Gallino, 1998, p. 66) demandée par la société actuelle. Au point de vue opérationnel, cette démarche pourra fonder sa crédibilité sur des «négociations collectives territorialisées» et sur un «revenu minimal d'initiative» bien structuré. Pour ne pas financer l'inactivité, mais pour assurer en même temps le droit d'initiative, ce revenu devrait partir d'un taux de base et augmenter en raison des activités d'insertion menées par les bénéficiaires, que ce soit dans le domaine du volontariat ou dans le domaine marchand.

Les raisons pour lesquelles cette démarche ne réduit pas le rôle de l'Etat mais en demande, en revanche, une présence qualitativement renforcée sont expliquées par Archibugi à partir des tensions qu'il repère dans la société postindustrielle. Si, d'un côté, la demande de services et de participation des citoyens augmente et le lien entre profit et investissements s'affaiblit en faveur de motivations sans profit, de l'autre côté la destruction d'emplois, le soutien artificiel de certaines branches en crise et la commercialisation des biens publics persistent. Dans le cas où cette impasse n'est pas surmontée, la crise du *welfare system* est destinée à s'aggraver, en

parallèle avec la crise occupationnelle. D'ailleurs, pour que la société utilise pleinement ses potentialités en matière de bien-être et développe à côté des secteurs marchand et public une véritable «économie associative», une profonde réforme administrative est requise.

Pour passer «du *welfare state* à la *welfare society*», la sélection d'objectifs cohérents et compatibles avec les ressources disponibles ne constitue qu'un premier pas. Une fois qu'ils ont été ordonnés selon des priorités négociées avec les différents *stakeholders*, leur mise en place demande en effet un partage raisonnable des tâches et des responsabilités entre les trois secteurs (public, privé et associatif) de l'économie – partage fondé, à son tour, sur l'évaluation des résultats obtenus en terme de coûts totaux et de satisfaction des usagers. Cette complexe «réinvention du gouvernement socio-économique», qu'Archibugi appelle entre autres «planification stratégique», devrait se produire graduellement à chaque niveau de décision jusqu'à prendre en compte les enjeux de la dimension globale.

Pour ce qui concerne leur financement, ces propositions invoquent premièrement une «gestion plus rationnelle des ressources existantes», selon l'idée que les allocations et les subventions étatiques qui amortissent la crise en cours seraient souvent mieux utilisées pour financer l'économie associative. Les auteurs qui avancent des propositions dans ce sens devraient par ailleurs prendre au sérieux le risque, si l'érosion d'emplois continue et la politique économique ne change pas, de voir les chômeurs ne jamais devenir des *volworkers* (travailleurs volontaires): la prévision selon laquelle en 2040, du moins aux Etats-Unis, les quatre cinquièmes des travailleurs seront des volontaires (Fogel, 2000) manquerait de se réaliser et une société des quatre cinquièmes d'exclus d'un travail décent apparaîtrait (Gallino, 1998). L'engagement citoyen resterait confiné aux «zones d'ombre» de l'économie de marché et de l'action publique, avec un rôle d'assistance résiduel et une autonomie assez limitée.

En effet, «si l'économie actuelle se limite pour l'essentiel à ce que les grands groupes industriels veulent produire» (Gallino, 1998, p. 67), l'équilibre recherché entre un travail salarié pour tous et «un travail d'engagement civil» plus organisé ne sera pas atteint sans repenser la production et ses conditions sociales. C'est pourquoi la planification dont parle Archibugi passe nécessairement par une politique économique, industrielle et commerciale profondément revue, notamment dans le sens envisagé par Bellofiore et Lorant. De plus, sans la perspective d'un

surplus à partager, la réunification des travailleurs, notamment sur des questions telles que l'homogénéisation des droits sociaux et économiques et la reconquête de l'initiative politique, semble assez problématique.

***d. Faire face collectivement aux défis de la cohésion sociale : problèmes et solutions spécifiques aux niveaux local et global***

Les considérations précédentes le montrent assez clairement: bien que confrontés à des problèmes spécifiques à chacun, les niveaux global et local de l'action politique n'aboutissent à des effets durables que si les solutions élaborées sont à la fois cohérentes et pertinentes par rapport au contexte. Le cas échéant, les cadres globaux seraient en conflit avec les exigences mises en avant par la citoyenneté et les mesures locales n'auraient pas le support et les ressources dont elles ont besoin. L'attitude d'une société qui s'occupe collectivement de sa propre cohésion est révélée par l'articulation de ces deux niveaux – ce qui revient à la gouvernance. L'exemple des stratégies mises en place par l'administration de Berlin et par la Commission européenne en la matière peut contribuer à évaluer les résultats d'une telle démarche. De plus, elle permet de saisir la portée des propositions de réformes que l'on vient d'ébaucher par rapport aux situations et aux tendances politiques effectives.

En réalisant le programme fédéral «Die Soziale Stadt» (la ville sociale), financé en partie par le Fonds européen pour le développement régional, le Sénat de Berlin a mis en place des approches pour articuler travail et intégration sociale analogues à celles proposées ici. Pour combattre la marginalisation urbaine, une réforme de l'administration publique incluant activement les différents niveaux et acteurs concernés y a été déployée en parallèle avec l'organisation collective et la promotion de l'initiative citoyenne spontanée, la responsabilisation des résidents face aux exigences du quartier et, en général, la reconstruction de «la capacité d'agir ensemble».

Dans les quartiers défavorisés sélectionnés, le travail volontaire a été stimulé notamment pour traduire les besoins du territoire en «occupations» socialement reconnues et créatrices de lien social. Des premiers pas vers l'autogestion budgétaire ont été faits dans une démarche intégrant les soucis du développement et ceux de la cohésion sociale. La création guidée de sites *on line* concernant les quartiers a été conçue pour familiariser les habitants avec les ressources du web et pour stimuler progressivement les échanges d'informations, voire les moyens et l'envie de s'engager dans le développement local. Au-delà de ces différents

projets pour augmenter la qualité de vie, le résultat plus durable du programme consiste en un réseau d'action collective qui a été soutenu et développé. Une «*team* pour le management du quartier», constituée d'experts notamment dans la gestion et l'*empowerment* des groupes, a débuté en tant que cellule opérationnelle du processus, s'articulant progressivement en forums des citoyens, groupes de planification pour la mise en œuvre des projets, la gestion de fonds et le contrôle des résultats avec les représentants des autorités locales.

Par ailleurs, c'est également à l'échelle globale que les dynamiques déployées par une *welfare society* trouvent le cadre opératif et consensuel pour se stabiliser. En Europe, cette échelle est constituée par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. C'est pourquoi l'impact social du marché (unique dans le cas de l'Union) devrait être au centre de l'agenda politique, notamment dans le sens d'une nouvelle assomption de responsabilités en matière d'accès universel aux droits. Les défis spécifiques auxquels l'Union est confrontée en la matière sont pris en compte sans réticences par Vignon. Une asymétrie assez notable est ainsi mise en lumière, à savoir entre l'absence d'une politique sociale européenne analogue à celle des Etats et les effets que les libéralisations peuvent produire en terme de «déchirures du tissu social» et de «remise en question de l'autonomie des ministères compétents».

Face à ces enjeux, l'Union européenne a développé et continue de développer des réponses soit correctives (Fonds social européen, etc.), soit structurelles, comme en matière de sécurité sociale pour les travailleurs qui se déplacent (Règlement 1408/71, récemment simplifié) et de services d'intérêt général (Livre vert présenté par la Commission et en cours de débat). Dans la même direction, l'introduction de la Charte des droits fondamentaux dans le Traité constitutionnel et le développement de la «méthode ouverte de coordination» en matière de politiques sociales sont présentés comme exemples d'une dimension sociale de plus en plus importante dans l'action de l'Union. Par ailleurs, ces principes de tutelle et de développement des droits risquent de demeurer très abstraits en l'absence d'une réflexion profonde sur l'étendue et la pertinence du principe de la concurrence dans les différents domaines de la vie. L'incertitude, en effet, reste, soit dans le Traité constitutionnel et dans la Charte – qui ne mentionnent que les services d'intérêt économique général – soit dans le livre vert, qui ne parvient pas ainsi à faire une distinction nette entre services d'intérêt économique général et services d'intérêt général tout court.

Dans ce cas, comme finalement dans tous les contextes touchés par l'insécurité, c'est à la force du droit, à sa vocation non discriminatoire et à son besoin de légitimation démocratique qu'il faudra regarder l'horizon pour affirmer «l'inconditionnalité des droits sociaux en tant que garantie publique d'un égal exercice des droits civils et politiques». Une telle reconstruction de la citoyenneté semble être, en même temps, le préalable pour que l'Europe gagne en crédibilité et efficacité en tant que *global player* et s'engage, avec les autres régions de la planète, pour que «la mondialisation fonctionne pour tous». Le cas échéant, dans le système d'interdépendances actuel, la recherche de la sécurité apparaît infinie, comme infinie s'avère la possibilité de justifier par son biais tous les moyens tour à tour jugés nécessaires pour l'atteindre, même ceux qui ne produisent que d'autres insécurités.

## Bibliographie

Archibugi, *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare state and into Post-Capitalism*, Palgrave Macmillan, Londres, 2000.

Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Rome, 2002.

Bauman, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000.

Bauman, *The Individualised Society*, Polity Press, Cambridge, 2001.

Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 1986.

Beck, *Das Schweigen der Wörter. Über Terror und Krieg*, Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 2002.

Bellofiore et Brancaccio, *Il granello di sabbia. I pro e i contro della Tobin Tax*, Feltrinelli, Milan, 2002.

Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Turin, 1990.

Bourdieu, *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*, Raisons d'agir, Paris, 1998.

Crouch, *Coping with Post-democracy*, «Fabian Ideas», 598, The Fabian Society, Londres, 2000.

Fogel, *The Fourth Great Awakening & the Future of Egalitarianism*, The University of Chicago, Chicago, 2000.

Gallino, *Se tre milioni vi sembran pochi. Sui modi per combattere la disoccupazione*, Einaudi, Turin, 1998.

Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 1996.

Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 1992.

Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 1981.

Laville, *L'économie solidaire*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994.

Palidda, «Sicurezza e paura», in Zanini et Fadini, *Lessico postfordista. Dizionario di idee della mutazione*, Feltrinelli, Milan, 2001.

Pihon, «L'esprit de l'Union naît asymétrique», in *Le monde diplomatique*, 2001.

Ramazzotti, «Economia vincolata o democrazia ostacolata? Strategie d'impresa, saperi e libertà», in *L'Italia flessibile. Economia, costi sociali, diritti di cittadinanza*, Manifestolibri, Rome, 2003.

Van Campenhoudt, «L'insécurité est moins un problème qu'une solution», in Cartuyvels, Y. et Mary, P., *L'Etat face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Editions Labor, Bruxelles, 1999.

Wacquant, *Les prisons de la misère*, Raison d'agir, Paris, 1999.

## **A . LIBÉRER LES RESSOURCES POUR UN ACCÈS ÉQUITABLE AUX DROITS: PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE**

### **I . Qui va payer pour nos droits ? Les limites macroéconomiques de la protection sociale et les nouvelles pistes en matière de politique économique**

*par Riccardo Bellofiore, économiste, université de Bergame (Italie)*

#### ***1. Mondialisation et postfordisme : un progrès en terme d'inégalités***

Il est une vision particulière du capitalisme contemporain qui, au début des années 1990, a fini par faire l'unanimité, aussi bien à gauche qu'à droite. On pensait que la mondialisation était un fait désormais accompli dans le domaine du commerce, de la production et de la finance. Le postfordisme, ce phénomène qui a révolutionné l'organisation du travail (citons, par exemple, le toyotisme), était perçu comme le moteur de l'augmentation de la productivité en une époque de faible croissance. Ces deux interprétations ont débouché sur la prédiction de la «fin du travail», de «la fin de l'Etat-nation» et de «la fin du cycle».

Ce sont là des mythes. La crise de l'emploi leur procurait toutefois une certaine crédibilité à cette époque, lorsque l'Europe était en pleine construction de son union monétaire. Par ailleurs, la forme que prenait cette union, c'est-à-dire avec une Banque centrale indépendante du contrôle politique des organes représentatifs, l'absence d'un véritable budget européen qui permettrait d'orchestrer une politique économique et de redistributions, le contrôle très strict des budgets nationaux, ainsi que la libéralisation et la privatisation à outrance, tout cela confirmait le recul des Etats dans ce domaine. Il est également vrai que la forme inédite de cette mondialisation était un phénomène qu'il fallait appréhender dans son ensemble.

Cette situation a accru les inégalités dans le monde entier, y compris en Europe, amplifié la crise du modèle social européen et renforcé les disparités régionales au sein de l'Union. C'était, et c'est encore, un processus dégénératif et autorégénérant qui a érodé la croissance et la stabilité de l'économie traditionnelle tout en accélérant la fragmentation et la précarisation de la main-d'œuvre.

Les acquis sociaux et la protection sociale ont fondu au même rythme que les ressources qui les finançaient, et la détérioration du tissu social a eu des coûts économiques directs et indirects, parfois évidents, mais aussi plus insidieux.

## 2. La «nouvelle économie» et l'emploi

En l'espace de quelques années, la situation a radicalement changé. La «nouvelle économie» américaine a donné encore plus de poids aux mythes que nous venons de mentionner, mais en les modifiant de façon perceptible. La mondialisation et le postfordisme (qui est à présent plus considéré comme l'économie de la connaissance) sont désormais perçus, par rapport à ces vingt dernières années, comme les meilleurs moyens pour générer une phase d'expansion de la croissance. Avec la déréglementation comme troisième pilier, nous obtenons les conditions *sine qua non* à toute hausse de l'emploi, qui doit de toute façon être flexible, aussi bien en terme de travail que de conditions contractuelles.

En effet, si le taux de chômage a baissé également en Europe occidentale, cela s'explique en grande partie par une plus grande élasticité des revenus que par le passé, c'est-à-dire par la capacité à créer des emplois dans telle ou telle branche sans que celle-ci connaisse nécessairement une forte croissance. L'Europe était d'ailleurs toujours à la traîne en la matière, ce que l'on expliquait par une probable rigidité du marché du travail et une générosité sûrement excessive de l'Etat providence.

La solution proposée était, et est encore, d'adapter rapidement l'environnement économique et social européen au modèle anglo-saxon, y compris sa forte dépendance aux marchés financiers. Cela relevait encore une fois du mythe, bien qu'il était paradoxalement vrai que l'on pouvait constater une véritable différence dans l'aspect de la croissance entre les Etats-Unis et le vieux continent. Il fallait simplement considérer les faits sous un autre angle: la croissance américaine était favorisée par la politique monétaire et la politique de change des Etats-Unis, alors que la politique économique européenne était restrictive.

Si l'on veut comprendre la situation actuelle et analyser correctement les différentes politiques économiques, il faut considérer le modèle économique mis en place dans les années 1980 et 1990.

### **3. La formation du capitalisme mondial actuel**

Il est indéniable que le modèle économique avait une vocation authentiquement mondiale, du moins en ceci: après la période 1979-1982, la résurgence de la domination financière sur le capital industriel, la mobilité excessive du capital spéculatif qui en résultait, la concurrence agressive entre les principaux acteurs sur la scène des biens et des services ainsi que les politiques fiscales restrictives, tout cela formait un système qui s'auto-alimentait.

Cela a eu, et a encore, des effets dévastateurs. Citons, entre autres: la forte hausse des taux d'intérêt, qui ne peut être contenue (et encore, uniquement dans les régions les plus avancées) qu'en période de crise, avec un «loyer de l'argent» qui reste plus élevé que la norme; les contraintes artificielles auxquelles sont soumis les Etats en matière de dépenses sociales et dans leurs tentatives pour maintenir un niveau d'emploi élevé et stable à des salaires décents; la surcapacité dans un grand nombre de secteurs, même lorsque la demande est en augmentation; la concurrence fiscale de plus en plus rude entre les Etats et les régions et le présumé besoin de réduire les impôts; la redéfinition des politiques industrielles pour soutenir les entreprises au lieu de canaliser les initiatives privées pour permettre de décider démocratiquement de la production, etc.

C'est là l'origine de la tendance à la stagnation que l'on constate partout dans le monde ainsi que de l'affaiblissement de la capacité des ouvriers à défendre leur position dans les négociations, aussi bien sur le marché du travail que pour leurs conditions de travail, de sorte qu'ils ont pratiquement perdu tout contrôle sur la production et sa distribution. Le social, ou *welfare*, a partout cédé la place au *workfare*, c'est-à-dire à un système d'allocations conditionnelles.

### **4. Accumulation flexible et instabilité financière**

Il y a tout de même eu une contre-tendance, orchestrée par les Etats-Unis. Celle-ci a permis d'éviter de grandes crises au cours de ces trois dernières décennies. Pendant une courte période, à la fin des années 1990, elle a même été assez puissante pour entraîner l'Europe dans son sillage. Mais ce n'était qu'une contre-tendance et elle était incapable d'inverser la vapeur; elle avait même besoin de cette situation dans la même définition du modèle économique et social américain en tant qu'exemple typique de la nouvelle économie.

C'est ce système qui a tout d'abord produit une croissance faible et volatile, puis de courtes phases de rapide croissance, au prix d'une plus forte instabilité financière. Cela s'explique par le fait que pour maintenir une demande effective tout en comprimant le pouvoir d'achat des salariés et le déficit de l'Etat, les Etats-Unis ont dû recourir à l'endettement privé. L'Europe (tout comme le Japon et l'Asie de l'Est, ainsi qu'à présent la Chine) ont profité du déséquilibre commercial américain. Mais, de ce fait, la croissance européenne et asiatique n'était pas due à une hausse de la demande interne, mais à la croissance américaine; elle était donc de plus en plus dépendante d'un modèle économique qui devenait de plus en plus instable.

Il est vrai que ce modèle a besoin d'une certaine flexibilité du travail, d'une productivité des employés plus élevée, mais également d'une meilleure «qualité» du travail (pour être plus compétitif dans une économie mondiale plus concurrentielle et dont la croissance est faible et/ou instable). La prétendue autonomie de la main-d'œuvre est à présent toutefois automatiquement régie par des dynamiques macroéconomiques et par une plus forte obsolescence des «anciennes» qualifications et des «vieux» employés.

L'accumulation flexible ne signifie pas seulement une plus forte fragmentation et précarisation de la main-d'œuvre. Cela signifie aussi que l'insécurité sociale s'étend désormais à ce qui était autrefois le noyau le plus stable et le plus solide de la population active.

### *5. Du retour du cycle économique au retour de l'Etat*

Il faut ajouter que, pendant les années 1990, les Etats-Unis ont regagné politiquement l'hégémonie qui leur avait été tant disputée au cours des années 1970 et 1980. Pour ce faire, ils ont exploité leur capacité militaire (en Irak tout d'abord, puis en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan puis de nouveau en Irak), leur puissance financière (Wall Street), une devise «universelle» (le dollar), leur conception mercantile de la libéralisation du commerce dans les pays en développement, ainsi que leur influence sur le FMI, la Banque mondiale et l'OMC pour obtenir la libre circulation des capitaux et des programmes d'ajustement structurels.

Les Etats-Unis ont également pu inciter «d'en haut» la croissance des revenus et de l'emploi, même avec d'actives politiques industrielles, commerciales et monétaires. En conséquence, ils sont parvenus à recouvrer leur leadership technologique dans un grand nombre de secteurs et

ont amélioré les dynamiques de productivité de leur économie. Il faut noter, à la lumière de l'idée que l'on se fait des politiques économiques européennes, que l'excédent budgétaire n'était pas une condition préalable, mais principalement le résultat d'une plus forte croissance.

## ***6. De la crise de la mondialisation à la mondialisation de la crise***

Les processus non durables qui ont alimenté la nouvelle économie en quelques années ont provoqué une crise qui, parce que les Etats-Unis sont le pilier de la croissance, s'est étendue au monde entier.

Ce qui est paradoxal, c'est que l'explosion de la nouvelle économie a été alimentée au départ par la crise que connaissaient les pays en développement, et ce en raison du fait que les rouages de ce mécanisme tournaient dans la direction suivante: la surappréciation politiquement provoquée du dollar (et la déflation qui a suivi de par les importations de biens et de services), une politique monétaire plutôt douce (qui a soutenu la bulle spéculative boursière et une exubérance irrationnelle), l'augmentation de l'endettement privé (entreprises et ménages) et une hausse des dépenses privées (investissement et consommation). A la fin des années 1990, les capitaux se réfugient vers «la qualité» (le dollar et Wall Street), ce qui aide le cœur de cette économie, en particulier les Etats-Unis, mais retarde la prise de conscience du surinvestissement et du surendettement qui ont lieu. Bien évidemment, la crise que subissent les pays en développement donne également les moyens d'acquérir des sociétés et de mettre la main sur des secteurs entiers pour «un moindre coût».

La crise qui a suivi le 11 septembre 2001 a ainsi sonné le glas de nombreux mythes: celui de l'irréversibilité de la mondialisation, annoncée dans les années 1990, celui de la fin du cycle et celui de la fin de l'Etat-nation. La crise actuelle est une crise de légitimité aussi bien qu'une crise économique. La réponse du Président Bush (bien plus «souple» que les théoriciens radicaux de gauche qui avaient accepté une grande partie des mythes capitalistes des années 1990) a été de recourir encore une fois à certaines des vieilles idées keynésiennes, même si c'était d'une façon probablement trop frileuse et contradictoire. Nous avons donc été témoins de la reprise des déficits actifs du budget: réductions d'impôts, hausse des dépenses publiques, etc., le tout couplé à une politique monétaire expansionniste. Malgré cela (laissons de côté l'odeur de keynésianisme de guerre qui en émane), la nouvelle économie n'est toujours pas relancée.

## 7. Quelques particularités de la situation européenne

Ces quinze dernières années, l'Europe a suivi une voie bien particulière. En effet, le faible taux de croissance de l'Europe occidentale pendant les années 1990 est en partie, dans ce nouveau contexte, le résultat de la généralisation du modèle allemand de croissance par l'exportation des années précédentes, ce qui rend la croissance européenne dépendante de la croissance mondiale et, surtout, de celle des Etats-Unis. Cela s'explique en partie par des chocs politiques externes et économiques (réunification), mais également par les effets de la vision «monétariste» de la constitution de la nouvelle devise (l'importance mise sur une convergence nominale, c'est-à-dire la stabilité des prix, le ratio déficit/PIB et le ratio dette/PIB, en vue de créer une véritable convergence entre les pays de cette zone).

C'est également la conséquence inattendue de la volonté de créer un contre-pouvoir impérialiste aux Etats-Unis et au Japon, mais conçu pour le monde précédant la dernière décennie: il était prévu que la France s'allie à l'Allemagne dans le but de contrôler la masse monétaire et serve de chef de file politique et militaire, avec l'Allemagne comme moteur de l'économie, tout en tablant sur les capacités financières du Royaume-Uni.

Les limites de cette convergence nominale sont visibles si l'on considère que, dans une zone dont les écarts de productivité et les différences d'infrastructure sont nombreuses, sous la conduite de politiques monétaires «strictes» et de politiques fiscales «saines», le principal facteur de réajustement ne peut être que la productivité et les coûts de la main-d'œuvre. En d'autres termes, les inégalités se propagent généralement sous l'effet des mécanismes automatiques du marché, aussi bien à l'intérieur des pays qu'entre eux. Dans le même temps, sous la pression de l'idéologie et de la réalité de la mondialisation, les pires conditions se généralisent de sorte que des inégalités se développent au même rythme que l'union économique.

Toutefois, la conception restrictive de l'union monétaire dans les années 1990 n'a pas été une simple «erreur» de myope. Elle a entre autres encouragé la restructuration du capitalisme, la réduction des taux d'intérêt nominaux (et réels) et le passage d'un système de protection sociale (*welfare*) à un système de *workfare*. Par ailleurs, la polarisation au sein de l'Union a renforcé et cristallisé une hiérarchie parmi les différents systèmes économiques régionaux.

## **8. Néolibéralisme et libéralisme social**

Le système capitaliste actuel et les politiques économiques qui y sont liées, aussi bien en Europe que dans le monde, sont qualifiés, et il y a de bonnes raisons à cela, de néolibéraux. L'une des alternatives proposées, et qui bénéficie d'un fort soutien dans certains pays, pourrait être qualifiée de socio-libérale. Elle se distingue du néolibéralisme en ceci qu'elle propose le contrôle de la mondialisation et la redistribution des fruits de la nouvelle économie.

Ces deux systèmes ont pourtant des points communs. Ainsi, ils ne remettent pas en cause la mondialisation des marchés financiers ni la stabilité de la nouvelle économie. La crise actuelle que connaissent la mondialisation et la nouvelle économie est donc un paradoxe. Très souvent, en réponse à cette question, les socio-libéraux semblent être plus en faveur de la libéralisation que ne le sont, dans la pratique, les néolibéraux (qui, comme nous l'avons vu, ont largement utilisé les instruments anticycliques monétaires et fiscaux lorsqu'ils en avaient besoin). Leur mot d'ordre semble être «libéraliser pour mieux réguler» l'économie. L'idée est assez simple: en évitant les monopoles et grâce à la libre concurrence, la libéralisation régule automatiquement le secteur dans lequel évoluent les entreprises. Ce qu'il faut, c'est la socialisation du produit d'un mécanisme économique.

De cette façon, on pourrait créer de la richesse et générer des revenus. Le seul problème réside dans leur distribution. La mondialisation et la nouvelle économie étant un progrès d'un point de vue économique, mais une régression d'un point de vue social, il faut compléter la partie «libérale» des politiques économiques avec une partie «redistribution», en réduisant par exemple le temps de travail et/ou en instaurant un revenu minimal (ce que permet la hausse stable de la productivité du travail induite par l'accumulation flexible).

## **9. La mondialisation des marchés financiers et la réforme des fonds de pension**

Prenons un exemple bien particulier du raisonnement qu'entraînent ces deux points de vue et de leurs limites. Au début des années 1990, la mondialisation des marchés financiers a été soutenue par l'idée du «vieillessement» des sociétés occidentales, phénomène à l'origine d'un double problème, à savoir la concurrence des pays industrialisés «plus jeunes» et de leur main-d'œuvre non qualifiée, et l'insolvabilité à moyen terme des systèmes publics de retraite en raison d'une productivité plus faible et d'une dépendance plus élevée.

Ni les néolibéraux ni les socio-libéraux ne se sont opposés à la mondialisation des marchés financiers. Pour les premiers, toute l'épargne que l'Europe et le Japon ont investie sur les marchés donnait la possibilité aux pays développés de se spécialiser dans l'économie de la connaissance et aux ménages de réaliser des plus-values grâce à la hausse de la bourse. L'épargne des ménages, une fois placée dans les régions nouvellement gagnées par le capitalisme, aurait accéléré leur croissance. La nouvelle économie et ces transferts de capitaux à destination des NPI (nouveaux pays industrialisés) auraient ainsi permis d'accroître les véritables ressources à partager. Cette dynamique aurait d'ailleurs bénéficié de la privatisation du système de retraite: celle-ci aurait entraîné une augmentation du capital financier, une plus forte productivité du capital réel, une plus grande aisance des ménages, juste au moment où le montant des retraites publiques devait être revu à la baisse. Pour les socio-libéraux, le système capitaliste des fonds de pension pouvait donner lieu à des négociations pour y inclure des mesures de redistribution comme celles que nous venons de citer et permettre aux salariés (par l'intermédiaire des syndicats) de participer à la gestion des sociétés.

Quelque chose de semblable s'est d'ailleurs produit dans les années 1990, mais cela a eu pour résultat de nourrir des crises financières, tout d'abord à la périphérie du système capitaliste, puis en son centre. Bien que la crise sociale était bien sûr plus prononcée à sa périphérie qu'au centre, l'insécurité sociale touche à présent de plus en plus les revenus des personnes âgées les plus aisées. Pire encore: l'idéologie du fonds de pension capitaliste sous-entend plus de flexibilité dans le travail de la part des salariés, plus de précarité sur le marché de l'emploi, plus d'incertitude quant aux salaires, etc., car, dit-on, elle accélère la croissance, la croissance se transforme en rentes pour les ménages et, de ce fait, les salariés tirent des revenus financiers, ce qu'ils perdent en conditions d'emploi. Là encore, la différence entre les néolibéraux et les socio-libéraux est que ces derniers demandent plus de «garanties sociales» pour les salariés et les ménages.

Malheureusement, l'instabilité et le côté «à court terme» du capitalisme financier sont structurels, de sorte que le système des fonds de pension ne fait qu'aggraver l'instabilité financière et l'insécurité dans la société. Ce dont il est ici question n'est pas le mode de redistribution, mais le mode de création de la richesse et les conditions sociales dans lesquelles elle se déroule.

## *10. Le besoin de politiques structurelles*

Nous avons vu que la crise qui a suivi le 11 septembre 2001 a été aggravée par l'absence de toute politique européenne autonome pour soutenir la croissance, ainsi que par les contraintes du pacte de stabilité (même si la BCE était relativement complaisante ces années-là pour ce qui est des restrictions et que l'on envisageait d'assouplir la politique budgétaire des Etats). En Europe toutefois, ces politiques économiques alternatives ne sauraient être mises en place en demandant tout simplement aux Etats d'effectuer un virage macroéconomique à 180 degrés, ou à passer des années à redistribuer les richesses.

Les raisons en sont simples. De longues années de restrictions ont engendré des goulots d'étranglement dans le système d'approvisionnement. Les besoins sociaux (et environnementaux) exigent une différente composition de la production. Les disparités régionales imposent des politiques structurelles et différentes. Au lieu de cela, nous sommes forcés d'élaborer des mélanges compliqués de politiques macroéconomiques et structurelles (demande et approvisionnement) qui sont les conditions préalables à la mise en œuvre de politiques de redistribution. Si celles-ci doivent être réalistes, elles doivent être assez radicales pour pouvoir ébranler la cohérence perverse qui lie la mondialisation, le postfordisme, la nouvelle économie et l'intervention des Etats qui se concentre presque entièrement sur les investissements à long terme. De plus, elles ne verront jamais le jour si elles ne sont pas imposées (et contrôlées) par «la base». La seule raison pour laquelle ce n'est plus une simple utopie est que le capitalisme est doublement en crise: crise économique et crise de légitimité. Même si elles seront tôt ou tard surmontées, la croissance sera toujours instable et non durable.

De simples politiques macroéconomiques ne sont pas suffisantes et l'explication à cela est à présent claire. En effet, les politiques macroéconomiques expansionnistes ont, d'une façon ou d'une autre, été mises en œuvre aux Etats-Unis et même en Europe à cause de la crise, mais les politiques fiscales et monétaires soutiennent les profits et l'emploi sans toucher véritablement à la nature de la production ou des conditions de travail. Mais ces mécanismes sont justement ceux qui créent ou amplifient les inégalités.

### ***11. La mise en œuvre des mesures de redistribution exige une certaine hétérogénéité de la croissance***

La raison pour laquelle les politiques de redistribution ne sont pas suffisantes à elles seules devrait également sauter aux yeux. La «nouvelle économie» est considérée par certains auteurs et certains mouvements comme un nouveau système stable permettant de créer plus de valeur, bien qu'il soit très inéquitable. C'est là le contexte dans lequel on entend souvent dire que l'économie européenne doit se moderniser. En effet, cette perspective a conduit à des propositions concrètes, même de la part de la gauche, pour résoudre les problèmes de chômage et de pauvreté: réduction du temps de travail, instauration d'un revenu minimal, extension des embauches hors du secteur privé et du secteur public, etc. L'idée était que le système devait prévoir une redistribution plus équitable; il y aurait résistance des différents acteurs, bien sûr, mais ceux-ci finiraient par s'adapter. C'était là encore un mythe. L'inégalité de la nouvelle économie et de la mondialisation actuelle est une caractéristique essentielle et intégrante du système économique, qui n'accepte pas une différente redistribution des revenus et des richesses si la partie production est maintenue en l'état. Pour que les redistributions soient véritablement équitables, la mondialisation et l'accumulation flexible doivent prendre une nouvelle forme.

Pourquoi les politiques de croissance et la diversité de la croissance doivent-elles être les conditions préalables à ces mesures de redistribution? Pour prendre un exemple, aucune réduction du temps de travail n'est possible sans une augmentation des revenus réels et de l'embauche, sinon le gain espéré est perdu en heures de travail supplémentaires pour compenser la perte de salaire. De plus, ce n'est pas possible si les salariés ne disposent pas d'un droit de regard plus important sur l'organisation du travail, de sorte qu'une flexibilité et une productivité plus importantes permettent à moins de salariés de produire plus. Il est possible de ne pas augmenter les revenus réels s'il n'y a pas d'augmentation durable de la demande effective, ce qui contribue à rééquilibrer le marché du travail en faveur de l'offre. Cela doit néanmoins déboucher sur une meilleure qualité de vie, d'un point de vue social s'entend.

Autre exemple. L'idée d'un revenu minimal exige un système d'impôts progressif très efficace, ce qui est bien sûr difficile à appliquer si l'Etat providence et ses finances sont malmenés. Et, comme partout ailleurs, il y a une concurrence fiscale entre les Etats de l'union économique. En fait, la réduction du temps de travail et l'idée d'un revenu minimal sont souvent

mises en œuvre, si elles sont acquises, pour accroître la flexibilité ou réduire les tensions sociales, sans pour autant résoudre à long terme les problèmes d'inégalité.

## **12. *Esquisse d'une politique économique alternative d'un point de vue macroéconomique: politique monétaire et fiscalité expansives***

Jusqu'à présent, l'analyse des racines de la situation économique actuelle et de ses origines dans les années 1990 peut donner des indications sur la forme que pourrait prendre une politique économique alternative. Il est évident que le point de vue selon lequel les politiques fiscales ont pour but d'équilibrer le budget et les politiques monétaires de stabiliser l'inflation entre 0 et 2% est inacceptable. Une telle politique monétaire engendrerait en fait un phénomène déflationniste dans un grand nombre de secteurs et il toucherait plus les producteurs que les détaillants. L'équilibre d'un budget, en partant d'un déficit, ne peut être atteint que par une politique fiscale restrictive.

Nous avons déjà admis que les limites internes à ce point de vue et la situation internationale difficile exigeaient une certaine flexibilité, tant au niveau fiscal que monétaire. Il subsiste toutefois un problème de principe. Il faut comprendre que la demande intérieure est insuffisante en Europe et que cela impose des politiques fiscales et monétaires expansionnistes. La politique monétaire doit permettre une baisse à court terme des taux d'intérêt non seulement en période de récession ou de faible croissance, mais également durant les périodes de relance; elle doit également donner la possibilité d'un financement monétaire des déficits de l'Etat. Quant à la politique fiscale, elle doit donner l'opportunité d'avoir un déficit budgétaire (opérations courantes) inférieur au plein emploi et d'avoir un déficit permanent (compte de capital) pour les investissements de l'Etat.

Il faut comprendre que le projet de Constitution européenne ne laisse en la matière entrevoir que de mornes perspectives. Tout d'abord, il prévoit et autorise tous les préceptes néolibéraux en terme de politique fiscale et monétaire, juste au moment où c'est à la BCE qu'il faut confier la tâche d'atteindre le plein emploi et de prévoir les déficits budgétaires des Etats, au niveau des dépenses d'opérations courantes sous le plein emploi et au niveau des dépenses des comptes de capital même en cas de plein emploi.

Cette politique doit être accompagnée d'une sorte de segmentation du marché des capitaux européen au moyen de la taxe Tobin et, s'il le faut, en contrôlant les capitaux (ce qui est d'ailleurs autorisé par l'article 59 du

Traité de Maastricht) pour maintenir des taux d'intérêt plus bas que dans les autres régions industrialisées. Les recettes générées par la taxe Tobin doivent être consacrées à la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale et non pas aux dépenses dans les pays européens (pour lesquelles il faut mettre en place des politiques expansives). Des dépenses publiques plus importantes pourraient être financées par des taux d'imposition plus élevés dans d'autres secteurs, comme les produits de luxe ou l'énergie, et des taxations internes sur les titres boursiers (dans la lignée de la taxe Keynes proposée par l'auteur de la théorie générale au sujet des activités financières nationales).

### ***13. Esquisse d'une politique économique alternative d'un point de vue structurel : fixation démocratique des politiques en matière d'offre et de demande***

Toutefois, une politique économique alternative ayant pour but d'améliorer l'emploi et le bien-être social ne peut être réduite à un «renouveau du keynésianisme», c'est-à-dire de faibles taux d'intérêt et des réductions d'impôts. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, on sait que le mécanisme du passage de faibles taux d'intérêt à une forte demande en investissements privés est incertain. Ensuite, les réductions d'impôts ne sont efficaces que si elles sont temporaires et favorisent les revenus les plus bas (à l'inverse des réductions auxquelles nous assistons actuellement, de Bush à Berlusconi). Autre point: la disponibilité conséquente d'importants revenus nets d'impôts n'entraîne pas en soi une augmentation du revenu réel (la même mise en garde s'applique aussi aux simples subventions monétaires, tel le revenu minimal). Cela est d'autant plus vrai si l'offre est soumise à des contraintes structurelles: effectivement, et c'est une quatrième raison, il faut s'attendre à des goulots d'étranglement dans l'offre après une longue période de faible croissance. Enfin, la composition de la production déterminée par les mécanismes du «marché» a peu de chances de satisfaire les besoins sociaux et égalitaires les plus urgents.

Tout cela signifie que, même s'il faut évidemment encourager l'augmentation des salaires, les exonérations d'impôts pour les ménages les plus pauvres, le revenu minimal, etc., afin de contre-balancer les tendances naturelles du néolibéralisme, une politique économique alternative ne peut être que la définition structurelle et l'augmentation des dépenses publiques afin d'accroître la capacité de consommation réelle des ménages, et toutes ces mesures de redistribution doivent faire partie de cette vue d'ensemble. Les dépenses publiques doivent donc en premier

lieu servir à accroître (et non pas à réduire), de façon directe et en termes réels, le revenu européen ainsi que la part de l'Etat dans le total des investissements. Ce n'est que par la mise en œuvre aujourd'hui de ces mesures pour améliorer l'emploi des capacités, l'investissement et faire reculer le chômage qu'il sera possible demain de garantir une véritable richesse à la population vieillissante.

La composition de ces dépenses est bien connue: financement des infrastructures, bien sûr, mais également de la réhabilitation des zones urbaines, de l'amélioration des télécommunications, de la reconversion écologique, de la santé, de la formation culturelle, de la recherche et développement. Ces interventions n'ont pas toutes besoin d'être centralisées. Certaines d'entre elles, comme les mesures environnementales, les services sociaux, la culture, etc., doivent être contrôlées par le public et décidées en fonction de la demande de celui-ci, sans qu'elles aient pour cela besoin d'être toujours appliquées par l'Etat. Dans tous les cas, leur dimension spatiale est surtout locale et non pas nationale. Néanmoins, l'Etat peut répondre à une partie des nouveaux besoins dans le domaine social en employant, tant au niveau local que national, un grand nombre de personnes étant actuellement au chômage. L'un des points importants est que la définition de l'investissement, qui est à l'exclusion du pacte de stabilité, doit être étendue à toutes les dépenses d'ordre social (santé, enfants, transports publics, logements écologiques, etc.). Au lieu de fixer des objectifs nominaux, il vaut mieux établir de véritables normes minimales en matière de dépenses sociales et de services publics.

Inutile de dire que les investissements publics doivent s'accompagner de politiques industrielles et de crédit sélectives. Contrairement à ce que prévoit le traité constitutionnel, l'intervention de l'Etat doit avoir comme objectif, outre la compétitivité non qualifiée sur les «marchés libres», le bien-être social sur les marchés réglementés.

En résumé, la nature structurelle d'une nouvelle alternative politique, pour soutenir la réduction du temps de travail, le revenu minimal et l'augmentation des salaires, tient à la fois de la demande (contrôle politique de la composition de la demande) et de l'offre (investissements publics accroissant la productivité et la qualité de la vie). Une demande effective plus importante et des interventions au niveau de l'offre permettront de réduire les effets inflationnistes de la baisse du chômage, car les salaires réels dépendront de moins en moins des recettes monétaires et la productivité augmentera à la suite de la mise en œuvre de cette politique.

#### **14. Esquisse d'une politique économique alternative : synthèse des besoins à long terme**

Ainsi, une meilleure satisfaction des besoins sociaux passe par des politiques macroéconomiques expansionnistes afin de soutenir la demande nationale, rendues possibles par la réglementation et la taxation des marchés financiers, avec une définition structurelle très pointue du contenu de la demande effective, ainsi qu'avec les secteurs industriels et bancaires tournés vers l'offre, de sorte que l'atteinte du plein emploi aux meilleures conditions, avec une main-d'œuvre stable et bénéficiant de garanties quant à un travail régulier et permanent, s'accompagne d'un plus grand confort social et de meilleurs services publics, et de la défense du système public de sécurité sociale. Cela peut paraître totalement utopiste, mais ne rien faire dans ce sens a non seulement un coût social, mais également un coût économique.

Nous ne prendrons que trois exemples. Tout d'abord, la relance économique attendue en Europe. Nous avons été témoins, contrairement à ce qui avait été annoncé, de l'incapacité de l'euro à prendre son essor lorsque les Etats-Unis étaient en récession. A présent, la décision (prise au titre des cycles économiques induits par une volonté politique) de laisser le dollar s'écrouler, même si cela est fait «méthodiquement», signifie que la relance aux Etats-Unis, lorsqu'elle aura lieu, si jamais elle a lieu, ne s'étendra pas à l'Europe. La nouvelle politique de change tente simplement d'encourager les exportations américaines, alors que l'Europe est incapable de se défendre contre une baisse de la demande et la déflation qui suivra certainement (alors que l'Asie accepte une mise en réserve illimitée du dollar pour limiter sa perte de compétitivité). Ainsi, le modèle européen d'union monétaire touche à sa fin, car sa philosophie n'est plus viable.

Deuxième exemple, la réforme des fonds de pension par la privatisation qui renforce les inégalités: en raison de l'inégale distribution des richesses et des moyens de gagner cette richesse financière; parce que cela contribue à la généralisation des règles de gestion corporative qui favorisent la précarisation et la diminution des emplois; parce que cela rend les retraites dépendantes des caprices des marchés financiers. De cette façon, l'investissement privé est incertain et la consommation des ménages est freinée. Par conséquent, les inégalités se creusent et les entreprises n'obtiennent pas la demande dont elles ont besoin.

Troisième exemple, la réforme du marché du travail qui impose une plus grande flexibilité. Mais la précarisation du travail et les plus grandes facilités

de licenciement font perdre les compétences et le savoir-faire lentement accumulés dans les entreprises et nécessaires pour une production de meilleure qualité et une productivité à long terme plus importante.

Les politiques actuellement pratiquées, contrairement aux alternatives que nous venons d'esquisser, accroissent l'instabilité et les inégalités tout en ralentissant l'augmentation de la productivité car elles limitent la production qui peut être écoulee et affaiblissent le capital humain.

### ***15. Esquisse d'une politique économique alternative : synthèse des besoins à court et moyen termes***

Ce n'est qu'ainsi qu'une politique menée pour accroître la demande effective pourra disposer d'une structure solide et concurrencer les politiques keynésiennes traditionnelles pour enfin les distancer. Il faut également avoir à l'esprit qu'une demande effective plus importante, en stimulant la production, la productivité et, espérons-le, les salaires, non seulement réduit le taux de chômage mais accroît également le taux de participation et le taux d'activité. Bien sûr, ces effets positifs sur l'embauche et la main-d'œuvre, ainsi que la stabilité des emplois et les augmentations de salaires, ont une incidence positive sur le budget de l'Etat, car ce sont des sources de recettes plus importantes, et ils permettent en même temps de défendre et d'améliorer le bien-être public et les systèmes de sécurité sociale.

La raison pour laquelle le secteur public doit prendre une plus grande part au revenu national et contribuer de façon décisive à la demande en investissements est que, tant au plan national que continental, l'Europe a besoin de se remettre à niveau d'un point de vue technologique et organisationnel. Un changement radical en matière de technologie et d'organisation exige de mobiliser une énorme quantité de ressources, mais également de voir à long terme. Cela suppose aussi de disposer d'une main-d'œuvre mieux formée et polyvalente. Enfin, les bénéfices ne sont pas immédiats, ce qui peut engendrer des troubles sociaux. Tout penche donc en faveur d'une intervention du secteur public plutôt que du secteur privé.

Cela est d'autant plus vrai si le but recherché est d'accroître la stabilité de l'emploi et d'augmenter la productivité tout en réduisant le temps de travail, ce qui est exactement à l'opposé de ce que la dynamique « libre » du nouveau capitalisme est en train de créer.

L'objection que l'on oppose habituellement soutient que le budget européen est insuffisant, ne serait-ce que pour commencer à mettre en œuvre l'une des propositions que nous avons faites plus haut. Il faut ici faire la distinction entre le court et le moyen terme. A moyen terme, le budget européen peut et doit augmenter pour atteindre au moins 5% du PIB de l'Union. A court terme, il est vrai que ce budget est trop modeste, tout comme les fonds alloués aux programmes d'équité sociale et à la redistribution des richesses. Il n'y a donc qu'une possibilité, qui comprend deux points: d'un côté, une augmentation concertée des dépenses publiques nationales, de l'autre une plus grande flexibilité des grandes lignes budgétaires, ce qui autoriserait les pays et les régions à avoir de plus grands déficits pour rattraper leur retard (et à bénéficier de prêts plus importants).

## **II . Comment défendre l'accès aux droits sociaux pour tous dans le cadre d'une libéralisation des marchés et d'une privatisation des services publics ? Les mesures propres à garantir la sécurité socio-économique des populations, d'après l'expérience hongroise**

*par Karoly Lorant, vice-président du Conseil hongrois de la société civile*

### **1. L'insécurité dans son objectivité : la mise en œuvre du modèle néolibéral et ses effets**

#### **a. L'essor et le déclin du fordisme : vers une conception de la sécurité et du bien-être fondée sur des droits ?**

Si l'on remonte au début du XX<sup>e</sup> siècle, on constate que la période située entre les années 1920 et 1970 est souvent qualifiée de fordiste. Pour la plupart des auteurs, cette expression renvoie à une production de masse accompagnée d'une consommation de masse et à un partenariat social entre les grandes forces de la société (gouvernement, syndicats, patronat). Si l'industriel américain Ford est devenu le symbole de son époque, c'est non seulement parce qu'il est l'inventeur de la chaîne de montage mais parce que, bien avant la «théorie générale» de Keynes, il avait découvert, sur le terrain, que la production de masse requiert une consommation de masse et qu'il faut relier le volet production et le volet consommation de l'économie par des salaires qui permettent aux travailleurs de consommer ce qu'ils produisent.

Après la seconde guerre mondiale, la plus juste répartition du pouvoir entre les forces politiques, jointe à l'accroissement de la richesse découlant d'une nette augmentation de la productivité, a donné naissance à une société plus équitable et plus sûre, connue plus tard sous le nom d'Etat providence. L'Etat providence a pu, grâce à un système d'impôts progressifs, apporter à ses citoyens un degré assez élevé de sécurité publique. Les composantes de l'Etat providence sont entre autres le système de retraite, le système de soins, l'éducation, les diverses infrastructures de base et différents types d'avantages sociaux (comme l'allocation chômage); à cela s'ajoute l'idée que les gouvernements sont responsables des citoyens. Tous ces éléments étaient en fait une question de droits, de droits économiques et sociaux.

Du point de vue macroéconomique, l'Etat providence a créé un équilibre entre les deux aspects de l'économie que sont l'offre et la demande.

Cette redistribution des recettes et cette politique fiscale ont généré une demande suffisante qui a entraîné une augmentation de la production. L'essor économique a atteint un sommet historique au cours de ces décennies: dans les Etats providence, on a vu apparaître un surcroît d'égalité, caractérisé par une classe moyenne importante. L'érosion de l'Etat providence depuis le milieu des années 1970 s'explique essentiellement par les raisons suivantes:

- l'évolution technologique (par suite du progrès technique, les grandes usines ont disparu, entraînant avec elles une classe ouvrière qui était facile à mobiliser pour la défense des droits sociaux et un syndicalisme influent);
- le coût élevé de l'Etat providence (les taux d'imposition et la redistribution en général ont effectivement atteint des niveaux élevés que la nouvelle philosophie du néolibéralisme a dénoncés, en préconisant de réduire les impôts et de laisser à chacun le droit de disposer plus librement de ses revenus, conformément à la «liberté de choix» proposée par Milton Friedman);
- la guerre de 1973 au Moyen-Orient (la flambée des prix du pétrole a provoqué une inflation inconnue depuis la seconde guerre mondiale qui, associée à une croissance zéro, a abouti à une stagflation qui a ébranlé les stratégies économiques de Keynes).

Les bases théoriques de la politique néolibérale, très répandue dans ce contexte historique, ne sont pas vraiment neuves. Le débat entre les tenants du libre-échange et les «interventionnistes» est vieux de deux siècles. Le libéralisme et sa nouvelle forme, le néolibéralisme, promettent des avantages à tous mais, dans la pratique, cette philosophie engendre de grandes inégalités et favorise le fort aux dépens du faible. Un certain nombre de preuves concrètes permettent de contester tous les axiomes du modèle néolibéral (les principes du libre-échange).

#### *b. Biens, services, travail et capital: les quatre libéralisations*

Selon la théorie néolibérale, si la libre circulation des biens et des services contribue à rendre les structures de production plus efficaces, c'est parce que chaque pays fabrique les produits pour lesquels il a une compétitivité, une productivité, une faculté de créer des facteurs de production relativement plus grande que ses homologues. Or, dans la réalité, le libre-échange ne fonctionne dans l'intérêt de toutes les parties que si les partenaires sont plus ou moins égaux. Le libre-échange entre des pays où le revenu par habitant est très différent conduit à un accroissement des inégalités.

Dans un monde globalisé où les biens, les services et le capital peuvent librement circuler entre les pays, les sociétés multinationales cherchent à produire dans les pays où les salaires sont bas et à vendre dans les pays où ils sont élevés. C'est ainsi qu'ils dissocient l'offre et la demande, puisque la réduction des emplois diminue la demande cumulée dans les pays à gros salaires et qu'il n'existe aucune force économique pour redresser la situation. A terme, ce phénomène aboutit à une diminution de la demande et de la croissance, aussi bien dans les pays où les salaires sont élevés que dans ceux où ils sont bas.

Le transfert de la production et des services des pays à salaires élevés aux pays à bas salaires entraîne une diminution des possibilités d'emploi et une chute de la demande cumulée dans les pays à salaires élevés, sans pour autant améliorer la situation dans les pays à bas salaires. Ce type d'échange international vient contrer les théories commerciales actuelles qui défendent toutes le commerce extérieur à partir de conditions relatives, alors que la situation réelle repose sur une différence absolue. Les entreprises internationales se servent de la même technologie pour produire et leur productivité dans les pays à bas salaires est comparable à celle qui était la leur dans les pays à salaires élevés: seuls les salaires changent. Il s'ensuit que la plupart des profits découlant aujourd'hui du commerce international sont incertains.

De la même façon, la dérégulation du marché de l'emploi et l'assouplissement des relations industrielles tendent à devenir les mécanismes auxquels les chefs d'entreprise recourent le plus facilement pour optimiser leurs profits et réduire leurs coûts, c'est-à-dire maintenir des salaires constants.

Par ailleurs, la pensée néolibérale présente la libre circulation du capital sous un jour favorable, parce que le capital va vers les industries les plus rentables, donc les plus performantes. Il se peut qu'il en soit ainsi dans certains cas précis mais, avec la mondialisation de l'économie, l'augmentation de la rentabilité (du rendement du capital) n'est très souvent que virtuelle, et est un effet de la spéculation (comme dans les pays asiatiques à la fin des années 1990) ou de la situation financière difficile des pays en développement qui, endettés, sont obligés de payer des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que ceux qui ont cours dans les pays développés. Le système ne produit pas plus de bénéfices, il ne fait que redistribuer ceux qui étaient déjà acquis; les mouvements de capitaux incontrôlés peuvent même causer de graves pertes, tout particulièrement dans les pays en développement.

### *c. Une politique monétaire et fiscale restrictive*

Le principal objectif de l'approche néolibérale est de parvenir à un faible degré d'inflation, mais il faut pour l'atteindre appliquer une politique fiscale et monétaire restrictive. De fait, la mise en œuvre d'une politique fiscale et monétaire restrictive permet, passé un certain délai, de maintenir l'inflation à un niveau peu élevé, mais aux dépens de la croissance économique et de sa répartition. C'est ce qui apparaît clairement dans les pays de l'Union monétaire européenne où, pour maintenir la stabilité de l'euro, on applique cette politique. La croissance économique dans ces pays au cours des trois dernières années (compte tenu des prévisions pour 2003) a été en moyenne de 1% par an environ, soit bien en deçà des 2 à 3% enregistrés depuis le début du siècle, résultat inférieur d'un point à la croissance des trois pays de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro (Royaume-Uni, Suède et Danemark).

Le néolibéralisme n'était d'ailleurs pas simplement un paradigme macroéconomique; c'était aussi une nouvelle philosophie sociale: ces mesures, qui étaient censées servir exclusivement une politique anti-inflationniste, ont en réalité remodelé toute l'architecture sociale. Il s'agissait essentiellement de démanteler l'Etat providence et de redistribuer ainsi le pouvoir en faveur du «capital», c'est-à-dire des grandes sociétés multinationales et des grandes organisations financières. On affirmait que presque toutes les activités de l'Etat étaient inefficaces ou dispendieuses. L'un des moyens de démanteler l'Etat était la privatisation.

### *d. Les privatisations et la redistribution minimale*

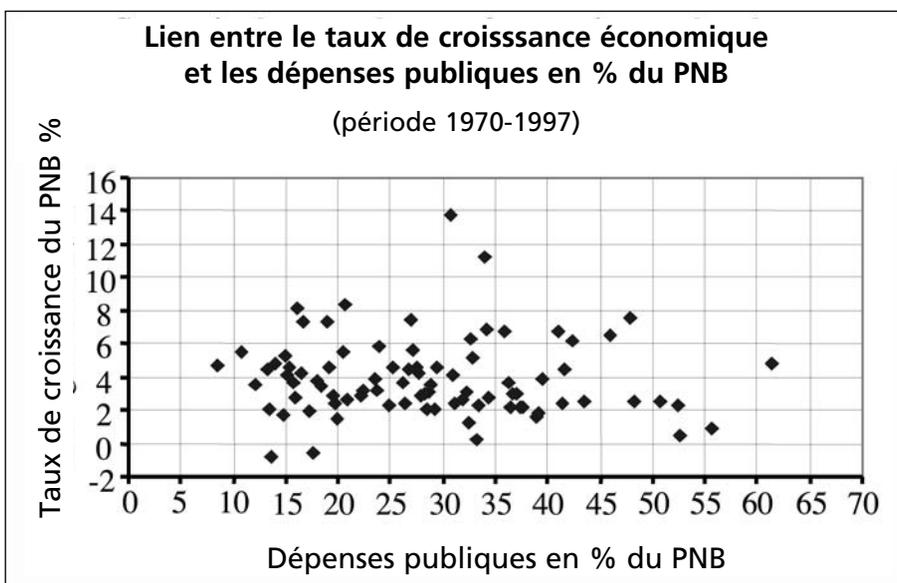
En fait, l'un des grands articles de foi de la politique néolibérale est la primauté de la propriété privée sur toutes les autres formes de propriété (Etat, pouvoirs locaux); pourtant, on n'a jamais prouvé que, toutes choses égales d'ailleurs, la propriété privée soit plus rentable que les autres formes de propriété les plus courantes, dont la propriété de l'Etat. Au contraire, la privatisation des biens de l'Etat s'accompagne en général d'une réduction des activités socialement importantes mais économiquement dénuées de rentabilité et d'une augmentation des prix. Les statistiques historiques ne font pas apparaître de lien étroit entre la croissance économique (considérée comme le meilleur indicateur de rentabilité) et la structure de la propriété.

Si la privatisation des entreprises d'Etat s'est traduite par la disparition d'un nombre important d'emplois, c'est en général parce que l'entreprise privatisée n'a pas pris en charge les tâches non rentables qu'assumaient

les entreprises d'Etat (la fourniture d'eau ou d'électricité aux populations habitant dans des régions reculées, par exemple). Les autres emplois sont devenus incertains, essentiellement parce que l'orientation lucrative a rendu ces entreprises plus mobiles. De la même façon, la privatisation des services sociaux comme le système de retraite ou les structures de santé, menace en tout premier lieu les couches de la société à bas revenu.

Le rôle que jouent les Etats pour assurer un équilibre durable entre le développement et la cohésion sociale se trouve donc miné. Le paradigme néolibéral affirme notamment que la redistribution des revenus dans la société entraîne une diminution du rendement parce qu'elle retire des ressources à des secteurs économiques extrêmement rentables pour les injecter dans des secteurs qui le sont moins ou parce que le gouvernement utilise les moyens centralisés avec trop de prodigalité. De sorte que la redistribution conduit à un amoindrissement du rendement et, en définitive, à une baisse de la croissance économique. Or, là encore, on manque de preuves et l'on peut même trouver simultanément dans un grand nombre de pays une redistribution supérieure à la moyenne et une croissance économique rapide (figure 1).

**Figure 1**



Source : Indicateurs de développement de la Banque mondiale.

### *e. Le modèle de société néolibéral : remarques finales*

Les sociétés multinationales et les organisations internationales sont ainsi devenues des acteurs nouveaux et incontrôlés de la nouvelle économie mondiale. Les Etats-nations ne peuvent supporter la pression d'organisations internationales telles que l'OMC, le FMI ou la Banque mondiale. Les nouveaux mouvements civils internationaux sont encore trop faibles pour devenir partenaires des multinationales. La démocratie, qui repose sur des représentants élus de la société, est devenue peu de chose.

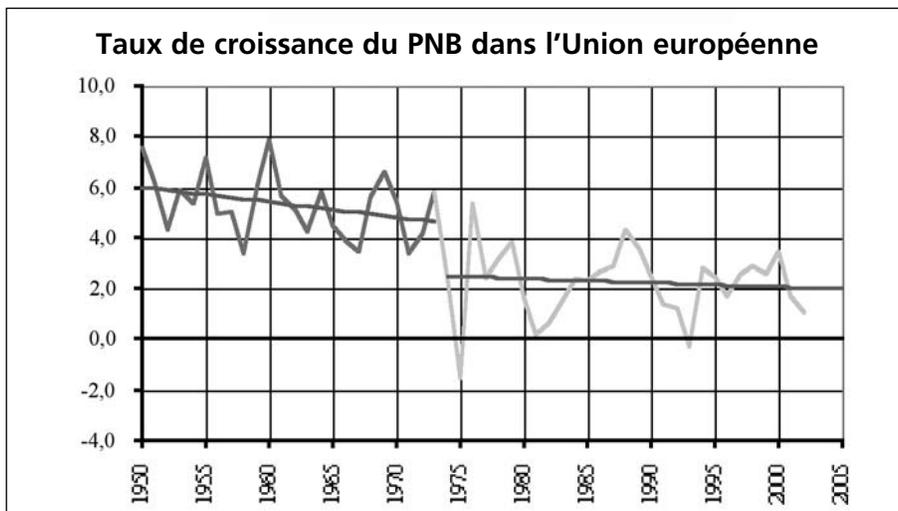
L'affaiblissement des syndicats a donné naissance à une société fragmentée (une société «en débris»), incapable de créer des communautés capables de prendre en main leur destin.

Ce qui relie les individus à la société, ce sont surtout les médias qui jouent un rôle important dans le maintien des idées néolibérales dans l'air du temps. En dépit des preuves de plus en plus nombreuses des effets socio-économiques négatifs du néolibéralisme et de ses conséquences, les médias affirment à l'opinion qu'il n'existe pas d'autre forme de mondialisation. Quiconque rejette le néolibéralisme et plaide en faveur d'une autre politique est traité d'irréaliste ou, au pire, d'extrémiste, et se voit, à ce titre, condamné.

La structure politique de la société explique les incertitudes dans lesquelles baignent aussi bien les pays développés que les pays en développement: ceux qui détiennent le pouvoir, à savoir les grandes entreprises multinationales et les organisations financières ou commerciales internationales (OMC, FMI ou BM) n'ont pas de responsabilité sociale. Les Etats-nations, censés exercer une responsabilité sociale, ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer le degré souhaitable de sécurité et/ou sont sous l'influence des grandes multinationales.

De surcroît, le néolibéralisme n'est pas une stratégie vraiment réussie, même dans les pays développés, ainsi que le montre la croissance économique dans les quinze Etats membres de l'Union européenne, qui est faible et accuse une tendance à la baisse (figure 2).

**Figure 2**



Source : Statistiques historiques de l'OCDE et comptabilités nationales des pays membres de l'OCDE.

Pour toutes ces raisons, on ne pourra restaurer la sécurité socio-économique que si l'on répartit autrement le pouvoir, en s'inspirant du processus qui a conduit les syndicats à devenir partenaires des entreprises nationales au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Or, nous l'avons vu, cette évolution risque de prendre du temps.

Dans le prochain chapitre, nous examinerons comment ces grandes mutations ont fait leur chemin à travers le changement de système intervenu en Hongrie.

## **2. L'expérience hongroise d'une transition fondée sur les principes du néolibéralisme**

### **a. Traits généraux du changement de système**

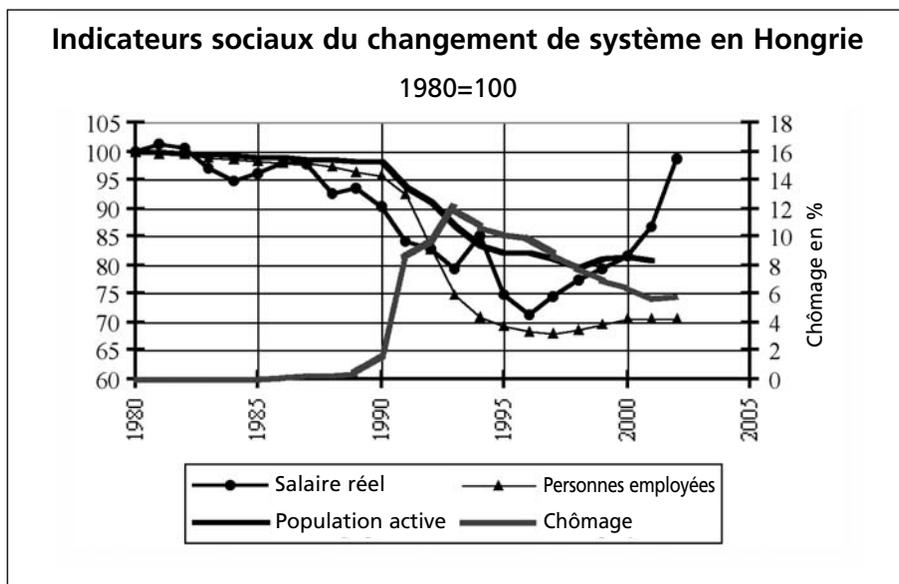
Le changement de système a été réalisé en Hongrie selon les principes du néolibéralisme. Les prix, le commerce extérieur, les mouvements de capitaux ont été libéralisés, les entreprises d'Etat (c'est-à-dire l'ensemble des entreprises puisque, l'Etat étant socialiste, tous les moyens de production étaient entre les mains du gouvernement) ont été privatisées et les relations commerciales avec les pays du Comecon liquidées. Derrière ces mesures se trouvaient le FMI et la Banque mondiale qui subordonnaient leurs prêts à ces «politiques d'adaptation structurelle».

Le résultat, c'est que l'économie hongroise s'est effondrée, des pans entiers de l'industrie ont sombré et un tiers des emplois (soit 1,5 million) a disparu. Le PNB à son niveau le plus bas a été de 20% inférieur à ce

qu'il était pendant la dernière année du socialisme, les salaires réels se sont effrités dans une proportion analogue et le taux de chômage est passé de zéro à 12% (figure 3). Si l'on considère les différences entre le PNB réel et ce qu'il aurait été si la tendance des années 1980 était restée une perte de transformation, la société hongroise a subi une perte de 25 000 dollars par habitant (figure 4).

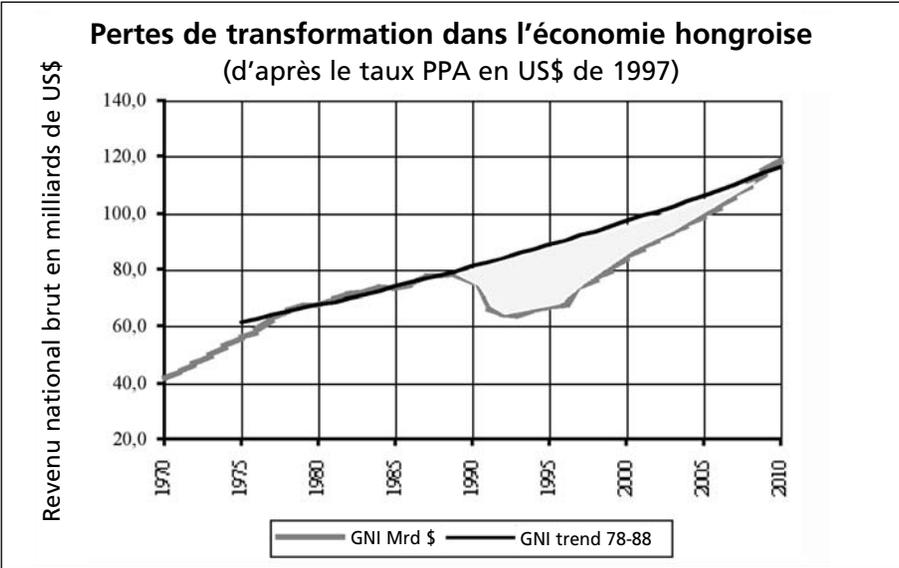
Du fait de la privatisation (et de l'importance de la charge de la dette du pays), la propriété étrangère a peu à peu gagné la plupart des secteurs de l'économie. Dans l'industrie manufacturière, la proportion des entreprises étrangères est d'environ 70% (en chiffre d'affaires net), et il en est de même pour les télécommunications (dans les autres secteurs, le pourcentage est de 30% pour l'industrie du bâtiment, 47% pour la vente en gros, 40% pour la vente au détail, 30% pour l'hôtellerie et la restauration, 55% pour les services financiers). La privatisation des services publics (énergie électrique, approvisionnement en eau, en gaz, infrastructures routières préférentielles) a provoqué des augmentations de prix qui ont considérablement dépassé le taux d'inflation moyen. Comme le niveau de revenu ne pouvait suivre la hausse explosive du prix des services publics, l'écart entre l'augmentation des revenus et l'augmentation du prix des services publics a été l'une des grandes causes de l'appauvrissement qui a suivi le changement de système.

**Figure 3**



Source : Statistiques annuelles du Bureau national des statistiques de Hongrie.

**Figure 4**



Source : calcul de l'auteur.

L'économie hongroise est ainsi devenue une «économie duelle», où les sociétés étrangères, orientées vers l'exportation, déterminent la dynamique. En même temps, le déficit du commerce extérieur des entreprises nationales hongroises équivaut à 40% des exportations. Dans la pratique, on a là une économie extrêmement instable, soumise aux intérêts et aux possibilités commerciales des multinationales étrangères.

*b. La réforme de la santé publique*

Le changement de système opéré dans le cadre de la réforme des services de santé a introduit la liberté de choix dans le dispositif de base, en ce sens que la possibilité de choisir son médecin de famille a remplacé l'ancien système de répartition des médecins selon les zones géographiques. Un autre aspect fondamental de la réforme a consisté à transférer aux collectivités locales et régionales la gestion des services de santé qui relevaient auparavant de l'Etat. Or, les nouvelles administrations autonomes ont financé les activités de ces services grâce aux cotisations prélevées sur les salaires. La valeur totale de ces cotisations ayant continuellement baissé en raison de la diminution de l'emploi et des salaires réels, le coût de la santé en est venu à peser de plus en plus sur les patients eux-mêmes. Dans le même temps, les ressources financières des administrations locales et régionales s'amenuisaient, ce qui compromettait l'entretien et la modernisation des bâtiments. Le système a donc toujours fonctionné

sur fond de crise financière chronique, tout en laissant de plus en plus apparaître ses failles structurelles.

### *c. Le système de retraite*

La réforme du système de retraite s'appuyait sur les principes suivants:

- un régime composé de trois éléments fondamentaux;
- l'élévation progressive de l'âge du départ à la retraite;
- un lien clair et transparent entre les cotisations des intéressés et le montant de leur retraite.

Pour remplir ces conditions, le parlement a adopté en 1997 un régime de retraite reposant sur trois piliers. Le premier pilier est une pension obligatoire de l'Etat, financée par les cotisations des agents et payable au départ de ces derniers. Le deuxième est une pension obligatoire privée, prélevée sur des comptes de capital individuels. Le troisième est l'assurance volontaire qui peut être contractée auprès de compagnies d'assurance privées. D'après la loi, toute personne entrant dans la vie active était tenue de s'affilier au régime à trois piliers et ceux qui faisaient déjà partie de la population active disposaient d'un certain délai pour faire leur choix.

Le nouveau régime de retraite profite surtout aux catégories sociales dont les revenus sont les plus élevés. Le premier pilier, ou minimum vieillesse, est trop faible; il ressemble davantage à une allocation qu'à une pension. Le deuxième pilier est partial de nature puisque, d'une part, il est obligatoire mais, d'autre part, il est géré par un fonds de retraite privé. Dans ces conditions, les futurs retraités doivent affecter une part plus importante de leurs revenus à leur retraite, tout en sachant qu'ils percevront vraisemblablement une pension plus faible qu'auparavant – sauf dans les couches sociales à plus gros revenus. Quant au système de cotisation volontaire, il n'est concrètement ouvert qu'aux catégories sociales ayant des revenus stables et élevés.

### *d. Le logement*

Avant que le changement de système ne soit réalisé dans les villes, la grande majorité des logements appartenaient à l'Etat (ou aux municipalités) et il incombait aux pouvoirs publics de fournir des logements à la population, en particulier aux personnes dont le salaire ne pouvait leur permettre de se construire une maison. Le gouvernement a construit chaque année environ cinq appartements pour mille habitants. Après le changement de système, les constructions de logements réalisées par l'Etat ont été quasiment réduites à néant, ce qui a ramené le taux de construction à un cinquième de ce qu'il atteignait pendant les meilleures

années de la décennie 1970-1980. Avec la privatisation du parc immobilier de l'Etat, 90% des appartements sont passés entre les mains de particuliers (des anciens locataires, dans la plupart des cas). Ainsi, les jeunes qui n'ont pas assez de ressources (ceux qui vivent d'un salaire moyen, par exemple) ne trouvent pas d'appartement à louer à un prix raisonnable. Par ailleurs, l'entretien et la réhabilitation des logements posent un grave problème à la population (aux nouveaux propriétaires) dont les revenus ne leur permettent pas de faire face aux dépenses.

#### *e. Le chômage*

Par suite de la libéralisation, de la dérégulation et de l'effondrement des anciennes relations commerciales avec les pays du Comecon, la performance de l'économie s'est amoindrie. Entre 1989 et 1995, le nombre d'actifs est passé de 5,5 millions à 4 millions, chutant donc de 1,5 million, pour se stabiliser autour de 37% de l'ensemble de la population et 52% de la population en âge de travailler, ce qui est faible également par rapport à la moyenne internationale. Dans l'histoire de la Hongrie ayant fait l'objet de statistiques, y compris les années de crise, de guerres mondiales ou de révolutions, jamais l'on n'avait vu le tiers des entreprises cesser toute activité. Pendant les quarante dernières années, le chômage était inconnu alors que, lors du changement de système, le taux de chômage a atteint en trois ou quatre ans 12% au niveau national; bien qu'il diminue lentement depuis, il se situe toujours aux alentours de 17% dans certaines régions. Il est particulièrement difficile aux jeunes de trouver un premier emploi et aux personnes de plus de 40 à 50 ans d'obtenir un nouvel emploi lorsque leur poste a été supprimé. En peu de temps, le revenu réel de la population a diminué de 13% en moyenne dans le pays, chiffre qui masque de grandes différences, d'une catégorie et d'une région à l'autre. Le tableau 1 présente les mesures prises en Hongrie dans une optique néolibérale pendant le changement de système et leurs effets sur les principaux indicateurs économiques et sociaux.

#### *f. Les inégalités sociales*

Les inégalités de revenu se sont réduites au cours des premières décennies de la période socialiste mais, après le changement de système, elles se sont régulièrement creusées: la transformation économique a polarisé la société. Le pourcentage de la population ne disposant pas du minimum vital avoisinait 15% en 1991 et, à la fin de la décennie, atteignait 35 à 40%. Le revenu le plus élevé par habitant, qui était de 4,6 fois supérieur au revenu le plus bas en 1987, atteignait déjà un coefficient de 7,5 en 1995 et ce coefficient a connu une progression constante puisqu'il était de 8 ou 9 en 2000.

**Tableau 1 : Chronologie de la transition en Hongrie : les mesures et leurs effets**

|      | Mesures, décisions  | Chômage (%) | Salaires réels (changement annuel %) | Inflation (changement annuel %) | Balance du commerce extérieur (milliard \$US) |
|------|---|-------------|--------------------------------------|---------------------------------|---|
| 1986 | Autorisation du commerce de gros privé  | 0,1         | 2,1                                  | 5,4                             | -0,4  |
| 1987 | Libéralisation des échanges extérieurs industriels et du marché boursier  | 0,2         | -0,4                                 | 8,6                             | -0,2  |
| 1988 | Réforme fiscale, lois sur les sociétés et sur l'autorisation des investissements étrangers  | 0,3         | -5,1                                 | 15,5                            | 0,6   |
| 1989 | Loi sur la transformation, début de la privatisation, passage aux comptes en dollars dans les échanges entre les pays membres du CMEA   | 0,4         | 0,9                                  | 17,0                            | 0,8   |
| 1990 | Première élection du gouvernement, loi sur la préprivatisation, dissolution du CMEA, libéralisation des prix  | 1,7         | -3,5                                 | 28,9                            | 0,9   |
| 1991 | Loi sur le dépôt de bilan, tarif extérieur commun imposé à la Banque nationale de Hongrie, loi sur les institutions financières. Poursuite de la libéralisation des prix et liquidation des subventions aux prix, achèvement de la libéralisation du commerce extérieur | 8,5         | -6,8                                 | 35,0                            | -1,2  |
| 1992 |   | 9,8         | -1,5                                 | 23,0                            | -0,4  |
| 1993 | Amendement à la loi sur la Banque nationale de Hongrie  | 11,9        | -4,0                                 | 22,5                            | -3,6  |
| 1994 | Demande d'adhésion à l'Union européenne par le nouveau gouvernement («socialiste»)  | 10,7        | 7,3                                  | 18,8                            | -3,9  |
| 1995 | Train de mesures de stabilisation. Loi sur la réforme du régime de retraite   | 10,2        | -12,1                                | 28,2                            | -2,3  |
| 1996 |   | 9,9         | -4,9                                 | 23,6                            | -2,7  |
| 1997 |   | 8,7         | 4,6                                  | 18,3                            | -2,2  |
| 1998 | Nouveau gouvernement «de droite», début des négociations en vue de l'adhésion à l'Union européenne  | 7,8         | 3,9                                  | 14,3                            | -2,7  |
| 1999 | Entrée dans l'Otan, participation à la guerre contre la Yougoslavie   | 7           | 2,5                                  | 10,0                            | -3,0  |
| 2000 |   | 6,4         | 2,7                                  | 9,8                             | -4,1  |
| 2001 |   | 5,7         | 6,4                                  | 9,2                             | -3,4  |
| 2002 | Election du nouveau gouvernement «socialiste»   | 5,8         | 13,6                                 | 5,3                             | -3,2  |
| 2003 |   |             |                                      |                                 |   |
| 2004 | Adhésion à l'Union européenne   |             |                                      |                                 |   |

Source : Statistiques annuelles du Bureau national des statistiques de Hongrie.

### ***3. Propositions pour combattre l'insécurité par la mise en cause du modèle néolibéral***

#### *a. Une alternative au néolibéralisme et à la mondialisation*

L'insécurité n'est pas une simple affaire de sensibilité, c'est un fait bien établi. Le problème – nous l'avons vu – s'enracine dans le changement opéré dans la répartition du pouvoir et la mise en œuvre de la politique néolibérale qui s'en est suivie, à la fin des années 1970, politique qui a réduit à néant le contrat social auparavant en vigueur. Il nous faut reconnaître par ailleurs qu'il est impossible de régler les problèmes d'insécurité au niveau des différents pays, parce que ceux-ci sont incapables de tenir face aux alliances des grandes entreprises multinationales, et qu'il faut donc intensifier la coopération entre les Etats et les mouvements de citoyens.

Pour trouver un nouveau modèle, nous devons en tout premier lieu donner une signification nouvelle à la mondialisation. Jusqu'à une date récente, la mondialisation sous-entendait la montée en puissance des consortiums internationaux et le déclin des institutions sous contrôle démocratique comme les parlements et les gouvernements nationaux. Dans sa nouvelle conception, la mondialisation pourrait consister à instaurer une coopération entre les nations, les sociétés et les cultures grâce aux technologies de l'information, en vue de réaliser un développement économique durable du point de vue de l'environnement et de résoudre les problèmes dits mondiaux, tels que la pauvreté, la pollution, la protection de la santé, les ressources matérielles de base, etc.

#### *b. Localiser à l'échelle mondiale*

Nous avons montré que le commerce international d'aujourd'hui ne peut se maintenir à terme, parce qu'il dissocie les deux volets de l'économie qui ne peuvent être séparés, à savoir l'offre et la demande. A cette constatation, ajoutons à présent que, d'après les enquêtes qui ont été faites, la population locale consomme 70 à 80% de la production d'un territoire. Dans la plupart des cas, les importations ne représentent pas plus de 20 à 30% de la production brute d'un pays. Localiser consiste à produire tout d'abord ce qui est nécessaire à la population locale, ainsi qu'à assurer un contrôle démocratique du circuit de production et de distribution. Il importe de maîtriser la concurrence, de l'autoriser dans la mesure où elle favorise le progrès et l'efficacité technologique tout en évitant des conséquences néfastes pour les industries locales.

### *c. Diminuer les effets négatifs des mouvements de capitaux*

Localiser consiste aussi à éviter les mouvements de capitaux spéculatifs qui risquent de nuire aux économies locales. Une solution envisageable pourrait être ce que l'on a appelé la taxe Tobin qui ôterait toute rentabilité à la spéculation.

Dans l'intérêt des pays peu développés, il faudrait créer une agence internationale des faillites pour aider à partager les pertes entre les pays créanciers et les pays débiteurs, de manière à restaurer l'économie du pays en faillite.

Pour les investissements étrangers directs, il faudrait s'appliquer à «vendre là où l'on emploie», politique qui relie l'offre et la demande, c'est-à-dire les deux pôles de l'activité économique.

### *d. Freiner les consortiums transnationaux*

Au cours des deux dernières décennies, toutes les mesures touchant aux échanges internationaux ont servi les intérêts des consortiums transnationaux. On le comprend si l'on considère que ce sont les dirigeants de ces consortiums qui déterminent la politique des institutions internationales telles que l'OMC (Organisation mondiale du commerce), l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et plusieurs autres groupements d'industriels.

Ce serait une erreur de sous-estimer leur pouvoir ou leur influence, mais certains groupes d'Etat et d'organisations civiles pourraient, dans leurs relations avec les consortiums transnationaux, appliquer une réglementation qui leur permette d'exercer plus de contrôle sur les entreprises transnationales. Ils pourraient, par exemple, obliger ces dernières à faire beaucoup plus souvent appel aux industries locales ou subordonner leurs ventes au pouvoir d'achat (aux emplois) qu'elles créent dans un pays donné.

### *e. La coopération régionale*

Les échanges internationaux s'effectuent aujourd'hui de telle manière que l'économie des pays en développement (ou en transition) est liée aux économies développées, et que les pays voisins n'entretiennent entre eux que des rapports très limités (sauf dans le cas des pays développés d'Europe et d'Amérique du nord). Au cours des dernières décennies, plusieurs tentatives ont été faites en Amérique latine et en Asie, et, tout récemment,

en Afrique, pour instaurer des coopérations régionales, mais celles-ci ne jouent pas un rôle majeur. Pour assurer leur stabilité et leur sécurité, il faudrait que les Etats s'engagent dans une coopération régionale où les participants soient plus ou moins à égalité quant à leur développement économique ou leurs valeurs culturelles. Une coopération est d'autant plus utile qu'elle lie par contrat des partenaires à peu près égaux. La coopération régionale de plusieurs centaines de millions de consommateurs constitue déjà un marché d'une dimension optimale pour toutes sortes de produits. D'autre part, les pays concernés sont ainsi assez forts pour résister aux pressions qui ne servent pas leurs intérêts.

#### *f. Un rôle actif pour les gouvernements*

Pour assurer un développement durable du point de vue de l'environnement et réduire à un degré acceptable les différences entre les classes sociales, il faudrait que les gouvernements participent activement à l'élaboration de la politique économique et sociale. Il se peut que le libre cours à laisser au marché et la mesure dans laquelle intervenir change d'un pays à l'autre selon les circonstances concrètes. Dans un pays développé où les industries et les marchés ont acquis une certaine maturité, le rôle du gouvernement peut être relativement limité; en revanche, il est impensable que les pays en développement ou en transition parviennent à rattraper les pays développés sans une politique gouvernementale forte et des priorités précises.

#### *g. La diversité dans la structure de la propriété*

Les recherches internationales montrent que la propriété privée n'a pas de priorité intrinsèque sur les autres formes de propriété. Dans de très nombreux cas, les privatisations imposées par le FMI ou la Banque mondiale n'ont servi que l'intérêt des entreprises transnationales qui en ont profité pour acheter les industries des pays en développement (ou en transition) et acquérir de nouveaux marchés.

D'après nous, toutes les formes de propriété ont leur place dans une économie et leur poids relatif devrait correspondre à la situation concrète du pays concerné.

Il semble raisonnable, toutefois, que la propriété de l'Etat joue un rôle plus important dans les pays en développement et les pays en transition, où les industries naissantes ont besoin de l'aide de l'Etat. Par ailleurs, les entreprises publiques opérant au niveau des infrastructures de base, comme l'approvisionnement en eau ou en électricité, ou les transports en

commun, peuvent beaucoup mieux répondre aux besoins du public lorsqu'elles sont entre les mains des administrations nationales ou locales. Les coopératives présentent un grand intérêt lorsque de petites entreprises (dans le domaine agricole, le commerce de détail ou les petites industries) cherchent à assurer leur stabilité et leur rentabilité.

En résumé, la structure de la propriété devrait être au service des collectivités locales et là où, au cours des dernières décennies – par suite des pressions exercées de l'extérieur – cette structure a été faussée, il faudrait s'efforcer de rétablir des structures mieux adaptées aux besoins locaux.

#### *h. Une politique financière et fiscale favorable aux intérêts locaux*

Selon les principes néolibéraux, la politique économique du gouvernement doit se borner à éviter une hausse de l'inflation. Le principal moyen pour y parvenir est l'application d'une politique fiscale et financière rigoureuse. Il se peut qu'une telle politique soit utile pour éviter une surchauffe de l'économie, mais l'ériger en règle de base est une erreur. La politique fiscale (le déficit budgétaire) et la politique financière (les taux d'intérêt) doivent répondre aux besoins de l'économie locale et changer en fonction des cycles économiques.

#### *i. La protection de la main-d'œuvre*

La première condition préalable à remplir pour sauvegarder les intérêts des travailleurs consiste à mettre l'économie entre les mains des collectivités locales. Dans les pays en développement ou en transition, c'est lorsque des crises ont été provoquées par des forces extérieures que les travailleurs ont le plus pâti de la situation (entre autres, en perdant leur emploi). Ce qui s'explique par le fait que le sort des travailleurs dépend bien davantage de la conjoncture économique que des contrats conclus entre des partenaires économiques. Aujourd'hui, l'économie des pays en développement ou en transition est surexposée aux mouvements internationaux de capitaux spéculatifs et, en règle générale, aux mutations économiques opérées à l'autre bout du monde.

C'est pourquoi la première mesure à prendre pour assurer la sécurité des travailleurs consiste à reprendre le contrôle de l'économie locale. Il sera plus facile d'y parvenir si les pays voisins se regroupent et réalisent une intégration régionale.

Cette procédure, néanmoins, sera longue; or, il est urgent de protéger les travailleurs. A court terme, le meilleur moyen de sauvegarder les intérêts

des travailleurs est de renforcer le mouvement syndical et de faire participer d'autres groupes de citoyens à certains combats, notamment pour protéger les emplois, comme ce fut le cas dans l'affaire Danon en 2000.

*j. Les possibilités de changement dans l'Union européenne élargie*

Le néolibéralisme n'est pas une loi naturelle: il représente l'intérêt de certains groupes de pouvoir évoqués ici sous le nom de «multinationales» ou d'«institutions financières ou commerciales internationales». S'il a pu émerger, c'est surtout grâce au progrès technique, à l'importance de la main-d'œuvre industrielle et parce que, parallèlement, la puissance des syndicats a baissé. Il s'ensuit que l'on ne pourra restaurer la sécurité de la société que si la majorité des citoyens recouvrent le pouvoir. Cet objectif est réalisable si les mouvements de citoyens parviennent à former des groupes de pression forts.

L'élargissement de l'Union européenne accroît l'importance de la question de la sécurité parce qu'il existe de grandes différences de revenus et d'autres écarts structurels entre les Quinze et les nouveaux venus. Il est peu probable que les «quatre libertés», qui constituent le principe économique fondamental de l'Union actuelle, réussissent à résoudre les problèmes prévisibles.

L'une des principales dispositions que peuvent prendre les organisations civiles engagées dans le combat pour la sécurité, c'est de maintenir à l'ordre du jour les questions évoquées plus haut. Sensibiliser l'opinion aux problèmes et à l'idée qu'il existe des alternatives au néolibéralisme.

De tous temps, les mouvements populaires ont été à court de moyens: ils ne peuvent obtenir de résultats que s'ils s'organisent. La Convention sur l'avenir de l'Europe leur en donne l'occasion. Elle invite les organisations civiles à participer au débat sur l'avenir de l'Europe. Quelque 600 organisations civiles ont participé à l'audience de juin 2002. Dans leur grande majorité, elles portaient un regard assez critique sur la théorie néolibérale et ses résultats. Les ONG, les comités de sages et les intellectuels pourraient collaborer pour former un pôle scientifique stable qui garde à l'ordre du jour les problèmes et les éventuelles solutions. Les rassembler représente un travail d'organisation qui doit se contenter de ressources modestes.

Une autre partie des ONG est largement constituée d'associations qui partagent les mêmes conceptions et les mêmes valeurs. Ces associations peuvent également se regrouper pour former un large courant visant à

peu près les mêmes objectifs. Moyennant un certain travail d'organisation, il est possible de créer une assez large coalition de mouvements civils. Une fois formée, cette coalition pourrait établir des relations plus étroites avec le Parlement européen et/ou participer directement aux prochaines élections parlementaires, avec un programme clair prenant en compte les problèmes fondamentaux auxquels se heurtent la plupart des citoyens dans les deux parties de l'Europe.

Il importe de faire savoir à l'opinion qu'il existe des alternatives au néolibéralisme. Etant donné que les médias regardés, écoutés ou lus par les citoyens de l'Union européenne sont entre les mains de grands consortiums (comme Time-Warner ou Bertelsmann), il faut chercher à atteindre les médias locaux. Cela demande, là aussi, un rude travail d'organisation.

En résumé, si l'on veut améliorer la sécurité, que ce soit en Europe ou dans d'autres régions du monde, il faut changer le modèle économique dominant. On ne pourra y parvenir que si les courants intéressés par le changement sont assez forts pour atteindre leurs objectifs. L'entreprise n'est pas désespérée si les organisations civiles (à commencer par les syndicats) s'attèlent à un grand travail d'organisation pour se rassembler et tirer parti des possibilités que leur offrent les élections et le Parlement européen.

## **B . RÉARTICULER TRAVAIL ET INTÉGRATION SOCIALE: PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE *WELFARE***

### **I . Travail et citoyenneté : repenser une articulation entre emploi et protections sociales dans le contexte d'une «économie plurielle»**

*par Jean-Louis Laville, sociologue, Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Paris (France)*

#### *Introduction*

Le sentiment d'insécurité collective ne saurait s'expliquer par l'augmentation de la violence<sup>1</sup>. Les sociétés contemporaines ne peuvent être considérées comme plus dangereuses que leurs devancières, mais ce constat objectif n'empêche pas la perception subjective de risques et de menaces accrus. L'hypothèse qui guide ce texte est qu'un tel sentiment est en grande partie engendré par le déclin de la capacité intégratrice de cadres institutionnels comme celui que procurait l'emploi salarié<sup>2</sup>. Il s'agit donc dans cette contribution de revenir sur la force de l'emploi comme vecteur de socialisation avant de s'interroger sur les possibilités d'évolution de la relation entre travail et protections sociales, susceptibles de fournir un cadre sécurisant, réducteur d'incertitude et générateur d'une cohésion sociale renouvelée.

La première partie rappelle la force du compromis entre marché et Etat caractéristique des Trente Glorieuses (1945-1975), en explicitant la place privilégiée qu'y tenait le travail salarié. Après la seconde guerre mondiale, avec l'avènement de l'Etat social, les individus ont été partiellement libérés des contraintes de famille et de voisinage dont ils dépendaient moins pour assurer leur sécurité. L'emploi salarié est devenu le «grand intégrateur»<sup>3</sup> puisque, s'il était l'espace de l'exploitation et de l'aliénation, il était aussi

---

1. Pour ne prendre qu'un exemple aussi partiel et contestable soit-il, si les incivilités et la petite délinquance progressent, le nombre d'homicides et de tentatives d'homicides régresse: ainsi en France, il est passé de 4,5 à 3,6 pour 100 000 habitants de 1990 à 2000.

2. On rejoint l'analyse formulée par Bernard Perret, *De la société comme monde commun*, Desclée de Brouwer, Paris, 2003, qui par ailleurs mentionne dans son introduction les statistiques sur la violence citées ici.

3. Barel, Y., «Le grand intégrateur», in *Connexions*, n° 56, 1990.

le lieu central de la socialisation pour les adultes. De plus, attestant par le revenu monétaire que le travail effectué était valorisé par la société, il manifestait également l'appartenance à un collectif détenteur de droits. Dans le cadre des sociétés salariales typiques, c'est par le travail que des protections devenaient accessibles à un niveau national autorisant ainsi l'émancipation par rapport aux solidarités traditionnelles de proximité<sup>4</sup>.

Mais le compromis entre marché et Etat social attesté par le travail salarié a été profondément affecté par les mutations contemporaines. En voulant réagir à celles-ci, les politiques dominantes jusqu'ici ont donné la priorité aux mécanismes de marché. Ce faisant, elles ont contribué, contrairement aux buts affichés, à entretenir le sentiment d'insécurité collective.

C'est pourquoi les parties suivantes sont consacrées aux composantes d'un nouveau contrat social susceptible de restaurer la cohésion sociale en ne privilégiant pas le marché, mais en cherchant un rééquilibrage entre marché, Etat et société civile. La deuxième partie argumente à cet égard pour une réflexion sur les définitions de l'économie et de la solidarité, permettant de sortir de l'impuissance politique vis-à-vis de l'économie et de réaliser une nouvelle avancée démocratique. Les initiatives de la société civile qui se sont diffusées progressivement depuis quelques décennies constituent en ce domaine un atout; mais, aussi nécessaires soient-elles, elles ne sauraient être suffisantes si elles ne sont pas arrimées à l'action publique. La reformulation des droits économiques et sociaux constitue une condition pour aller dans ce sens. En accord avec les orientations du groupe européen de réflexion coordonné par Alain Supiot, la troisième partie du texte est consacrée à montrer que les expériences actuelles relevant d'une «autre» logique économique peuvent constituer un levier pour inscrire dans la réalité juridique la reconnaissance d'une pluralisation des formes de travail, ouvrant à une réarticulation entre travail et protections sociales, et incluant une formule de revenu minimal compatible avec un tel objectif.

En somme, il s'agit comme le schématise le tableau annexé de souligner les différences entre les orientations habituelles retenues dans les politiques publiques et les exigences d'un nouveau contrat social, en montrant combien la conception d'économie plurielle sur laquelle il pourrait être fondé apparaît cohérente par rapport à l'histoire européenne.

---

4. Comme l'a souligné Robert Castel dans son ouvrage *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995.

## 1. De l'expansion aux mutations de l'emploi

Le consensus de la période d'expansion repose sur la priorité accordée à l'économie marchande. Pour atténuer les inégalités qu'elle provoque, l'intervention réparatrice d'un Etat protecteur est admise, d'où une conception du droit social dans laquelle le droit du travail dans l'entreprise est complété par la protection sociale destinée à préserver des principaux risques. L'économie marchande est réglée par un mode juridique de protection de la société qui s'élabore à partir du travail dans les deux registres liés du droit du travail et de la protection sociale. Dans ce cadre, l'intervention publique n'apparaît plus comme une menace pour l'économie de marché, mais comme un complément, voire un soutien à son expansion.

C'est après la seconde guerre mondiale, sous la nécessité d'étayer les consensus nationaux, que cette synergie entre Etat et marché prendra toute son importance. L'Etat se donne alors pour tâche de favoriser le développement économique à travers de nouveaux outils de connaissance et d'intervention. Parallèlement, l'Etat providence prolonge les formes précédentes d'Etat social avec la sécurité sociale et la généralisation des systèmes de protection sociale. Par ces nouveaux rôles, l'Etat oriente et soutient le marché autant qu'il en corrige les inégalités.

La synergie entre Etat et marché se manifeste en particulier par la diffusion du statut salarial, grâce à un flux régulier de créations d'emplois et des gains de productivité élevés facilitant des négociations collectives périodiques. Le travail est le lieu d'un paradoxe qui lui confère sa place essentielle dans la modernité. Il manifeste à travers le rapport salarial l'exploitation du travailleur dans sa dépendance au capital. En même temps, grâce aux droits sociaux qui lui sont liés, il affirme l'appartenance de ce même travailleur à la communauté politique. L'ambiguïté constitutive de l'emploi, son énigme<sup>5</sup>, s'explique ainsi parce qu'il mêle inextricablement exploitation et intégration sociale.

### a. L'emploi comme grand intégrateur

Malgré la subordination qu'il entérine, le statut salarial réalise un couplage inédit entre travail et protections: le salarié participe à un collectif détenteur de droits et l'échange monétaire entre l'employeur et le travailleur est

---

5. Selon la formulation d'un collectif de chercheurs, voir Schwartz, Y., *Reconnaissances du travail. Pour une approche ergologique*, Presses universitaires de France, Paris, 1998, pp. 40-122.

régulé par des normes émanant d'une négociation collective et des règles édictées par la représentation nationale. La citoyenneté passe par l'emploi, les femmes y trouvent une reconnaissance sociale et le mouvement d'exode rural puis d'immigration traduit l'attraction de la ville et de ses industries.

Le travail salarié est ainsi la manifestation d'une citoyenneté; y compris au sein de l'entreprise privée, l'appartenance du travailleur à un collectif détenteur de droits est reconnue. C'est le passage d'un simple contrat à un statut social. L'opposition des intérêts entre employeurs et employés débouche sur des négociations qui ont pour objet de régler les questions de relations professionnelles, c'est-à-dire «l'ensemble des pratiques et des règles qui, dans une entreprise, une branche, une région ou l'économie tout entière, structurent les rapports entre les salariés, les employeurs et l'Etat<sup>6</sup>».

En outre, à «l'épreuve du réel» se tissent les relations que «des sujets entretiennent entre eux dans des collectifs, et avec l'organisation du travail<sup>7</sup>». Le travail, ne pouvant s'exercer sans cette coopération productive, génère donc un processus de reconnaissance par les autres: la rétribution n'est plus seulement monétaire, elle est aussi symbolique. Certes, dans le travail le plus parcellisé, le déficit de reconnaissance prévaut mais le jugement des collègues peut venir compenser le déficit de valorisation émanant de la hiérarchie. En tout cas les psychologues du travail assignent une place irremplaçable au travail parce qu'il est vital pour l'équilibre personnel, témoignant d'une reconnaissance par autrui qui passe par un rapport avec l'action et le réel<sup>8</sup>.

Bien qu'il manifeste un rapport de subordination de l'employé à l'employeur, le travail salarié se définit donc bien comme un moyen d'obtention d'un statut et d'une reconnaissance. Le travail permet, par ailleurs, des gains sensibles en termes de niveau de vie avec une amélioration du pouvoir d'achat, qui signifie l'accès progressif à la société de consommation.

---

6. Lallement, M., *Sociologie des relations professionnelles*, Repères-La Découverte, Paris, 1995, p. 3, cité par Erbès-Seguin, S., *La sociologie du travail*, Repères-La Découverte, Paris, 1999, p. 72.

7. Clot, Y., *Le travail sans l'homme ? Pour une psychologie des milieux de travail et de vie*, La Découverte, Paris, 1995, pp. 250-259.

8. Pour une approche sociologique, voir Sainsaulieu, R., *Les relations de travail à l'usine*, Editions d'organisation, Paris, 1972; *L'identité au travail : les effets culturels de l'organisation*, Presses de Sciences Po, Paris, 1977. Ces différents acteurs sont aussi présentés dans *Sociologie de l'entreprise. Organisation, culture et développement*, 2<sup>e</sup> édition, Presses de Sciences Po, Paris, 1997, p. 212.

C'est l'apparition dans cette période de forte croissance d'un cercle vertueux entre production et consommation de masse, sans oublier que la promotion sociale devient une réalité vécue par nombre de familles. Cette exceptionnelle synergie entre économique et social fait oublier que la solidarité organisée autour de l'Etat redistributeur est indexée sur la croissance, que les modes de vie populaires perdent une large partie de leur autonomie ou que les services publics élaborent des réponses aux besoins sociaux sans se soucier de l'expression des usagers.

### *b. Une société salariale déstabilisée*

Cette dynamique des Trente Glorieuses généralise le salariat qui concerne plus de 82% de la population active en 1975. C'est pour rendre compte de ce caractère intégrateur de l'emploi que l'on a parlé de société salariale. Mais cette société vacille sur ses bases. Quelques fissures étaient apparues dès les années 1960. De nouveaux mouvements sociaux avaient émergé, critiquant le manque de possibilité d'implication pour les salariés comme pour les usagers, dans le travail comme dans la consommation. Il s'agissait de «substituer une politique du mode de vie à une politique du niveau de vie<sup>9</sup>». Le souci de la participation aux différentes sphères de la vie sociale, de l'égalité des rapports entre les sexes et les âges, de la préservation de l'environnement apparaissait. Le véritable ébranlement est cependant venu plus tard, avec le mouvement d'internationalisation de l'économie.

En effet, les sociétés salariales étaient nationales et l'interdépendance accrue des économies les perturbe profondément. Ce sont d'abord les marchés qui se modifient, le commerce international augmentant plus que la production. Prenons les biens d'équipement: la demande est moins soutenue à partir du moment où la plupart des ménages se contentent de changer périodiquement leurs biens au lieu d'en acheter de nouveaux. Chaque pays développé cherche alors à augmenter ses exportations, ce qui provoque, avec l'entrée en scène de nouveaux pays producteurs, une exacerbation de la concurrence internationale.

L'affrontement entre entreprises est de plus aggravé par l'intensification des flux financiers. A l'échelle planétaire, celle-ci soumet les entreprises à une norme de rentabilité internationale, qui résulte de la volatilité des

---

9. Roustang, G., *La lutte contre l'exclusion sociale: mesures spécifiques ou transformation du système qui la produit*, communication à l'université de Vitrolles, 1988.

capitiaux<sup>10</sup>. Dans ce contexte, le déplacement transnational des ressources et des localisations devient un élément de leur stratégie qui rejette l'incertitude sur leurs employés et fait peser sur eux une «intensification du travail<sup>11</sup>» qui devient le prix à payer pour garder son emploi. Ces modifications dans les activités marchandes et financières sont facilitées par les transformations liées aux technologies. L'accélération de la vitesse de transmission des données et la miniaturisation des supports constituent une révolution informationnelle<sup>12</sup> qui bouleverse l'ordre productif établi. La microélectronique et l'informatique engendrent une destruction créatrice. Les coûts de transport et de stockage des communications ont tellement baissé que de nouveaux systèmes de coordination, de commandement et de contrôle sont mis en œuvre à travers des réseaux qui évitent d'avoir à situer recherche, conception et production dans un seul pays.

Cette internationalisation a pour corollaire l'affaiblissement de l'Etat social parce que la mobilité du capital affaiblit sa capacité de redistribution. La complémentarité du couple Etat-marché qui était au cœur de l'expansion précédente reposait sur une autonomie des politiques nationales. Sauf à ériger des barrières dans une logique d'autarcie, elle est remise en cause. Dans des espaces nationaux déstabilisés<sup>13</sup>, la machine à créer des emplois se métamorphose en «machine à exclure<sup>14</sup>». Les mutations contemporaines se traduisent avant tout par l'effritement du salariat.

Le travail salarié comme grand intégrateur reste essentiel pour la cohésion de la société puisque «la proportion des salariés dans la population active est demeurée quasiment inchangée depuis 1975<sup>15</sup>», pourtant il est largement fragilisé. Face à cette situation, les gouvernements ont centré leur action sur la relance de la croissance marchande tout en facilitant la création d'emplois par les entreprises par la diminution des charges et protections sociales qui y étaient associées. Ce faisant, ils ont largement accentué les sentiments d'insécurité en flexibilisant le rapport salarial,

---

10. Les effets pervers de cette volatilité ont entraîné des réactions, par exemple l'Action pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens (Attac) s'est rapidement développée depuis 1998.

11. Voir Schwartz, Y., *op. cit.*, 1998, pp. 63-66 et 81-104.

12. Maurin, L., «Les chômeurs se ramassent à l'appel», In *Alternatives économiques*, n° 171, juin 1999, pp. 34-35.

13. Voir Badie, B., *La fin des territoires*, Fayard, Paris, 1995.

14. Lojkine, J., *La révolution informationnelle*, Presses universitaires de France, Paris, 1992.

15. Castel, R., «Repenser la lutte contre le chômage?», dossier cité du *Débat*, n° 89, mars-avril 1996, Gallimard, Paris, p. 97.

rendant ainsi les lendemains des travailleurs plus incertains: licenciement, chômage, exclusion, précarisation sont des menaces touchant un nombre croissant d'Européens.

## **2. La démocratisation du travail: une perspective garante de sécurité à réactualiser**

Cette évolution dans laquelle la sauvegarde de l'emploi aurait pour corollaire l'appauvrissement des travailleurs et le délitement du lien social est longtemps apparue comme inéluctable. Mais la résignation n'est pas la seule issue. De nouvelles dynamiques s'expriment avec une force grandissante, manifestant la volonté de composantes nombreuses de la société civile d'œuvrer à une autre mondialisation. C'est en particulier l'action pour une autre économie, tant au niveau local qu'international, qui se concrétise à travers la perspective de l'économie solidaire<sup>16</sup>.

De la façon la plus extensive, l'économie solidaire peut être définie comme l'ensemble des activités contribuant à la démocratisation de l'économie à partir d'engagements citoyens. Elle émane d'actions collectives visant à instaurer des régulations internationales et locales, complétant les régulations nationales ou suppléant à leurs manques. Plusieurs manifestations de ce mouvement multiforme, peu identifié parce que non unifié, peuvent être mentionnées.

### *a. De nouvelles dynamiques dans la société civile: l'économie solidaire*

Le commerce équitable<sup>17</sup> en est une. Dans un commerce international où producteur et consommateur sont coupés l'un de l'autre, l'absence de tout critère autre que marchand génère des formes nouvelles de surexploitation dont pâtissent, en premier lieu, les producteurs du Sud.

La rencontre de certaines de ces organisations du Sud avec des associations écologiques et en faveur des droits de l'homme du Nord explique la naissance du commerce équitable. Ce dernier vise deux objectifs: «améliorer le sort des petits producteurs du Sud, marginalisés par manque de

---

16. Laville, J.-L., *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994 (réédition 2002); voir aussi le numéro d'*Hermès*, «Economie solidaire et démocratie», n° 36, Editions du CNRS, Paris, 2003; voir également «L'Alter-économie. Quelle "autre mondialisation" ?», in *Revue du Mauss semestrielle*, n° 21, 2003.

17. L'ensemble de cette partie est fondée sur l'un des ouvrages pionniers présentant une réflexion théorique sur le commerce équitable: Perna, T., *Fair Trade – La sfida etica al mercato mondiale*, Bollati Boringhieri, Turin, 1998.

moyens financiers et d'expériences, en créant des débouchés pour commercialiser leurs produits agricoles ou artisanaux auprès de consommateurs du Nord soucieux de participer à une meilleure solidarité Nord-Sud; être un réseau de consommateurs en sensibilisant l'opinion publique aux injustices des règles du commerce international et en entreprenant des actions auprès des décideurs politiques et économiques<sup>18</sup>».

Le financement solidaire constitue, quant à lui, un instrument pour combattre l'avancée de la polarisation sociale entre riches et pauvres. Il s'agit de démocratiser l'accès au crédit et de mieux accompagner la création d'activités pour enrayer la baisse de leur nombre et augmenter leur taux de survie. Cette motivation prend place dans un mouvement de constitution d'une épargne socialement responsable qui s'appuie sur le lien social et le développe<sup>19</sup>. Elle prouve expérimentalement que la qualité de l'investissement, fondée sur le partage de responsabilité, le rend plus efficace et plus sûr. Contre le danger que les échanges sociaux se réduisent aux échanges monétaires, différents groupes se sont constitués avec comme préoccupation, dans tous les cas, de concevoir la proximité géographique comme un levier pour former des réseaux destinés à valoriser liberté et capacité d'initiative.

Pour leur part, l'autoproduction collective, les réseaux réciproques d'échanges de savoir et les systèmes d'échange local réhabilitent une économie du rez-de-chaussée<sup>20</sup>, que Fernand Braudel désignait comme vie matérielle ou civilisation matérielle<sup>21</sup>. Mais si ces activités de production et d'échange de base se distinguent des activités illégales ou de la simple «débrouille» en famille ou entre amis, c'est qu'elles ont opté pour une inscription dans l'espace public fondée sur des solidarités volontaires et des relations égalitaires entre les membres.

---

18. Ritimo-Solagral, *Pour un commerce équitable*, Editions Charles Leopold Mayer, La Librairie Fondation pour le progrès de l'homme, Paris, 1998, p. 15.

19. Servet, J.-M., «La mobilisation locale et solidaire de l'épargne, un autre rapport à l'argent», in *Cultures en mouvement*, dossier sur «Libéralisme: quelles alternatives?», mai 1999; voir aussi Servet, J.-M., *Epargne et liens sociaux. Etudes comparées d'informalités financières*, AEF, Paris, 1995; voir encore Servet, J.-M. et Vallat, D., *Exclusion et liens financiers. Rapport 1997*, AEF/Montchrestien, Paris, 1998.

20. Roustang, G., «Quartiers en difficulté et économie du rez-de-chaussée», in *Urbanisme*, novembre-décembre 1997, pp. 61-65.

21. Braudel, F., *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, tome 1, Armand Colin, Paris, 1980; voir aussi Verschave, F. X., *Libres leçons de Braudel, passerelles pour une société non excluante*, Syros, Paris, 1994.

L'économie solidaire n'est pas, loin de là, l'ensemble de l'économie. Elle n'en constitue qu'une partie largement ignorée, en recherche de clarification et de légitimation. En revanche, l'engagement citoyen qui la soutient révèle les angles morts de l'économie. Au total, l'importance des démarches s'inscrivant dans une perspective d'économie solidaire tient moins au nombre et au volume d'organisations qu'à la réflexion qu'elles impulsent, à la prise de conscience et à l'intervention dans le débat politique appuyée sur des pratiques révélatrices.

### *b. Articuler actions publiques et actions de la société civile*

Les actions publiques ne peuvent trouver une légitimité renouvelée que si elles permettent de conforter les démarches associatives et coopératives issues de la société civile. Réciproquement, ces démarches ne peuvent échapper à l'enfermement dans la pénurie, l'informel et la survie que par l'ancrage dans la sphère publique.

L'enjeu de rapports renouvelés entre pouvoirs publics et expériences s'inscrivant dans la perspective de l'économie solidaire n'est pas seulement celui de la création d'emplois et d'un développement durable. Il est aussi celui de la démocratie<sup>22</sup> qui «est indissociable de mœurs spécifiques, de la force de vertus civiques, d'une morale politique favorable à l'attachement au bien public et à la pratique continue de la participation politique<sup>23</sup>». Face à l'individualisme négatif accentué par la marchandisation de la vie sociale, les «espaces publics de proximité<sup>24</sup>» qui se constituent autour des questions d'activité, de travail, de lutte contre le chômage sont des lieux qui contrecarrent les tendances au retrait dans la sphère privée ou dans l'assistance. S'y manifeste un rapport du sujet à l'action collective différent de celui qui existait dans les mouvements sociaux antérieurs. Par la coprésence dans de tels lieux, les citoyens peuvent retrouver une confiance en leur capacité à générer du travail et à surmonter la peur devant l'incertitude de l'action publique<sup>25</sup>.

---

22. L'interrogation de Sylvie Mappa (Mappa, S., *Développer par la démocratie ?* Karthala, Paris, 1995) ne vaut pas que pour le Sud, il est à notre sens pertinent pour le Nord.

23. Chaniel, P., *L'association est-elle une politique ?*, communication au colloque «1998: l'actualité de 1848. Economie et solidarité», organisé au Sénat français par le CRIDA-LSCI (CNRS) avec *Le Monde diplomatique*, *Esprit*, *Télérama*, Desclée de Brouwer, Paris, 27 novembre 1998.

24. Pour une analyse de l'inflexion de l'acception d'espace public qu'implique l'idée d'espace public de proximité, voir Dacheux, E. et Laville, J.-L., «Economie solidaire et démocratie», in *Hermès*, n° 36, Editions du CNRS, 2003.

25. Comme le note Cottureau, A., *Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public*, n° 3, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 1992.

Par ailleurs, la solution à la crise du travail ne peut pas venir que d'une croissance forte. Elle réside en partie dans le renforcement de l'engagement pour le bien commun. Un tel civisme quotidien ne sera pas spontané, il ne pourra exister sans une politique inédite articulant emploi, lien social et espace public. Cette exigence est d'autant plus pressante que l'autonomie de l'économie par rapport au politique était fondée sur une conception de l'augmentation de la richesse l'assimilant à l'accroissement des biens matériels, seuls susceptibles d'être mesurés. Dans une économie tertiaisée à fort contenu relationnel et immatériel, cette autonomie n'est plus tenable sauf à nous enfermer dans une vision dépassée qui prive le citoyen de toute prise sur l'économie.

### *c. La mise en synergie des deux formes de solidarité*

A cet égard, l'importance de la problématique de l'économie solidaire tient à ce qu'elle interroge la partition entre les libéraux, promoteurs de la libre entreprise, et les progressistes, défenseurs des acquis sociaux. Elle met en lumière que ce conflit central, réactivé aujourd'hui, laisse dans l'ombre l'accord des deux parties sur le fait que la solidarité est indexée sur la croissance marchande. Or, cette conviction commune pose d'autant plus de problème que le marché envahit le champ social. Si le libéralisme rabat la société sur le marché, la social-démocratie qui tirait ses ressources du marché pour organiser prestations et services sociaux est perturbée par l'irruption des grandes entreprises privées dans des domaines auparavant réservés à l'action publique. Il devient, dans ces conditions, paradoxal de vouloir cantonner le marché si l'on dépend de ses performances pour augmenter les transferts sociaux.

C'est cette aporie que l'économie solidaire peut permettre de dépasser parce qu'elle complète la solidarité redistributive par une solidarité conçue, dans le prolongement de Leroux, comme le lien social fondé sur l'égalité et la réciprocité, unissant les citoyens volontaires dans l'espace public<sup>26</sup>. L'économie solidaire peut favoriser l'intégration socio-économique par sa capacité à articuler les dimensions de réciprocité et redistributive de la solidarité.

La complémentarité entre ces deux formes de solidarité peut venir de ce que la solidarité horizontale, ayant une plus grande dimension de réciprocité, qui a préparé la solidarité redistributive<sup>27</sup>, ne présuppose pas qu'il faille considérer que seule l'économie de marché est productrice de

---

26. Voir sur ce sujet Perret, B., «Quelle stratégie pour les politiques sociales?», in *Les nouvelles frontières de l'argent*, Seuil, Paris, 1999, pp. 280-285.

27. Comme le montre Castel, R., *op. cit.*, pp. 290-291.

richesses. Conçue sous la forme d'action collective régie par les principes de liberté d'engagement et d'égalité entre les participants, la solidarité peut participer de la création de richesses. Le «capital social<sup>28</sup>» formé à partir des relations de solidarité est déterminant pour l'économie. C'est un facteur de production primordial qui contribue à améliorer les résultats de la combinaison productive<sup>29</sup>. Dans cette optique, les réseaux solidaires deviennent de véritables ressources économiques. Encore faut-il pour qu'elles donnent leur pleine mesure que l'accès aux droits économiques et sociaux soit moins limitatif.

### 3. La reformulation de droits économiques et sociaux

Ce point de vue converge vers celui du groupe européen coordonné par Alain Supiot, insistant sur l'importance d'une politique du travail, qui soit plus préventive que les politiques de l'emploi et qui soit centrée sur l'entretien des capacités des personnes<sup>30</sup>. Les politiques structurelles en matière d'innovation et de recherche, de formation professionnelle et continue, d'infrastructures collectives, de création de réseaux favorisant la mobilité professionnelle et la création d'entreprises apparaissent primordiales<sup>31</sup>.

#### a. Des cadres collectifs pour un état professionnel

Pour ce groupe européen, le risque présent est de s'enfermer dans une stratégie défensive de préservation des acquis des travailleurs les plus protégés, par exemple certains salariés du secteur public. La focalisation sur un tel objectif signifierait en contrepartie l'abandon de tous ceux qui

---

28. Selon la définition de Putnam, R., *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

29. Selon les mots de Razeto qui parle pour sa part de «facteur C» comme coopération: Razeto Migliaro, L., *Economía de solidaridad y mercado democrático*, Libro tercero, Fundamentos de una teoría económica compensativa, Programa de Economía del Trabajo, Santiago du Chili, 1988; voir Laville, J.-L. et Nyssens, M., «A theoretical approach of social enterprises», in Borzaga, C., Defourny, J. et Spear, R., *The emergence of social enterprise*, Routledge, Londres, 2001.

30. Cet accent mis sur les capacités ou «capabilités» est caractéristique de l'œuvre de A. Sen; voir, par exemple, Sen, A., *Development as Freedom*, Alfred A. Knoff Publisher, New York, 2000. Pour une application de cette approche théorique aux réalités empiriques de l'économie solidaire, voir Guérin, I., *Femmes et économie solidaire*, La Découverte, Paris, 2003.

31. Supiot, A., Casas, M. E., de Munck, J., Hanau, P., Johansson, A., Meadows, P., Mingione, E., Salais, R. et Van der Heijden, P., *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris, 1999.

seraient condamnés à la précarité. La seule façon réaliste d'y échapper consiste à développer une approche compréhensive du travail, liant les impératifs de liberté et de sécurité à travers de nouveaux cadres collectifs d'organisation du travail susceptibles de «fixer des règles; déterminer des espaces de négociation des règles; permettre à des acteurs collectifs d'intervenir de façon efficace<sup>32</sup>».

Cette problématique, qui refuse d'entériner un clivage entre salariés «normaux» et «précaires», rejoint d'autres approches prospectives. Elles partent toutes des mutations pour faire évoluer les catégories du droit du travail et définir des formes de protection appropriées. Loin de manifester un renoncement face à l'évolution économique, elles recherchent au contraire un couplage entre protections porteuses de cohésion sociale et, formes contemporaines d'organisation du travail. Ainsi, un autre groupe de chercheurs européens s'est consacré à l'introduction de l'idée de «marché transitionnel, correspondant à l'ensemble des positions intermédiaires entre l'emploi et le non-emploi que peuvent occuper temporairement, d'une part, les salariés durablement intégrés dans les entreprises (mi-temps, préretraites à temps partiel, stages de formation...), et, d'autre part, les autres actifs au sens large, qu'ils soient en position de recherche d'emploi ou affectés à des occupations socialement valorisées (chômeurs, jeunes en formation, parents élevant des enfants, militants du monde associatif<sup>33</sup>...)». Ces marchés sont conçus comme un instrument de lutte contre le chômage de longue durée par «une alternative à ce qu'on appelle le deuxième marché de l'emploi<sup>34</sup>», secteur à «bas salaires» aux Etats-Unis et secteur «subventionné sur des fonds publics<sup>35</sup>» en Europe. La démarche consiste à réunifier des situations jusqu'alors traitées comme des cas particuliers pour «homogénéiser les droits sociaux des travailleurs "normaux" et ceux des actifs en transition». Elle veut favoriser pour tous les actifs les passages entre emploi rémunéré, formation et autres activités sociales ou d'intérêt public en combinant salaires et transferts sociaux.

---

32. *Ibid.*, p. 85

33. Gazier, B., «Marchés du travail et inventions institutionnelles», in Gazier, B., Marsden, D. et Silvestre, J. J., *Repenser l'économie du travail. De l'effet d'entreprise à l'effet sociétal*, Octares Editions, Paris, 1998.

34. On appelle deuxième marché de l'emploi l'ensemble des postes de travail qui sont financés par le traitement social du chômage, cette expression est surtout répandue en Allemagne; voir Schmid, G., «Le plein emploi est-il encore possible? Les marchés du travail "transitoires" en tant que nouvelle stratégie dans les politiques de l'emploi», in *Travail et emploi*, n° 65, 1995, pp. 5-17 (traduction française).

35. *Ibid.*, p. 14.

Ce qui manque, c'est un cadre cohérent qui reconnaîtrait aux personnes un «état professionnel» privilégiant la continuité du développement des capacités des actifs dans des situations différentes. Il y a dans cette option la possibilité d'une activation des dépenses sociales qui ne soit ni un cadeau pour les entreprises se traduisant par des effets d'aubaine et de substitution<sup>36</sup>, ni un accroissement du contrôle social sur les chômeurs comme le «workfare». La démarche appelle toutefois l'élaboration des procédures de délibération collective permettant de traiter de manière socialement juste et économiquement efficace, aux divers niveaux, la nécessaire conciliation entre les besoins de la collectivité d'appartenance (l'entreprise, le territoire) et la liberté individuelle d'usage de ses droits. Le lien est à faire avec des avancées syndicales qui prônent une orientation vers des négociations collectives territorialisées. Un quatrième niveau de dialogue social<sup>37</sup> peut être ajouté aux trois niveaux classiques que sont l'entreprise, la branche et le niveau national interprofessionnel. Pour fonder une négociation collective territorialisée, peuvent être par exemple utilisés l'intervention financière des syndicats au profit d'actions pour l'emploi local, l'extension du champ de compétence de la négociation collective et le financement, par les organismes paritaires collecteurs agréés, d'actions allant au-delà de la formation. De tels moyens, mobilisables puisque reposant sur la réaffectation de ressources existantes, peuvent permettre d'avancer vers des accords régionaux entre partenaires sociaux sur le développement de l'emploi et de l'économie sur le territoire.

#### *b. La reconnaissance des engagements volontaires*

L'extension des droits économiques et sociaux passe donc par une nécessité paradoxale: rendre accessible un travail salarié pour tous et relativiser la place de l'emploi, en particulier par la légitimation d'autres formes de travail. Cette tension qui est au cœur de l'économie solidaire engendre

---

36. Sur l'ampleur de ces effets dans les politiques d'emploi, voir Lallement, M., «L'Etat et l'emploi», in Eme, B. et Laville, J.-L., *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994.

37. Cette proposition a été formulée par l'Union régionale CFDT Poitou-Charentes; voir Joubert, F., Quintreau, B. et Renaud, J., «Syndicalisme et nouvelles solidarités», in *La Revue de la CFDT*, juin-juillet 1998, n° 11, dont sont tirés les lignes qui suivent; voir aussi dans le même numéro Larose, G. et Aubry, F., «La Confédération des syndicats nationaux et l'économie solidaire au Québec», ainsi que le dossier «Pourquoi rapprocher la négociation sociale du terrain», in *Le Monde*, supplément «Initiatives», 16 juillet 1998. Il est à noter que le principe d'un quatrième niveau de dialogue social a été adopté par une convention nationale du parti socialiste.

nombre d'incompréhensions. Certains ne la voient que comme un outil de création d'emplois et ignorent la dimension bénévole. D'autres ne perçoivent que cette dernière et soupçonnent les expériences qui y ont recours d'implanter des formes dégradées de travail où la gratuité remplace la rémunération. Pourtant, la conciliation entre emplois durables professionnalisés et engagements volontaires constitue bien la spécificité des projets, mais elle est invisible pour leurs interlocuteurs qui, de ce fait, participent à leur normalisation. On mesure dans ce processus toute la réticence à l'inscription du volontariat dans un lieu de droit qui le constituerait en travail<sup>38</sup>. Pourtant, la pluralisation du travail représente l'un des points de passage pour avancer vers une définition du travail qui ne se limite pas à l'emploi. L'enjeu est l'apparition d'un nouveau type de droits sociaux, référés au travail à la fois volontaire et rémunéré.

### c. Vers un revenu minimal d'initiative

Par ailleurs, une meilleure articulation entre protection et initiative peut être assurée par un système à trois étages:

- au premier étage, un revenu minimal est octroyé à ceux qui ne disposent pas pour vivre de ce montant de ressources. Il doit être cumulable avec d'autres ressources, le revenu minimal étant alors diminué d'un montant inférieur à ces ressources. Il s'agit d'accorder «à toute personne ne bénéficiant pas du niveau minimal de ressources garanti, quand bien même les actions de réinsertion envisagées ne pourraient aboutir<sup>39</sup>»;
- au deuxième étage, il est en conséquence indispensable pour que ce revenu inconditionnel ne rémunère pas l'exclusion que soit construit un dispositif de soutien aux démarches d'insertion. Toute initiative socio-économique, individuelle ou collective, marchande ou associative, émanant d'un bénéficiaire ou d'un groupe auquel il participe doit être écoutée, aidée dans sa formulation et accompagnée. Sa validation déclenche l'attribution d'un complément au revenu minimal;
- au troisième étage, nul ne saurait prétendre pour autant que l'initiative peut être accessible à tous immédiatement. C'est alors que la puissance publique peut assumer la responsabilité de fournir des activités d'utilité sociale aux personnes qui, à défaut, s'enfonceraient

---

38. «Il faut et il suffit qu'à un engagement d'agir soient attachés des effets de droit, pour que cette action puisse être qualifiée de travail» si l'on en croit Alain Supiot dans «Grandeur et servitude de l'emploi», in *Partage*, n° 112, avril 1997, p. 14.

39. Selon les termes employés dans «L'appel à débat sur le chômage», in *Le Monde*, 28 juin 1995.

dans l'exclusion. Et c'est ici, mais ici seulement, que peut jouer une logique d'obligation, éthiquement intenable autrement, et que doit être proposé l'accès à une activité et à un complément de revenu, à des conditions qui peuvent dès lors être strictes, puisque la liberté est ménagée par ailleurs.

Enfin, pour réguler l'ensemble de ces dispositions et pour que l'insertion ne soit plus une question technique réservée aux spécialistes mais une question de société, la représentation des bénéficiaires dans les organismes d'attribution du revenu s'avère essentielle, comme l'ont précisé les associations de chômeurs.

Ce projet d'un revenu minimal à trois étages s'inscrit dans le cadre d'un maintien de salaire minimal, seul à même de constituer un garde-fou contre la dégradation des bas salaires. Par rapport à l'allocation universelle, il a le mérite de ne pas poser de problèmes de financement insurmontables. Sa caractéristique principale est d'assumer la question de la construction sociale d'un véritable dispositif local d'insertion, qui a été largement éludé jusqu'ici. Ce faisant, il peut rompre avec une logique d'assistance pour mettre en place les conditions d'accès à l'initiative personnelle et sociale. Il peut donc être qualifié de revenu minimal d'initiative (RMI).

Ce nouveau RMI propose de remplacer la hiérarchisation des bénéficiaires selon leur «employabilité» par la recherche de leur intégration dans une économie plurielle. Ce n'est plus la recherche d'un travail dans le secteur marchand qui est l'horizon, avec comme seul palliatif le traitement social du chômage. Sans exclusive aucune, les hypothèses de contribution à l'autoproduction, à la création de petites entreprises territorialisées du commerce ou de l'artisanat sont également examinées. Par ce biais, s'il existe indéniablement un besoin de financement public supplémentaire, en particulier pour infléchir le travail social dans ce sens, le retour sur investissement est garanti puisque c'est une forme d'activation des dépenses passives qui est réalisée. Simplement elle ne repose pas sur un contrôle social accru des pauvres, comme le *workfare*, mais sur une meilleure prise en compte de leurs conditions d'existence et sur un pari de confiance citoyenne. Des réformes relevant de ce registre ont d'ailleurs déjà été initiées, par exemple au Danemark avec le Programme de développement social lancé en 1988, ou aux Pays-Bas avec celui du renouveau social de 1993<sup>40</sup>.

---

40. Voir Laville, J.-L. et Roustang, G., «L'enjeu d'un partenariat entre Etat et société civile, in Defourny, J., Develtere, P. et Fonteneau, B., *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck, Bruxelles, 1999, pp. 217-240.

Un tel réaménagement du RMI est indissociable d'une évolution des principaux droits sociaux qui ont été «accrochés à la détention d'un emploi<sup>41</sup>». Les droits fondamentaux ne peuvent plus être liés à la seule inscription dans le salariat, des droits sociaux universels rattachés aux personnes s'imposent pour la couverture médicale, la vieillesse ou les allocations familiales, ne serait-ce que pour tenir compte des mutations de la famille concomitantes de celles du travail<sup>42</sup>.

## **Conclusion**

L'une des principales contreparties du compromis entre marché et Etat social, propre à la période d'expansion, est d'avoir enfermé la solidarité devenue institutionnelle dans une dépendance à la croissance marchande. D'où la contradiction qui apparaît aujourd'hui dans une économie plus internationalisée: d'un côté, il devient nécessaire pour préserver la compétitivité des entreprises de flexibiliser l'emploi; d'un autre côté, cette souplesse participe d'un accroissement de l'insécurité ressentie par les citoyens et que les protections associées au travail réduisaient auparavant. En outre, dans une économie qui est aussi de plus en plus une économie de services, les domaines qui avaient été soustraits au marché (santé, services sociaux, éducation, services aux personnes) par le développement de l'Etat providence sont désormais au cœur des stratégies de grands groupes multinationaux; cette privatisation tendancielle conduit à une marchandisation de la vie sociale dont les effets pervers ne peuvent que s'accroître, en particulier l'individualisme négatif.

La visée d'une démocratisation du travail implique que soit remise en cause la représentation selon laquelle l'économie de marché est la seule source de prospérité pour l'ensemble de la société. La réflexion sur le travail gagne à s'inscrire dans une perspective plus réaliste et moins idéologique que celle de l'économie de marché: celle d'une économie avec marché,

---

41. Supiot, A., *op. cit.*, 1997, p. 11.

42. Euzéby, C., *Mutations économiques et sociales en France depuis 1975*, Dunod, Paris, 1998. Des auteurs comme Bernard Friot s'insurgent contre une telle évolution en arguant qu'elle entérine une focalisation des cotisations sociales, synonyme d'assistance. Mais, comme le note Denis Clerc, dans sa critique de «Et la cotisation sociale créera l'emploi»: «la fiscalisation n'est-elle pas aussi une forme de socialisation des revenus? Faut-il affirmer à ce point le lien entre travail et droits sociaux, lesquels sont, au fond, une créance sur la société tout entière et pas seulement sur le capital?», in *Alternatives économiques*, n° 170, mai 1999, p. 71.

autrement dit d'une économie plurielle dont le marché constitue l'une des composantes qui, tout en étant majeure, n'est en rien l'unique productrice de richesses<sup>43</sup>.

Dans cette optique d'économie plurielle, il devient possible de faire place aux combinaisons entre les différents pôles telles qu'elles se constituent dans les expériences d'économie solidaire, c'est-à-dire des pratiques économiques dans lesquelles des personnes s'associent librement pour mener en commun des actions qui contribuent à la création d'activités économiques et d'emplois tout en renforçant la cohésion sociale par de nouveaux rapports sociaux de solidarité. Ces initiatives peuvent compléter des actions de démocratisation du service public et de régulation de l'économie marchande. En s'appuyant ainsi sur les différents registres de l'économie comme sur les différentes formes de travail, il devient possible d'envisager une revitalisation du lien politique et une consolidation du tissu social qui s'avèrent nécessaires pour que le modèle social européen évolue et s'adapte tout en maintenant ses valeurs fondamentales.

---

43. Voir Passet, R., «Les voies d'une économie plurielle», in «Transversales Sciences Culture», numéro spécial, *L'Alternative*, n° 32, mars-avril 1995.

## Annexe — Un choix de société

| <b>Politiques dominantes<br/>entretenant l'insécurité collective</b>                                    | <b>Composantes d'un nouveau<br/>contrat social susceptible de<br/>restaurer la cohésion sociale</b>  |
|---|--|
| Priorité accordée aux exigences des marchés, notamment de leur intégration à l'échelle globale          | Recherche d'un nouvel équilibre en marché, Etat et société civile; expériences de démocratisation de l'économie (économie solidaire et associative, tiers secteur, etc.) |
| Réduction de l'économie à l'économie marchande  | Conception «plurielle» de l'économie: économie marchande, économies publique et solidaire  |
| Désengagement de l'Etat social ou inclusion en son sein de mécanismes marchands ou quasi marchands      | Démocratisation du service public par inclusion de formes de démocratie participative avec usagers   |
| Individualisation des rapports entre employé et employeur   | Nouveaux espaces de négociation collective incluant, avec représentants des employeurs et employés, d'autres représentants de la société civile                          |
| Constitution d'un «second marché de l'emploi», précarisation, multiplication des statuts intermédiaires | Articulation de la reconnaissance de droits liés à un état professionnel et à des engagements volontaires  |
| <i>Workfare</i>   | Revenu d'initiative  |

## II . A quelles conditions pourra-t-on gérer la crise de l'Etat providence ? La « planification sociale », clé du passage à une société de bien-être

*Franco Archibugi, président du Planning Studies Centre, Rome (Italie)*

### 1. Les multiples défis pour l'Etat providence

La crise de l'Etat providence, comme il a été dit plus en détail ailleurs<sup>1</sup>, peut être envisagée selon trois facteurs généraux, à savoir :

- les limites financières;
- le manque d'instruments permettant de mesurer l'efficacité, l'efficience et les résultats;
- la désaffection des utilisateurs.

#### a. Les limites financières du secteur public

La pression fiscale de l'Etat sur la production des ressources nationales à des fins de redistribution du revenu et de financement des services indivisibles (et divisibles) a aujourd'hui atteint des niveaux insurpassables<sup>2</sup>, surtout si l'on prend en compte la baisse du taux de croissance de la production des ressources.

De plus, tout le monde sait que l'élasticité des dépenses publiques totales sur la formation des ressources (PNB) est depuis longtemps, sinon depuis toujours, supérieure à un, et qu'elle a, de plus, tendance à augmenter.

Dans les systèmes économiques occidentaux, les dépenses publiques sont financées par les systèmes fiscaux. Et, sauf variations marginales, l'élasticité des recettes fiscales de l'Etat par rapport au PNB (en d'autres

---

1. Archibugi (2000).

2. Ce seuil insurpassable, à chaque fois qu'il a été défini dans le passé, s'est trouvé vivement dénoncé. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Leroy-Beaulieu, célèbre économiste des finances publique du Collège de France, affirmait qu'il était impossible que ce seuil soit supérieur à 12 à 13%. Pendant les années 1920 et 1930, des économistes aussi éminents que Keynes et Colin Clarks jugeaient impossible qu'il puisse dépasser 25% (voir Cazes, 1981). On peut se demander si le rôle joué par les dépenses publiques, et plus particulièrement par la relance par le déficit budgétaire, serait considéré de la même manière par Keynes lui-même, compte tenu du niveau actuel de la pression de l'Etat sur l'ensemble de l'économie (dans certains pays avancés d'Europe, elle atteint de 50 à 60%). Cet effet doit être pris en compte dans le débat sur le keynésianisme et la « dissolution » de son consensus (voir Dean, 1981).

termes, le fardeau fiscal sur les recettes du secteur privé) est *grosso modo* parallèle à l'élasticité des dépenses publiques. Par conséquent, même du point de vue de la pression fiscale mondiale, nous sommes arrivés à un point critique au-delà duquel nous allons devoir inventer soit «d'autres modes» de financement de dépenses publiques en croissance constante, soit des modalités non publiques de financement de ces services-là où une demande croissante se manifeste.

*b. Le manque d'instruments permettant de mesurer l'efficacité, l'efficience et les résultats dans le secteur public*

Le deuxième facteur de crise lié à la poursuite du développement des services publics réside dans la crise de l'efficacité/efficience de ces services. De fait, parallèlement à la croissance de la demande de services publics, on a enregistré à peu près partout une crise du contrôle de leur efficacité. Plus l'offre de ces services est importante, moins ils sont contrôlés. Et cela est vrai, bien que leur expansion ait lieu sous la pression d'une vraie demande sociale.

Les systèmes d'Etat providence introduits après la seconde guerre mondiale dans tous les pays développés ont montré que de grandes dimensions sont souvent nécessaires pour normaliser les coûts et garantir l'égalité des performances au regard des droits des citoyens. Mais nous savons aujourd'hui que les grandes dimensions ont pour effet de pérenniser la nécessité d'adapter la fourniture de services à l'évolution des préférences de la demande, même dans tel service social précis.

Tout cela est à la base du phénomène de «bureaucratization», c'est-à-dire l'apparition d'activités obsolètes ou parasitiques plus adaptées aux intérêts des agents des institutions qu'à ceux des utilisateurs ou bénéficiaires.

Le meilleur moyen de contrôler l'efficience et/ou l'efficacité du service public est donc de contrôler et de diriger son fonctionnement dans toutes les directions. Mais il est difficile d'appliquer des méthodes appropriées de mesure et d'évaluation des performances lorsque celles-ci ne sont pas analysées, définies et évaluées dans le cadre d'un système explicite d'objectifs, et liées à une analyse approfondie des moyens nécessaires pour les atteindre et du système y afférent d'instruments de mise en application.

C'est ce que l'on peut appeler une «planification stratégique»: nous y reviendrons plus loin.

### *c. Désaffection et antipathie*

Des facteurs mentionnés plus haut, le deuxième donne aussi naissance au troisième. Le manque d'efficacité/efficience produit la désaffection, ainsi que l'antipathie, des utilisateurs. Mais cette désaffection et ce rejet des services fournis peuvent aussi se manifester indépendamment de leur efficience – au-delà d'un certain seuil de satisfaction des besoins matériels primaires et secondaires – par une préférence personnelle pour des services et des résultats plus «personnalisés» et moins «sociaux».

Ce phénomène, qui se produit lorsque le minimum de besoins tangibles est satisfait, se répand dans des couches de plus en plus importantes de la population des utilisateurs<sup>3</sup>.

## **2. L'évolution de la demande sociale et le nouveau modèle de marché du travail qui en découle**

### *a. La transition d'une société industrielle à une société «postindustrielle»*

La société postindustrielle<sup>4</sup>, déjà commune, se caractérise par une inversion radicale des modes de la consommation des ménages: de la consommation de produits industriels à la consommation de services personnels, ou de la consommation évaluée «au prix du marché à une consommation évaluée en termes différents des prix du marché, ou à laquelle on n'attache tout simplement pas de prix.

Si la société industrielle est marquée par une «commercialisation» progressive des transactions interindividuelles, la société postindustrielle nous offre un nouveau processus de «décommercialisation» de ces transactions, qui reste encore à étudier et à évaluer, à commencer par la

---

3. En fait, plus l'Etat élargit la couverture sociale et généralise son intervention en faveur des besoins sociaux émergents, plus la satisfaction subjective de ces mêmes besoins semble baisser. Pour plus de détails sur ce résultat paradoxal (ou peut-être pas paradoxal du tout), voir l'argumentation de Fred Hirsch (1976) et de Tibor Scitowsky (1976) sur «l'économie sans joie».

4. Le concept a été proposé il y a longtemps par de nombreux universitaires, dont Touraine (1969) et Bell (1973), avec la terminologie non définie habituelle au début de toute réflexion.

signification de l'instrument comptable qu'est le PNB, considéré aujourd'hui comme obsolète et pourtant tellement utilisé<sup>5</sup>.

Dans la société industrielle, la forme dominante de l'emploi tend à se modeler sur les formes et conditions de l'organisation de l'usine. Dans la société postindustrielle, au contraire, le travail indépendant commence à réapparaître après sa disparition tendancielle, bien que sous d'autres formes. Le «marché du travail» n'est plus le modèle qui tend à dominer, comme dans la société industrielle.

Tout d'abord, le mouvement se généralise et s'accroît vers une «professionnalisation du travail» qui s'était déjà esquissée dans la dernière phase de l'industrialisation, celle de l'automatisation. Dans le secteur industriel aussi, le premier stade de la mécanisation, qui pendant longtemps avait constitué un facteur de dégradation des qualifications, a été suivi par le développement de l'automatisation où, sous forme des nouvelles professions inhérentes au contrôle de tout un processus, le travail a recouvré sa qualification.

Mais, dans la société postindustrielle, le mouvement vers une professionnalisation élargie gagne du terrain avec l'extension de ces mêmes activités et services extra-industriels (qui ne peuvent pas être quantifiés comme des produits) fondés sur une prestation personnelle de type professionnel<sup>6</sup>. Dans la société postindustrielle, le modèle de référence dominant n'est plus l'usine, mais le bureau; et cela finit par influencer sur les activités industrielles (même l'agriculture n'est pas épargnée, qui devient agro-industrie). En conclusion, le «marché du travail» (du salarié) est progressivement remplacé, comme modèle de référence approprié, par un «marché des professions».

---

5. Disons que je suis de plus en plus étonné par cette sorte de schizophrénie qui affecte les économistes de toutes les écoles de pensée, chez lesquels il est fréquent d'entendre dire que le système traditionnel de comptabilité officielle utilisé dans tous les pays ne veut rien dire, alors que d'un autre côté, sans réserve ni scrupules, ils continuent impassiblement à l'utiliser pour déterminer si les choses vont bien ou mal.

6. Dans la société postindustrielle, l'explosion des «services de production» se poursuit: entreprises de mercatique (marketing), agences de publicité, informatique... Mais ces activités, au lieu d'évoluer vers une structure plus ample, adoptent une structure professionnellement autogérée.

## b. Transformation des motivations

Même au plan des motivations, une grande transformation intervient. Dans la société industrielle, si le progrès est garanti par l'accroissement de la productivité, cela se fonde sur un intérêt accru pour les bénéfices et les revenus. Ce n'est pas un hasard si l'accumulation capitaliste et la société industrielle sont des phénomènes interactifs et fortement intégrés. Et ce n'est pas non plus un hasard si le profit d'entreprise est considéré comme la motivation fondamentale de l'activité de production dans la société industrielle capitaliste. L'entrepreneur tel que le concevait Schumpeter est, en fait, le héros de la société industrielle, motivé par le profit, qui cherche dans l'innovation ou dans le processus de production le taux d'accroissement de la productivité dont dépend le taux de son bénéfice (et des perspectives duquel dépend aussi le taux de l'investissement).

Dans la société postindustrielle, l'absence d'augmentation de la productivité réelle rend problématiques la présence et l'efficacité de la motivation du profit en tant que moteur de l'activité et de l'investissement<sup>7</sup>. L'espoir de profit n'a plus rien sur quoi se fonder. D'autres motivations prennent le relais, par exemple celle de la reconnaissance professionnelle et sociale dans la gamme toujours plus vaste des activités personnalisées qui caractérisent l'ère «tertiaire».

En fait, on voit se développer un domaine de production et de consommation de type associatif, composé de petites communautés, d'initiatives «locales» et «de proximité», dont l'impact se fait de plus en plus sentir au sein du système économique global. Dans ce domaine associatif, la solidarité et «l'esprit de service» éclipsent le but lucratif, et les échanges ont lieu tantôt «en nature» ou sous forme de troc, et tantôt sous des formes monétaires *sui generis*<sup>8</sup>. Dans les systèmes économiques avancés, cela constitue un secteur «indépendant<sup>9</sup>», une économie pour laquelle je suis tenté de proposer le terme d'«économie associative», fondamentalement motivée par des intentions non lucratives<sup>10</sup>.

---

7. Pour un examen du déclin de l'esprit d'entreprise par Heilbroner (1976), voir l'analyse quantitative de la crise de la rentabilité par Heap *et al.* (1980-1981) et les études sur la désindustrialisation, réunies par Blackaby (1979).

8. Dans l'abondante littérature consacrée à ce sujet, voir en particulier l'examen critique portant sur les pays européens par Laville et Gardin (1996).

9. Voir l'excellente analyse de Williams et Windebank sur ce sujet.

10. Aux Etats-Unis, le secteur «indépendant» a pris des proportions énormes et dispose d'une large confédération nationale, qui mérite d'être étudiée en profondeur et prise en considération (Independent Sector, 1992 et Hodgkinson, Lyman *et al.*, 1989. Voir également Salamon et Anheier, 1996). Voir aussi le site web du secteur: [www.independentsector.org](http://www.independentsector.org).

### c. Un changement fondamental dans l'offre et la disponibilité de la main-d'œuvre

Ces activités, y compris les motivations de l'offre de main-d'œuvre, entraînent des changements que les économistes, empêtrés dans leurs paradigmes interprétatifs, ont du mal à reconnaître.

Je fais confiance à Robert W. Fogle (prix Nobel d'économie en 1993) lorsqu'il recommande dans son nouvel ouvrage<sup>11</sup> que l'on fasse une distinction claire entre le *earnwork* (le travail payé) et le *volwork* (travail bénévole) dans les futures analyses du marché du travail. Il conclut, après de longs calculs sur l'évolution des deux types de travail, qu'aux Etats-Unis les heures consacrées au travail payé, qui en 1880 représentaient 81% du temps disponible (heures «discrétionnaires<sup>12</sup>») d'une année de vie (d'un même individu, le chef de famille) (le travail bénévole représentait donc 19%), étaient tombées à 62% en 1995 (le temps consacré au travail bénévole passant donc à 38%). Ainsi, aujourd'hui, nous passons quelque 40% de notre temps disponible à des travaux bénévoles. Mais le plus étonnant est la projection qu'il fait de cette tendance et qui montre qu'en 2040, toujours aux Etats-Unis, la part du travail payé tombera à 23%, alors que le travail volontaire atteindra 77% du temps (c'est-à-dire qu'il absorbera environ les quatre cinquièmes du temps disponible de l'individu moyen).

En d'autres termes, le travail payé va tendre à disparaître et nous nous acheminons vers une situation où le travail bénévole l'emportera. Quel sera le comportement de l'offre de main-d'œuvre dans une telle situation? Sans doute répondra-t-elle uniquement aux souhaits d'activité du travailleur (mais pourra-t-on toujours l'appeler ainsi?).

Il est probable que si une mondialisation plus organisée et contrôlée se produit, des brassages peuvent intervenir, débouchant peut-être sur une nouvelle forme de «division du travail». Alors, on cherchera dans la sphère de la protection sociale comment introduire un nouveau système de compensation, de soutien et de «filet de sécurité» social, destiné à

---

11. Paru en 2000 (Fogel, 2000) sous le titre *The Fourth Great Awakening and the Future of Egalitarianism*, où il replace l'évolution que l'on note aux Etats-Unis, notamment les transformations intervenues depuis 1960, dans un cadre historique.

12. Il considère comme «non discrétionnaires» les heures résiduelles de la journée moyenne (sur une base de 365 jours par an pour l'homme chef de famille) réservées au sommeil, aux repas, aux ablutions et aux corvées quotidiennes (heures résiduelles qui sont évaluées, pendant toute la période, à douze heures par jour).

corriger le déséquilibre et la mauvaise distribution sociale des prestations, qui n'en sont pas moins appropriées pour tous (seul quelqu'un souffrant de strabisme intellectuel pourrait le nier).

### ***3. Croissance d'une économie indépendante, à but non lucratif et associative***

C'est en ce sens que je formule l'hypothèse de la croissance d'une «économie postcapitaliste» fondée sur des résultats non liés au profit, des objectifs et des mobiles non liés aux bénéfiques, d'abord au niveau de la main-d'œuvre, mais aussi dans les organisations, qui deviendront de plus en plus des organisations à but non lucratif.

Examinons maintenant la fonctionnalité d'une telle économie dans le contexte des défis contemporains en matière de sécurité, des rapports traditionnels de production, de la crise de l'Etat providence et des nouveaux besoins de vision programmatique de la gestion publique<sup>13</sup>.

#### *a. Formes et ressources d'une économie associative*

Dans une économie associative à but non lucratif, qui n'exclut pas les intérêts «individuels» de ses opérateurs au plan de leurs motivations personnelles, on chante les louanges des intérêts sociaux et de la «socialité». Sa caractéristique la plus novatrice et spécifique est qu'elle s'ouvre aux domaines de la culture, de l'art, de la recherche scientifique, de l'éducation, du milieu naturel, de la politique et de la gouvernance<sup>14</sup>. Cependant, la présence très importante, au sein de cette économie, des initiatives charitables, de la solidarité sociale et de toute forme d'esprit humanitaire s'inscrit dans un contexte historique très puissant, qui date d'avant que l'intérêt personnel dans le profit et la commercialisation ne se développe avec la société capitaliste. Cette présence empêche donc que l'on perçoive la nouveauté historique de l'économie associative à but non lucratif et que l'on reconnaisse le contenu de cette modernisation comme une alternative à l'économie fondée sur le marché et le profit.

---

13. L'excellente analyse politique de Paul Hirst (1997) appuie ce point de vue.

14. Tous domaines qui prennent une importance dominante dans la nouvelle société. Quelqu'un a préféré la qualifier de «société du savoir»: voir le livre de Drucker sur la «société postcapitaliste» (1993) dont le premier chapitre traite de la transition du «capitalisme à la société du savoir». S'agissant du transfert de technologie à l'échelle mondiale, voir les études réalisées par Archibugi et Lundvall (2001).

S'agissant de cette impressionnante prévision, on peut se demander comment tous ces individus (les trois quarts de la population active selon l'estimation de Fogel pour 2044) pourront recevoir les ressources dont ils ont besoin s'ils n'ont pas d'emploi lucratif. Fogel n'a pas clairement expliqué quelle méthode il avait utilisé pour sa prévision, mais elle semble se fonder sur une simple projection: pour une prévision sur quarante ans, on ne peut demander plus. En ce qui me concerne, la réponse est implicite dans l'analyse du modèle de changement: les ressources viendront de la catégorie des «travailleurs bénévoles» qui seront autoconsommateurs et autoproducteurs<sup>15</sup>.

A l'évidence, la base économique productive reste toujours la technologie industrielle et l'automatisation qui distribuent les biens matériels pour tous (et sans goulet d'étranglement, au contraire, elles sont toujours en situation de surproduction et de saturation du marché; le secteur industriel ne sait plus quoi inventer pour créer de nouveaux besoins et conserver ses clients).

Mais la nouvelle base immatérielle de ressources est autoproductrice et autoconsommatrice, et il nous faut – c'est là un fait nouveau – abandonner les paradigmes de l'économie traditionnelle, qui se fonde sur le modèle de la base matérielle industrielle. Les échanges se font dans le secteur immatériel lui-même; sans prendre en compte le fait que même les travailleurs bénévoles peuvent vendre leurs services – non pour le gain, mais pour la reconnaissance professionnelle – au secteur des biens immatériels; de plus, les conditions du progrès de leur forte productivité existent.

D'ailleurs, d'où viennent les ressources:

- pour les chômeurs (volontaires ou non)?
- pour les étudiants en résidence permanente dans les universités?
- pour de nombreux fonctionnaires (qui, dans beaucoup de pays, représentent un tiers des personnes ayant un emploi rémunéré) dont personne ne mesure la production ou les résultats et dont le travail est semblable à celui d'un bénévole (et si nous ne nous hâtons pas de les rendre utiles, ils risquent de faire imposer le système)?

---

15. Alvin Toffler, inventeur de bons slogans, les appelle des «procons» (Toffler, 1980).

En fait, les ressources viennent:

- de la rotation des comptes du système des finances publiques;
- des ménages (dont le revenu réel par tête est bien inférieur au revenu monétaire, ce qui montre qu'il pourrait y avoir une grande perte en cas de non-redistribution en termes de bien-être réel au sein des ménages);
- de l'Etat (sous forme de versements de pension et d'autres transferts sociaux – comme l'idée du «revenu de base»), qui redistribue les ressources et le pouvoir d'achat.

Protéger l'emploi par le biais de subventions directes ou indirectes en faveur de productions obsolètes, ou par le biais d'une allocation de ressources lorsque le marché ne révèle pas leur utilité pour les consommateurs et le public, revient à protéger un gaspillage du travail et non l'utilité sociale du travail. Dans ce cas, il vaut mieux pousser les individus à se reposer ou, mieux, les encourager à entreprendre des travaux bénévoles.

#### *b. Pourquoi pas un «revenu de base»?*

En éliminant le «gaspillage institutionnel», on aboutirait à une plus grande souplesse dans la création d'opportunités d'emploi, instituant un «revenu du citoyen» (ou revenu de base)<sup>16</sup>. Il contribuerait sans aucun doute à renforcer la sécurité économique sans entraîner de gaspillage social du travail dans tous les domaines où ni le secteur privé ni le secteur public n'ont la capacité de garantir l'utilité sociale de ce travail. Comme on l'a dit, il faut éviter l'hypocrisie sociale qui consiste à inventer des emplois pour venir en aide à des entreprises à but lucratif fabriquant des produits ou ayant des activités dont l'utilité et la demande publiques ne sont pas mesurées, parce qu'en réalité cela se fait uniquement au nom de la défense du niveau de l'emploi, qui n'est autre qu'une défense du revenu.

Dans ces cas, il serait plus logique et sensé, pour ne pas dire plus mature, dans le cadre de nos systèmes économiques avancés, d'introduire un revenu de base pour tous (il existe déjà, sous d'autres appellations, pour certaines catégories, dont les personnes âgées, les étudiants, les femmes au foyer, etc.). Il suffirait simplement de décider comment définir les modalités de la distribution (et quelques autres prescriptions) et comment

---

16. S'agissant du revenu de base, après un premier débat sur le «revenu garanti» (voir Theobald, 1967 et Stoleru, 1973), un important mouvement, qui mérite d'être soutenu, a vu le jour sous l'acronyme BIEN (Basic Income European Network, [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)). Entre autres, voir Van Parijs, 1995.

établir sa compatibilité avec d'autres formes prédominantes de «revenu» personnel (du travail ou du capital).

*c. Le passage d'un Etat providence à une société de bien-être*

En bref, pour passer d'un Etat providence à une société de bien-être, il faut d'abord être convaincu que tout ne peut pas venir de l'Etat et que beaucoup peut venir de la société. Nous en sommes arrivés à un point où l'Etat est surchargé. Certains disent que nous sommes allés trop loin, d'autres que nous ne sommes pas allés assez loin ou pas dans la bonne direction. Quoi qu'il en soit, nous sommes tous d'avis qu'il faut faire quelque chose pour récupérer l'efficacité et l'efficience en matière d'objectifs, et économiser les ressources gouvernementales disponibles.

Mais quels sont les «objectifs»? Il est évident que les gens de bon sens ne parlent pas d'«objectifs» en général et que ceux qui les amassent veulent tout, et tout ensemble. Il est aussi évident que lorsque les objectifs sont formulés l'un après l'autre, il ne nous est pas possible de voir les contradictions qui existent entre eux. Nous devons avoir des objectifs cohérents, compatibles avec les ressources disponibles et dotés de priorités appropriées; ils doivent aussi avoir été négociés avec les diverses parties prenantes politiques et sociales.

Sur ce point, crucial au plan de la gouvernance, nous sommes toujours à la case départ. Nous sommes absolument incapables d'introduire dans la gestion gouvernementale le moindre système de planification et de programmation stratégiques. De tels systèmes existent déjà sur la scène scientifique mais les politiciens et les managers du secteur public les refusent catégoriquement.

Dans tous les pays, beaucoup de décisions ont été prises à la table des négociations avec les parties prenantes, et une variété incroyable d'actions ont été menées sans que personne soit au courant des résultats obtenus pour les montants investis dans les diverses activités, surtout dans le domaine de la politique sociale. Dans nombre de pratiques gouvernementales, il n'y a pratiquement aucun lien entre les objectifs, la mesure des résultats et la budgétisation par programmes (les Etats-Unis ont été les premiers à introduire une planification stratégique au niveau fédéral en 1993, avec la loi GPRA; des pays européens ont suivi, mais de manière moins systématique et plus brouillonne).

Partout, les gouvernements continuent à travailler dans la plus complète ignorance des résultats de leurs opérations. En fait, si l'on n'introduit pas

une planification stratégique dans les services gouvernementaux (par exemple dans le domaine social: santé, politique sociale, éducation, environnement, infrastructure, etc.), il est impossible de déterminer avec la moindre certitude si, pourquoi, comment et jusqu'à quel point il est opportun (pour les utilisateurs et les finances de l'Etat) d'associer dans le «*welfare state*» les contributions privées des personnes intéressées et celles des organisations à but non lucratif. La dévolution au secteur à but non lucratif (ou tiers secteur) de certaines activités de l'Etat providence, et la négociation de la sous-traitance d'une partie des activités au secteur à but non lucratif passe nécessairement par une amélioration avérée:

- du contrôle de la gestion;
- de l'analyse des coûts;
- de l'autonomie des utilisateurs; et
- de la «satisfaction des clients».

Cela n'est possible que dans le cadre des procédures de planification stratégique.

Suivant le principe selon lequel l'Etat doit «programmer plus et gérer moins», nous pouvons passer du «*welfare state*» à une «*welfare society*», c'est-à-dire de l'Etat providence à une société de bien-être. Mais cela n'arrivera jamais sans une programmation par l'Etat: au lieu de cela, il y aura des expériences et des tentatives plus fondées sur des aspirations idéologiques que sur l'analyse des résultats et la comptabilité. Cette manière de procéder mène plus probablement à l'échec qu'à la réussite.

Il est clair qu'en ce qui concerne la proportion des programmes de l'Etat susceptible d'être dévolue au secteur privé bénévole et ce que le secteur privé sera en mesure de faire, sans participation ou avec une modeste contribution de l'Etat, la décision devra être prise au cas par cas, en fonction de la nature du programme et des circonstances (degré de maturité du secteur privé, disponibilité des compétences humaines, etc.). Tout cela ne pourra se faire que secteur par secteur, dans le cadre d'un processus élaboré de planification stratégique<sup>1</sup>.

#### ***4. La planification stratégique comme moyen de «réinventer le gouvernement» à tous les niveaux de la prise de décision***

Pour gérer et diriger tous les secteurs de l'économie dans leurs interdépendances, il devrait être possible de disposer d'un processus d'évaluation concernant:

- les objectifs économiques et sociaux qu'on privilégie;
- les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs (et la pleine connaissance des limites de ces ressources);
- le niveau d'efficacité (ou de productivité ou de qualité) à rechercher ou à atteindre pour réaliser ces objectifs<sup>17</sup>.

### *Les exigences de la programmation*

Ce processus d'évaluation s'appelle, tout simplement, la programmation ou la planification (au choix). Il permet de garantir la «faisabilité» politique et réelle des aspirations exprimées par le biais de la définition et de la sélection des objectifs .

Pour la mettre en œuvre dans les activités du secteur public, il faut que:

- toute évaluation des performances (avec des instruments de mesure appropriés pour éviter les déceptions) soit fondée sur une application systématique des méthodes et procédures de planification stratégique;
- cette application systématique s'étende à tout le système d'institutions du service public, pour assurer la cohérence et la coordination de la mise en œuvre efficace/efficace des objectifs des multiples organes intéressés («gouvernance»);
- la planification stratégique au niveau du gouvernement, pour ne pas être fallacieuse, s'intègre dans une vision systémique et coordonnée des objectifs et des ressources disponibles au niveau de l'ensemble de l'organisation sociétale de référence, c'est-à-dire qu'elle doit inclure le secteur privé à but lucratif et le secteur privé à but non lucratif.

---

17. Pour une évaluation d'ensemble de la philosophie, du concept et des principes de la programmation, voir Frisch (1976), Tinbergen (1964 et 1971), Perroux (1965) et certaines de mes propres contributions (par exemple, Archibugi, 2002b). Pour l'instrumentation comptable d'un nouveau système de programmation au niveau national, voir Archibugi (1973). Pour une comparaison entre «l'approche économique» traditionnelle et «l'approche de la programmation», voir aussi Archibugi (à paraître). La métaphore de la «navigation à la voile» m'est venue lors d'une conversation avec Wassily Leontief, pour faire la distinction – pas l'opposition mais la convergence – entre le marché et la planification: le marché est comme le vent qui fournit l'énergie et le mouvement, alors que la planification est le gouvernail qui donne la direction. Pour naviguer bien et sans risque, il faut avoir les deux. Dans les pays occidentaux avancés, le marché fournit le dynamisme et la vitesse mais sans l'itinéraire à suivre ou sans la destination, d'où un parcours d'errance et des risques de mauvaises passes. Dans nos pays, on pense souvent que la vitesse peut pallier le manque de destination.

A ce terme de «programmation», il convient d'ajouter un certain nombre d'adjectifs, selon que les intéressés veulent souligner, dans tel cas ou dans telle circonstance spécifique, un de ses «attributs» essentiel, par exemple:

- «stratégique» – qui met en lumière les connections «objectives/instrumentales» qui sont apparues tout au long du processus logique de programmation<sup>18</sup>;
- «intégrale» ou «unifiée» – qui doit unifier une multiplicité d'aspects (habituellement classés comme «économiques», «sociaux» et «territoriaux»)<sup>19</sup>;
- «systémique» – qui met en lumière l'importance de commencer par une bonne connaissance des interdépendances ou interactions entre les phénomènes et des effets de *feedback* qui interviennent normalement entre les actions<sup>20</sup>;
- «structurelle» – qui recommande que l'on prenne en compte les phénomènes multidimensionnels, tels que les différents niveaux territoriaux (des collectivités urbaines aux collectivités régionales, nationales, multinationales et même la collectivité mondiale), les différents niveaux interindustriels (agriculture, industrie, secteur tertiaire et leurs subdivisions), les différents niveaux de structures sociales (classe, éducation, niveau de revenu)<sup>21</sup>;
- «participative» ou «négociée» – qui implique la participation de toutes les parties prenantes dans les choix et décisions (c'est-à-dire toutes les personnes fondées à être intéressées par l'effet de ces choix et décisions)<sup>22</sup>.

---

18. Sur ce sujet, voir le travail précurseur réalisé par Friend et Jessop (1969), Friend et Hickling, 1997; et plus récemment, voir Bryson (1995) et Archibugi (2002a).

19. Ce sujet a été traité dans les années 1960 et 1970 par une légion de planificateurs urbains tels que Chapin (1967 et 1985), Perloff (1985), Friedmann (1987), Lichfield (1996), et aussi au niveau des Nations Unies (travaux de l'UNRISD, 1975 et 1980).

20. Entre autres ouvrages sur le sujet, voir Catanese et Steiss (1970), Chadwick (1971), Faludi (1973), McLoughlin (1969).

21. Dans ce domaine, je ne citerai que les grands noms de Leontief (1966 et 1976) et Frisch (1976), mais je voudrais aussi attirer l'attention sur nombre de séminaires et documents de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU, 1970).

22. Je rappellerai des contributions moins récentes, comme celles de Bolan et Nuttall (1975), ou Fagence (1977) et, parmi les nombreux ouvrages des théoriciens de la planification, ceux du «*communicative turn*» (Healey, 1997; Forester, 1999).

L'accent mis sur chacun de ces attributs, et d'autres, ne doit cependant pas faire oublier que toute programmation doit, au moins en théorie, les couvrir tous.

La programmation est donc la manière de garantir que les choix politiques de l'Etat providence se font sur la base d'une évaluation des priorités et qu'ils peuvent donc être «rationnels» dans un environnement où la pression sociale est plus forte et où toute intervention du secteur public est en conflit organique avec la disponibilité (ou la rareté) des ressources, même dans les pays les plus riches. En outre, la programmation est aussi la manière de garantir la faisabilité des choix et des décisions, l'atténuation des abus sociaux de pouvoir inhérents au pouvoir du marché, ainsi que la participation de tous les citoyens à la détermination des choix. Tout cela ne constitue pas un objectif secondaire de tout type de gouvernement intéressé par la question, et c'est aussi la condition d'un consensus politique effectif.

### ***5. Les défis de la mondialisation : vers l'internationalisation de l'Etat providence ?***

#### *Les nouveaux défis à l'échelle mondiale*

En même temps, la programmation de l'utilisation de ressources nationales peu abondantes en fonction des objectifs sociaux recherchés est une manière de résoudre les nouveaux problèmes majeurs auxquels se heurte l'Etat providence dans le contexte des défis et besoins internationaux.

Toutefois, le moment est venu d'admettre que l'Etat providence, au-delà de sa propre crise de développement «interne» (telle qu'elle est décrite ci-dessus, et qu'on peut qualifier de classique), est «interpellé» par d'autres facteurs:

- le vieillissement de la population des pays occidentaux, qui ne s'accompagne d'aucun renouvellement des méthodes de protection des personnes âgées (à mesure, par exemple, que l'âge de la retraite s'élève), ni même d'aucune politique de «société ouverte» permettant l'immigration d'une nouvelle main-d'œuvre pour garantir la survie du dynamisme productif nécessaire déjà acquis;
- la nécessité de prêter plus d'attention et de consacrer plus de moyens et plus de politiques (toujours dans le contexte des ressources limitées disponibles) au développement des pays pauvres, même en liaison avec l'intensification des échanges économiques

entre pays riches et pauvres, et la nécessité d'augmenter la sécurité, aux plans national et mondial, de ces échanges.

L'accusation, portée contre les pays de *welfare state*, d'évaluer les choses d'une manière purement égoïste et de faire face ainsi aux crises spéciales n'est pas nouvelle. Personne ne peut oublier Gunnar Myrdal qui, il y a quarante ans, a mis en lumière et justifié la nécessité d'aller «au-delà du *welfare state*» par le biais de la programmation et, en même temps, de lui donner une dimension mondiale<sup>23</sup>.

En fait, les sociétés européennes qui ont le plus largement mis en œuvre le *welfare state* ont été servies, dans la réussite de leurs politiques de redistribution, par le fait qu'elles étaient des sociétés relativement «fermées»<sup>24</sup>.

Au sein de l'Union européenne, la crise de l'Etat providence risque d'avoir des conséquences catastrophiques à cause des changements au niveau structurel qui l'ont rendue possible, mais qui ne l'autorisent plus aujourd'hui, à savoir:

- un marché national du travail relativement fermé;
- une offre de main-d'œuvre pour les emplois industriels et non qualifiés qui n'existe plus;
- un plafond des dépenses publiques qui a été atteint et qui ne peut pas être relevé;

---

23. Le livre de Myrdal (1960) me semble étrangement prophétique. Dans cette perspective, je ne peux trouver de termes plus appropriés pour décrire la nécessité actuelle de «l'internationalisation de l'Etat providence».

24. Pendant ce temps, les sociétés occidentales plus «ouvertes» qui, au cours des cinquante dernières années, ont connu les taux d'immigration les plus élevés (notamment les Etats-Unis, l'Australie, le Canada, etc.) – taux qui sont absolument incomparables à ceux des pays européens à forte immigration (comme l'Allemagne) – n'ont pas atteint le niveau européen de couverture assuré par l'Etat providence (en moyenne, le taux de participation des dépenses publiques au PNB est inférieur d'un tiers au taux européen: 30 à 35 % contre 50 à 55 % en Europe). Cependant, rien ne prouve que cet indice de couverture plus élevé corresponde à une meilleure performance sociale et à une courbe de répartition des revenus plus plate. Cela dépend en grande partie du paradigme de comptabilité utilisé. De plus, la «distance» entre les plus riches et les plus pauvres ne peut être considérée comme un indicateur d'une plus grande intégration ou d'une plus grande protection sociale. Dans tout organisme social, il faut prendre en compte ce que j'ai appelé «l'effet mille-pattes»: plus le mille-pattes avance, plus sa tête s'éloigne de l'appendice caudal; lorsqu'il s'arrête, la tête est plus proche de l'appendice caudal. Sommes-nous prêts à dire que la vitalité et l'intégration sociale sont d'autant plus fortes que la société est à l'arrêt?

- une efficacité des performances du secteur public en baisse, du fait des habitudes enracinées d'une bureaucratie intouchable, conservatrice et parasitaire; et enfin
- un vieillissement démographique autochtone bien connu, qui aggrave les rigidités du système.

Tout cela contribue à renforcer les insécurités.

Paradoxalement, l'Etat providence, justement célébré à l'ère de la société industrielle comme un progrès social important et toujours valide dans les régions où survivent les vieilles structures obsolètes d'une société industrielle et capitaliste en mutation, est devenu un frein et un facteur conservateur face aux nouvelles formes, plus efficaces, de développement social et d'intégration sociale et dynamique réelle. En ce sens, si les nations européennes ayant un Etat providence ne veulent pas créer plus d'insécurités, elles doivent prendre au sérieux le passage à une société de bien-être et ses exigences stratégiques, comme cela est décrit ci-dessus.

Davantage de programmation pourrait permettre d'affecter plus de ressources au développement des échanges – non seulement dans le domaine de l'économie, mais aussi dans le domaine social, humain, éducatif et politique – avec les pays en transition et les pays «pauvres». Je pense que ce n'est pas dans l'immédiat que beaucoup de ces pays vont faire l'impasse sur un stade de développement basé sur l'industrialisation, ni sur la phase d'une commercialisation plus développée, pour adopter le profil des économies postindustrielles. Ainsi, les organisations à but non lucratif et associatives sont un héritage du dernier stade de l'industrialisation la plus poussée. Je ne crois donc pas que les caractéristiques stratégiques existant dans les pays déjà avancés, en marche vers une société postcapitaliste, puissent être mises en place dans les pays «en transition» ou «en développement».

Cependant, les organisations et activités associatives et à but non lucratif peuvent offrir une bonne occasion d'intégration et stimuler le développement dans les pays pauvres. La possibilité de participer activement à la modernisation de ces pays pourrait devenir le domaine d'action privilégié d'un grand nombre de jeunes Occidentaux, européens ou non. Et surtout, une programmation socio-économique semblable à celle des pays occidentaux pourrait être élargie à l'échelle mondiale, créant une coopération plus grande entre les pays avancés, dont les ressources humaines et en capital seraient gérées par une autorité multilatérale.

## ***Bibliographie***

Aglietta, M. et Brender, A., *Les métamorphoses de la société salariale*, Calman-Lévy, Paris, 1984.

Archibugi, Daniele et Lundvall, Bengt-Ake, *The Globalising Learning Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Archibugi, Franco, *Introduction to strategic planning in the public domain*, Planning Studies Centre, Rome, 2002a.

Archibugi, Franco, *La costruzione del Quadro contabile per la pianificazione nazionale: metodologia, sistema di ricerche, processi iterativi e primi risultati* [La construction d'une instrumentation comptable pour la planification nationale: méthodologie, système de recherche, processus itératifs et premiers résultats], Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica/ISPE, Rome, 1973 (dernière édition, Planning Studies Centre, 2002).

Archibugi, Franco, *Planning Theory: Reconstruction or Requiem?*, Planning Studies Centre, Rome, 2002b.

Archibugi, Franco, *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-Capitalism*, Palgrave Macmillan, Londres, 2000.

Basic Income European Network: website [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)

Bell, D., *The Coming of Post-Industrial Society: A venture in social forecasting*, Basic Books, New York, 1973.

Blackaby, F. T., *De-industrialization*, Heinemann, Londres, 1979.

Bolan R. S., «Community Decision Behaviour: The Culture of Planning», in Faludi, A., *A Reader in Planning theory*, Pergamon, Oxford, 1973.

Bolan, R. S. et Nuttall, R. L., *Urban Planning and Politics*, Lexington Books, Lexington, 1975.

Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.

Catanese, A. J. et Steiss, A. W., *Systemic Planning: Theory and Application*, Heath Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1970.

Cazes, B., «L'Etat protecteur contraint à une double manœuvre», in OCDE, *L'Etat protecteur en crise*, OCDE, Paris, 1981.

Chadwick, G., *A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, Pergamon Press, Oxford, 1971.

Chapin, F. S. Jr., *Urban Land Use Planning*, University of Illinois Press, Urbana, 1967.

Chapin, F. S. Jr. et Kaiser, J. E., *Urban Land Use Planning* (3<sup>e</sup> édition), University of Illinois Press, Urbana, 1985.

Dean, J. W., «The Dissolution of the Keynesian Consensus» in Bell, Daniel et Kristol Irving, *The Crisis in Economic Theory*, Basic Books, New York, 1981.

Drucker, P. F., *Post-Capitalist Society*, Butterworth-Heinemann Ltd., Oxford, 1993.

Fagence, M., *Citizen Participation in Planning*, Pergamon, Oxford, 1977.

Faludi, Andreas, *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973.

Fogel, Robert W., *The Fourth Great Awakening & the Future of Egalitarianism*, The University of Chicago Press, Chicago, 2000.

Forester John, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.

Friedmann, John, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1987.

Friend, J. K. et Hickling, A., *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach* (2<sup>e</sup> édition), Butterworth-Heinemann, Boston, 1997.

Friend J. K. et Jessop, W. N., *Local Government and Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Process of Public Planning*, Tavistock, Londres, 1969.

Frisch, Ragnar, *Economic Planning Studies. A Collection of Essays edited by Frank Long*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Pays-Bas, 1976.

Greffe, X., *Nouvelles demandes, nouveaux services, Commissariat général au plan*, La Documentation française, Paris, 1990.

Healey, Patsy, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press Ltd., Londres, 1997.

Heap, H. S. et al., «World Profitability Crisis in the 1970's: Some Empirical Evidence», in *Capital and Class*, 12, 1980-1981.

Heilbroner, R. L., *Business Civilisation in Decline*, Boyars, New York, 1976.

Hirsch, Fred, *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1976.

Hirschman, Albert, *The Passion and the Interests*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977.

Hirst, Paul, *From Statism to Pluralism. Democracy, Civil Society and Global Politics*, UCL Press, Londres, 1997.

Hodgkinson, Virginia A., Lyman, Richard W. et al., *The Future of the Non-profit Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1989.

Independent Sector, *The Nonprofit Almanac 1992-1993: Dimensions of the Independent Sector*, Independent Sector, Washington DC ([www.independentsector.org](http://www.independentsector.org)), 1992.

Laville, Jean-Louis, *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994.

Laville, Jean-Louis et Gardin, Laurent, *Les initiatives locales in Europe. Bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi*, CNRS, Crida, Paris, étude réalisée pour la Commission des Communautés européennes, DGV, 1996.

Leontief, Wassily, «Modern Techniques for Economic Planning and Projections», in Leontief, W., *Essays in Economics*, vol. 1, Blackwell, Oxford, 1966, pp. 237-247.

Leontief, Wassily, «National Economic Planning: Methods and Problems», in Leontief, W., *Essays in Economics*, vol. 2, Blackwell, Oxford, 1976.

Lichfield, Nathaniel, *Community Impact Evaluation*, University College of London Press, Londres, 1996.

McLoughlin, J. B., *Urban and Regional Planning: A System Approach*, Faber and Faber, Londres, 1969.

Myrdal, Gunnar, *Beyond the Welfare State: Economic Planning in the Welfare State and Its International Implications*, Yale University Press, New Haven, 1960.

Offe, C. et Heinze, R. G., *Beyond Employment. Time, Work and the Informal Economy*, Polity Press, Cambridge, 1992.

Perloff, Harvey S., *The Art of Planning* (Selected Essays of Harvey S. Perloff), Plenum Press, New York, 1985.

Perroux, F., *Les techniques quantitatives de la planification*, PUF, Paris, 1965.

Salamon L. M. et Anheier H. K., *In Search of the Non Profit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester University Press, New York, 1996.

Scitowsky, T., *The Joyless Economy: An Enquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*, Oxford University Press, New York, 1976.

Stoleru, L., «Politique sociale et garantie de revenu», analyse et prévision, 1973.

Theobald, R., *The Guaranteed Income*, Anchor books, New York, 1967.

Tinbergen, J., *Central Planning*, Yale University Press, New Haven, 1964.

Tinbergen, J., *Some Aspects of Long-Term Planning. Committee for Development Planning*, Ecosoc, Nations Unies, Genève, 1971.

Tinbergen, J., «The United Nations Development Planning Committee», in Faber, M. et Seers, D., *The Crisis in Planning*, Edimbourg, 1972, pp. 157-168.

Toffler, Alvin, *The Third Wave*, Morrow, New York, 1980.

Touraine, Alain, *La société postindustrielle*, Denoël-Gonthier, Paris, 1969.

UN-ECE, «Multi-Level Planning and Decision-Making» (Paper presented to the 6th Meeting of Senior Economic Advisers to ECE Governments, November 1968), Nations Unies, New York, 1970.

UNRISD, «Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning» (Paper presented at the 24th Session of UN Commission for Social Development, Nations Unies, New York, 1975.

UNRISD, «The Quest for a Unified Approach to Development» (Reports for the Project on a Unified Approach to Planning), Nations Unies, Genève, 1980.

Van Parijs, Philippe, *Arguing for Basic Income*, Verso, Londres, 1995.

Vercelli, A., «Un riesame critico della teoria schumpeteriana della "transizione al socialismo"», in Jossa, B., *Teoria dei Sistemi Economici*, UTET (Biblioteca dell'Economista, Serie VIII), Turin, 1989.

Williams, Colin C. et Windebank, J., *Informal Employment in Advanced Economies: Implications for Work and Welfare*, Routledge, Londres, 1998.



## **C. FAIRE FACE COLLECTIVEMENT AUX DÉFIS DE LA COHÉSION SOCIALE: PROBLÈMES ET SOLUTIONS SPÉCIFIQUES AUX NIVEAUX LOCAL ET GLOBAL**

### **I. Vers une approche intégrée de l'administration, de la participation et de l'engagement des habitants : l'expérience berlinoise du «management de quartier» pour lutter contre la marginalisation urbaine**

*par Monica Schümer-Strucksberg, Service du développement urbain du Sénat, Berlin (Allemagne)*

#### **1. Le Programme «ville sociale»**

##### *a. Pourquoi un nouveau programme ?*

A la fin du XX<sup>e</sup> siècle, on constate dans les villes européennes, notamment les grandes métropoles, une tendance nouvelle à la ségrégation territoriale des fonctions de la ville, à la ségrégation territoriale et sociale de groupes de population différents aux plans économique, ethnique, culturel et social, et, par conséquent, à une plus grande marginalisation territoriale et sociale des groupes défavorisés. Cela est dommageable pour la société, et les villes voient se développer des quartiers dépassés par des problèmes nombreux et divers, coupés des évolutions qui intéressent la ville et l'ensemble de la société. La situation de ces quartiers et de leurs services menacent à leur tour d'accroître les inégalités sociales et la ségrégation dont souffrent leurs habitants. Les écoles offrent l'expérience de l'échec, les barrières culturelles empêchent l'accès aux institutions publiques, les comportements conduisent à la stigmatisation, le marché du travail reste fermé, la diversité ethnique constitue un obstacle à la communication, la faiblesse du pouvoir d'achat et la dégradation de l'image du quartier entraînent une diminution des investissements dans les infrastructures, le délabrement de l'environnement et des services de quartier, ainsi que la pauvreté et l'isolement ont des conséquences néfastes sur la santé, aggravant l'absence de perspective et renforçant le sentiment d'insécurité.

Un cercle vicieux de la marginalisation, de l'insécurité collective et de l'absence de perspective s'est instauré dans les zones urbaines.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, les villes doivent consacrer plus d'énergie à essayer de rompre ce cercle vicieux.

### *b. Remarques critiques et nouvelle approche du problème*

Au vu du peu de progrès réalisés – en dehors des opérations de réaménagement et de restructuration urbaine – au cours des dernières décennies en matière de réduction des tensions sociales, de lutte contre la violence et l'insécurité dans les lieux publics ou d'intégration des quartiers défavorisés dans la ville et des groupes de population défavorisés dans la société, le Gouvernement allemand et les Länder ont lancé une initiative commune de ville sociale (*Soziale Stadt*) en 1999. Dans le cadre d'un processus intégré de planification et de contrôle (voir annexe 1), et avec l'assistance financière de ce programme, les projets de développement urbain doivent être complétés par toute une série de mesures dans d'autres domaines et devenir des instruments d'intégration. Dans ce but, l'Etat fédéral et les Länder se sont mis d'accord sur des «principes de mise en œuvre de l'initiative commune de ville sociale<sup>1</sup>». Pour la période 2000-2006, l'Union européenne a également inclus des éléments de politique intégrée de la ville dans sa stratégie d'aide. Berlin a mis à profit l'opportunité constituée par cette décision stratégique de l'UE de porter son attention sur les problèmes des villes pour compléter le financement de son Programme de ville sociale par des fonds communautaires.

### *c. Les idées à la base du Programme de ville sociale*

L'idée de base consiste à susciter une coopération entre les administrations, les acteurs économiques, les institutions et les habitants pour traiter les problèmes divers et cumulatifs dans le cadre d'une approche intégrée, et susciter des processus d'autoguérison.

Ce programme a été lancé en 1999, et 214 villes et communes allemandes, avec plus de 300 quartiers, y participent, dont 17 quartiers de Berlin. Berlin est un Land divisé en 12 arrondissements (*Bezirke*). Les quartiers du Programme de ville sociale sont situés dans ces arrondissements, sont beaucoup plus petits et ne constituent pas en eux-mêmes des unités territoriales. Les principes et éléments du programme de ville sociale sont présentés ci-après, en se basant sur la structure et la mise en œuvre du programme à Berlin.

---

1. Le site [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de) explique en détail les motivations, les objectifs et la mise en œuvre du Programme fédéral de ville sociale, et donne une liste de la littérature sur le sujet. Les germanophones peuvent aussi consulter la publication de l'Institut allemand d'urbanisme (Deutsches Institut für Urbanistik): *Strategien für die Soziale Stadt, Erfahrungen and Perspektiven – Umsetzung des Federation-Länder-programme «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt, Berlin, juin 2003.*

## ***2. Mise en œuvre du Programme de ville sociale à Berlin***

### *a. Principes de base et conditions générales*

A Berlin, le Programme de ville sociale sert depuis 1999 à stabiliser et à promouvoir le développement de 17 quartiers ayant un besoin de développement particulier. On a sélectionné les quartiers qui présentaient plusieurs caractéristiques de développement urbain<sup>2</sup>, sur la base d'une analyse de données à l'échelle de la ville. Les «facteurs de pauvreté» d'après l'«Atlas social» de Berlin et les indicateurs d'intégration se sont vu accorder un poids particulier.

Outre les facteurs statistiquement quantifiables, avec des valeurs supérieures à la moyenne, on constate des signes de dépérissement et une disposition croissante à la violence dans l'espace public, et, simultanément, un renforcement du sentiment subjectif d'insécurité des habitants. Ces quartiers concentrent de nombreux types de problèmes, ce qui conduit à une évolution de plus en plus négative.

Les quartiers concernés sont situés à l'intérieur de la ville et constitués d'immeubles construits à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Ils faisaient, pour partie, déjà l'objet de plans formels de réaménagement urbain en cours depuis plusieurs années; ils comprennent aussi un grand ensemble de logements construits entre les années 1960 et 1980, ainsi que de grands ensembles à la périphérie de la ville qui faisaient l'objet d'efforts de rénovation depuis de nombreuses années. La concentration de ces problèmes n'est pas le résultat d'un type particulier de planification urbaine, et l'état des immeubles ne constitue pas non plus la principale raison. Ces quartiers se sont transformés ou risquent de se transformer en zones de dépérissement social<sup>3</sup>.

---

2. Les quartiers concernés sont généralement confrontés aux problèmes suivants: déficits en matière de développement urbain, délabrement des immeubles et de l'environnement, insuffisance des infrastructures, stagnation économique à un niveau faible, changement radical ou déclin rapide de l'activité économique, évolutions démographiques déséquilibrées, taux de chômage élevé, taux de dépendance élevé vis-à-vis des prestations sociales, proportion importante d'étrangers, notamment parmi les enfants et les jeunes, mobilité élevée (en particulier départ des familles, des personnes ayant un emploi et des ménages à revenus élevés), ségrégation et exclusion sociales et culturelles croissantes, augmentation de la criminalité dans l'espace public.

3. Au total, plus de 240 000 personnes vivent dans ces 17 quartiers dont la population va de 4 000 à 28 000. La proportion des personnes qui n'ont pas la nationalité allemande est située entre 4,5 % (taux inférieur à la moyenne) et 56,5 % (dans les deux cas, sans compter les immigrants naturalisés).

La stratégie du programme se caractérise par trois principes fondamentaux:

- la mise en commun des compétences ainsi que des ressources humaines et financière entre les services, aussi bien aux différents échelons qu'entre ces derniers (concentration);
- la participation active, à la fois des habitants du quartier et des acteurs économiques et sociaux locaux, ainsi que le soutien aux organisations établies dans leur action en faveur de la société civile pour les aider dans leur travail et pour développer un partenariat stable (partenariat);
- une mise à disposition responsable de l'information par les administrations et une offre de possibilités d'apprentissage et de formation pour permettre aux personnes concernées d'agir de façon autonome, de développer un projet et de se prendre en charge (*empowerment*).

Les changements ainsi introduits constituent à la fois une tentative pour opérer une organisation et une approche intégrées et intégratives dans les structures internes de planification et de gestion de l'administration, et de transformer la relation entre la société civile (y compris les entreprises) et les administrations en établissant un nouveau partenariat. Avec cette approche globale et intégrée, le Sénat de Berlin veut donner une nouvelle impulsion pour réintégrer progressivement dans le processus social global les groupes de population et quartiers particulièrement défavorisés, caractérisés par une accumulation de différents problèmes sociaux, économiques ethniques et de développement urbain.

Le but consiste à créer des bases suffisantes pour que tous les habitants de cette ville, quels que soient leur origine et l'endroit où ils habitent, jouissent d'une qualité de vie digne de notre époque et soient en mesure de saisir les opportunités de la vie et, ainsi, d'assurer la sécurité collective.

Un programme aussi ambitieux et aussi vaste ne pourrait pas être lancé en s'appuyant sur des structures et des procédures traditionnelles. Il est donc nécessaire de changer l'organisation du travail et les processus décisionnels tant dans les administrations qu'entre elles, et de rénover le mode de gestion du partenariat pour le quartier, avec les acteurs locaux et les résidents. Le programme du gouvernement accordait énormément d'importance à ce dernier aspect, qui s'avère incontournable pour arriver à dépasser les structures et comportements traditionnels de l'administration.

*b. Obstacles à une approche intégrée dans l'administration : supprimer les barrières horizontales et verticales*

Les pouvoirs et les ressources nécessaires pour une approche intégrée concernent différents niveaux en raison des compétences autonomes de chacun d'eux:

- a. au niveau fédéral: entre les services spécialisés;
- b. entre l'Etat fédéral et les Länder;
- c. au niveau du Land: entre les services spécialisés;
- d. à l'intérieur du Land de Berlin: entre le Land et les arrondissements;
- e. au niveau de l'arrondissement: entre les services spécialisés; ainsi que
- f. entre les administrations publiques (gouvernement central) et les acteurs économiques et privés à tous les niveaux.

*Remarque concernant les points a et f*

L'Etat fédéral a montré qu'il était possible de traiter des problèmes complexes en adoptant une approche novatrice, non seulement avec la mise en place du cadre pour les Programmes de ville sociale, mais aussi avec des initiatives de coopération interministérielle et interdisciplinaire. Pour pouvoir regrouper les ressources de différents services de l'Etat fédéral, on a harmonisé les programmes et conditions d'octroi des aides de ces derniers (dans les domaines suivants: jeunesse, affaires intérieures et sécurité, intégration des immigrés, création d'emplois, logement et développement urbain) et orienté les programmes complémentaires vers les quartiers sélectionnés dans le cadre du Programme de ville sociale. Au niveau fédéral, on est convenu d'activités en synergie avec des organisations de bienfaisance, l'industrie du bâtiment, des fondations, etc. Etant donné la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Länder et les communes, dans de nombreux domaines, l'Etat fédéral doit se contenter de faire des propositions.

*Remarque concernant le point b*

Le regroupement des ressources entre l'Etat fédéral et les Länder s'est traduit par les principes communs de mise en œuvre du Programme de ville sociale et par le programme d'aide adopté tous les ans par l'Etat fédéral et les Länder (avec un paiement de l'aide étendu sur plusieurs années à chaque fois). Un groupe de travail Etat fédéral-Länder a été constitué pour suivre le programme, pour continuer à définir les principes de mise en œuvre, pour développer des critères d'évaluation et pour superviser une évaluation comparative.

### *Remarque concernant le point c*

Les Länder et les communes doivent réaliser une intégration horizontale entre les services spécialisés, exactement comme l'a fait l'Etat fédéral. Au niveau local, la règle de bon sens, qui consisterait à aborder les problèmes complexes de manière globale, ne correspond pas à la pratique politique et administrative. A Berlin aussi le Programme de ville sociale a déclenché un processus de réorientation progressive des objectifs et des aides de la majorité des programmes des différents services vers le Programme de ville sociale. Une première tentative de création d'un budget intégré avec des fonds reversés par les départements spécialisés a échoué. (Un budget intégré constituerait, tout comme le travail intégré, une alternative judicieuse aux efforts, très coûteux en termes de temps, nécessaires pour essayer de trouver et de regrouper des fonds issus des budgets de différents services spécialisés et programmes d'aide.)

### *Remarque concernant les points d et e*

L'administration publique de Berlin a deux échelons, l'échelon du Land (Sénat) et l'échelon communal (arrondissement); les compétences sont définies de manière suffisamment claire. Les départements spécialisés des deux échelons ont à leur tête des élus politiques. Les deux niveaux cherchent à travailler dans la plus grande indépendance possible. C'est cette séparation qu'il convenait tout d'abord d'atténuer pour pouvoir mettre en œuvre la décision pragmatique de travailler de façon intégrée.

La «philosophie» du programme a été décrite et un accord a été conclu sur une procédure consensuelle. Il s'est avéré que l'obtention et l'acceptation du consensus constituaient une étape procédurale très importante qu'il fallait renouveler à chaque changement de personnel (par exemple à la suite d'élections). Les organes suivants ont donc été mis en place:

- un comité de pilotage dans chaque quartier concerné par le programme, composé de toutes les parties prenantes et d'un coordinateur régional délégué par le Sénat;
- un groupe de travail commun des services de l'arrondissement pour soutenir le programme dans les administrations; et
- un comité de pilotage auprès du maire d'arrondissement, composé des conseillers d'arrondissement et du service de développement urbain du Sénat, chargé de prendre des décisions quand des problèmes surgissent.

*c. Le recours à un management professionnel : l'équipe de management du quartier et son travail*

*Formation et mission de l'équipe*

Pour organiser le processus, l'administration du Sénat a constitué, au niveau local, «une équipe de management du quartier» qui se voit confier par contrat la mise en œuvre du processus intégré de développement du quartier, en coopération avec le coordinateur de l'arrondissement et le coordinateur de l'administration du Sénat.

Ont été trouvés, grâce à des annonces, des spécialistes disposant des compétences, de l'expertise et du savoir-faire suivants:

- management, médiation et constitution de réseau;
- formation, programmes de formation professionnelle et de politique de l'emploi;
- collecte de fonds, nouveaux programmes de financement, préparation des demandes;
- compétences sociales avec certains publics spécifiques (jeunes, étrangers, initiatives et projets);
- conseil en entreprise à une petite échelle.

Dans les quartiers possédant des sociétés de logement importantes, un responsable de ces sociétés a été intégré dans l'équipe.

La mission de l'équipe de management du quartier comprend:

- la mobilisation des habitants (les encourager à participer au processus de développement du quartier);
- la coordination au niveau du quartier (contacts avec les différents groupements d'intérêts et acteurs locaux; développement de coopérations entre les institutions, initiatives, entreprises, sociétés de logement, etc.);
- l'initiative de projets (aide au développement de projets dans différents domaines: construction/utilisation de l'espace, social, culturel et économique).

Chaque équipe de management du quartier a son propre bureau sur place pour les activités d'information, de conseil et d'organisation. Toutes les parties prenantes du quartier apportent leur contribution, par exemple en mettant des locaux à disposition gratuitement, en payant les charges, en fournissant le mobilier et les équipements ou le matériel de

travail. Selon les équipements existants, des locaux sont également mis à disposition pour les activités des habitants et des initiatives locales.

*Résoudre les problèmes grâce au contrôle des processus, à la communication et à la responsabilisation (empowerment)*

Dans tous les processus de quartier, les groupes de travail et les structures décisionnelles qui se sont mis en place sont similaires (voir annexe 2).

A intervalles de un à trois mois, les équipes organisent des débats avec toutes les parties prenantes, les habitants et les parties intéressées, les institutions, des experts, et les groupes politiques du conseil d'arrondissement sont aussi invités. Ces débats ont lieu dans le cadre d'un ensemble de manifestations consacrées à des sujets ou projets particuliers, petits groupes de travail, ateliers, procédures de médiation et de planification, expositions et travail médiatique. On cherche également à atteindre ceux qui, par eux-mêmes, ne trouvent pas la possibilité de participer, en rendant visite aux gens et en organisant des réunions au bureau local, des réunions mensuelles dans un café du quartier, un stand sur le marché, des visites à pied du quartier, des interviews dans la rue, des sondages avec des questions ouvertes et des consultations.

Dans la plupart des quartiers, des cellules de planification ont été mises en place. Un échantillon d'habitants, sélectionné sur la base du registre des habitants, a travaillé plusieurs jours de suite, avec l'aide d'une équipe de médiation, sur un ensemble de sujets, en l'occurrence les problèmes et les atouts potentiels du quartier. Après une courte présentation, faite par un expert, on leur proposait des thèmes de travail ou même des idées de solutions. Les résultats des travaux de la cellule de planification ont été résumés dans un «avis des citoyens» qui identifiait les principaux domaines dans lesquels, selon les citoyens, il convenait d'agir dans les années à venir. Les cellules de planification ont remis ces rapports aux hommes politiques et aux conseils d'arrondissement pour qu'ils prennent les mesures nécessaires.

Les équipes de management du quartier ont inclus, en tant que documents essentiels, les rapports des citoyens dans les programmes de travail et les stratégies pour leurs quartiers respectifs. On a également réussi à convaincre un certain nombre de participants de s'impliquer dans d'autres étapes du processus (groupes de travail, etc.).

Dans chaque quartier, les activités des deux premières années ont surtout consisté à développer et à mettre en place cette structure de travail et ce

réseau, à motiver les parties prenantes du quartier, à développer et à mettre en œuvre des programmes de lancement (réalisables rapidement) avec ces parties prenantes, ainsi qu'à développer et à adopter une stratégie pour le quartier et la durée du programme. La stratégie est mise à jour, c'est-à-dire adaptée en fonction des évolutions et de l'expérience acquise, une fois par an.

Les équipes de management du quartier ont à leur disposition un fonds d'action social qui leur permet de déboursier de petites sommes pour la réalisation de tout petits projets (par exemple pour aider une fête de rue ou de quartier, pour annoncer un projet ou en faire la publicité, pour des activités de courtes durées avec des groupes de clients, pour un élément d'équipement d'une aire de jeu ou par un journal de quartier, etc.). Les décisions concernant l'utilisation du fonds sont prises par un groupe de personnes dont la composition varie sensiblement d'un quartier à l'autre, mais inclut toujours un éventail large de participants.

#### *Exemples de participation et d'auto-prise en charge (empowerment)*

L'objectif principal dans la planification du quartier de Sparrplatz était d'éliminer l'anonymat et de renforcer le sentiment d'appartenance collective. Les propositions dans ce sens allaient de l'agrandissement des lieux de réunions publiques à des manifestations et projets sociaux et culturels en commun, sous différentes formes.

Dans le quartier de Marzahn-Nord, deux conférences de quartier avec les mêmes objectifs ont constitué une expérience réussie. Outre la définition des principaux domaines d'activité, elles ont abouti à la constitution d'un comité consultatif de résidents. Ces conférences réunissaient non seulement les habitants du quartier mais aussi les fonctionnaires du conseil d'arrondissement responsables des différents domaines d'activité, et elles ont permis de créer un réseau serré entre ces personnes, et ce sans aucune réforme administrative officielle.

Dans le quartier de Helmholtzplatz, une autre procédure a été mise en place, qui consistait à aider un groupe important à acquérir la capacité à s'organiser. Les résultats de la manifestation «A la recherche d'un avenir: quartier vivant», qui a duré plusieurs jours, ont été publiés dans un document envoyé aux 13 000 ménages du quartier. Une réunion de suivi a ensuite permis de mettre en place des groupes d'action permanents.

Dans le quartier de Beusselstrasse a été mené un «processus discursif pour le développement de nouvelles approches». D'autres initiatives,

«planifier pour de vrai» et «espace ouvert» avaient pour objectif d'encourager la participation et de renforcer les liens sociaux, culturels, économiques et de voisinage dans le quartier, ainsi que de promouvoir un plus grand sens des responsabilités.

Durant ces processus intensifs, il n'est pas toujours possible d'atteindre suffisamment les jeunes, surtout ceux qui sont issus de l'immigration; c'est pourquoi l'équipe de management du quartier de Kottbusser Tor a utilisé d'autres médias pour atteindre ce groupe cible. Par exemple, une équipe de caméramen professionnels a rendu visite à de jeunes Turcs dans leurs endroits de prédilection et a fait un film avec eux sur la façon dont ils voient le quartier de Kottbusser Tor, leurs chances dans la vie et leurs aspirations. Le film a été projeté sur la principale place pendant un festival. Des familles entières ont assisté à cette manifestation et des jeunes qui ne s'étaient pas manifestés avant y ont pris part, ainsi qu'aux discussions qui ont suivi.

Les écoles commencent à s'impliquer davantage dans le processus d'intégration et dans la coopération avec son équipe de management. Par exemple, dans le quartier de Boxhagener Platz, un nouveau module d'apprentissage a été développé et testé dans une école. Il consistait en une visite dans l'école d'une association de service pour les jeunes et, au lieu de cours «normaux», à développer avec les jeunes des idées individuelles pour leur carrière future. Ce module est maintenant au programme de plusieurs écoles.

Les managers de quartier vont partout où l'on peut rencontrer les gens, par exemple sur les marchés, où ils interrogent les habitants sur leurs aspirations et leurs espoirs, ainsi que sur les opportunités qu'ils voient pour eux-mêmes. Cette approche constitue un grand succès. Notamment dans les zones à forte population immigrée, il est plus facile pour des managers de quartier issus de l'immigration d'aborder les femmes et les jeunes filles. De cette façon, on a réalisé avec succès des études «stimulantes» grâce à des questions ouvertes.

Ces processus permettent, par un effet «boule de neige», de développer sans cesse de nouvelles approches pour permettre aux habitants du quartier d'accéder plus facilement aux processus de décision organisés et plus officiels ou, tout simplement, de trouver des services ou des opportunités de travail bénévole. Toutes ces formes de travail et de participation, qui ne sont citées ici qu'à titre d'exemples, ont maintenant conduit, dans tous les quartiers, à la formation d'un nouveau réseau fondé sur l'engagement et

la prise de responsabilités. Ce «réseau» ne se traduit cependant pas par une structure établie mais par un enchevêtrement de groupes de travail, de projets, d'activités limitées dans le temps et de réseaux informels de communication qui, dans la plupart des cas, ne sont pas encore autonomes et ont besoin de soutien.

### *Suivi et contrôle du management*

Pour assurer la mise en œuvre uniforme des objectifs stratégiques et coordonner les différents programmes d'aide dont peuvent bénéficier, ou que peuvent utiliser, les services du Sénat et l'Agence pour l'emploi du Land, pour le développement des arrondissements, des discussions d'information et de coordination sont organisées à heure fixe, une fois par mois, entre les équipes de management des quartiers et les services spécialisés, sous la houlette du service de développement urbain du Sénat. Les directions de l'Agence pour l'emploi, ainsi que les instituts de recherche associés et les sociétés de services impliqués dans la gestion du marché de l'emploi sont invités à ces réunions. D'autres services spécialisés et des experts extérieurs sont également invités à participer, en fonction du sujet de la discussion.

Une évaluation du programme et des structures de travail mises en place a permis de réaliser que, bien que le fait de réunir les parties prenantes de tous les niveaux ait conduit au lancement d'un grand nombre de projets individuels innovants, le fait de se concentrer sur un problème particulier oblige à introduire des étapes stratégiques dans le travail. C'est pourquoi on est en train de constituer des groupes de travail soumis à un suivi scientifique pour traiter des problèmes suivants:

- enfants, jeunes, école, éducation, immigration/intégration; et
- formation, marché du travail, économie locale.

Différents experts sont invités à participer à ces groupes de travail dont l'objectif est d'établir des liens plus étroits entre les actions dans des domaines particuliers et les mesures d'aide, et de développer leurs composantes intégrantes en mettant à profit leur connaissance de l'arrondissement. Le processus d'évaluation permanente du projet a également conduit au développement en commun d'un «arbre des objectifs stratégiques».

### **3. Berlin «ville sociale»: deux projets pilotes**

Depuis trois ans, des progrès considérables ont été réalisés en matière de développement intégré dans les dix-sept quartiers choisis pour le projet.

On n'a pas seulement assisté à une concentration des programmes, des fonds et des ressources, mais aussi à l'apparition d'un réseau de structures, à la responsabilisation des résidents et auxancements de projets dans les différents champs d'action stratégiques. Sur la base de l'expérience acquise, deux projets pilotes ont été lancés qui donnent une nouvelle dimension aux processus: le fonds d'arrondissement pour les jurys de citoyens et un site Internet pour l'engagement civique, connu sous le nom de «réseau commun» (*das gemeinsame Netz*).

#### *a. Le fonds d'arrondissement pour les jurys de citoyens*

Les fonds d'action sociale ont encouragé beaucoup d'habitants à devenir eux-mêmes actifs dans leur quartier et à prendre des responsabilités. Jusqu'à présent, l'évolution a permis d'instaurer un climat d'optimisme général qui libère de nouvelles énergies dans les quartiers.

En s'inspirant de l'expérience de Londres, le sénateur en charge du développement urbain de Berlin a créé un fonds de quartiers au printemps 2001. Dans chaque quartier, 1 million de deutsche marks (environ 500 000 euros) ont été mis à la disposition d'un jury de citoyens, composé d'habitants, pour qu'il en fasse l'usage qui semblait opportun à ces derniers.

L'objectif politique de ce projet était que les habitants décident eux-mêmes des dépenses en fixant leurs propres priorités pour leur quartier. Pour les convaincre de participer aux jurys, plus de 4 000 habitants des différents quartiers ont été sélectionnés sur la base du registre des habitants et ont reçu une lettre leur demandant de participer au jury de citoyens et de prendre des décisions concernant l'usage direct de la somme allouée mentionnée avant. 25 % des personnes contactées se sont montrées intéressées par une implication directe dans l'amélioration de leur quartier et 14% ont décidé de s'impliquer effectivement. Afin de prendre aussi en considération ceux qui avaient déjà participé activement au schéma de gestion de l'arrondissement, on a sélectionné des membres supplémentaires dans les groupes de travail existants (voir annexe 3).

Les jurys de citoyens ont travaillé sur la base de procédures définies avec l'équipe de management du quartier. Elles assurent qu'une décision concernant une demande ne peut être prise qu'à la majorité qualifiée des membres du jury. Le schéma de déblocage de sommes d'argent par le fonds de quartier montre la procédure de soumission des demandes au jury et la façon dont celles-ci sont traitées (voir annexe 4).

C'était, à l'époque, le premier projet pilote de ce type en Allemagne et il a eu un écho considérable au plan national. Il a également suscité un grand intérêt à l'étranger.

Le fait que le jury prenne ses décisions en toute indépendance, sur la base de l'opinion des habitants et sans avoir à craindre des obstacles bureaucratiques, faisait l'originalité de ce projet. Il s'est avéré que les jurys utilisaient l'argent avec une grande prudence. Ils discutaient longuement les mérites de chacune des demandes, examinaient en détail les coûts estimés et les liens avec la situation en matière de développement urbain et les services existants, ainsi qu'avec l'histoire de l'arrondissement. Il était amusant de constater que les demandeurs considéraient comme évident le fait que le quartier contribue à leur projet et ceux-ci en faisaient la base de la décision.

Une évaluation du projet montre que des souhaits très divers ont été exaucés. Bien que l'on ait veillé à ce que la composition des jurys soit équilibrée en termes d'âge, de sexe et de nationalité, un domaine prioritaire s'est dégagé à l'occasion des discussions et lors des votes: les projets concernant l'organisation quotidienne d'activités d'éducation et de loisirs ainsi que les activités culturelles destinées aux enfants et aux jeunes, dans leur propre environnement, ce qui constitue un investissement dans leur sécurité, dans l'acceptation la plus large du terme.

Les participants issus des administrations et des équipes de management ont été surpris par la persévérance et l'engagement des jurys. Leurs membres ont dit se sentir honorés qu'on leur ait confié une telle responsabilité, même si cela leur faisait peur au départ. Le fait de pouvoir prendre des décisions pour leur quartier, qui aillent au-delà de simples futilités, était essentiel pour que ce travail soit pris au sérieux. Nombre de membres sont devenus par la suite membres de comités consultatifs et de groupes de travail, dans le cadre du management de quartier.

*b. Un portail Internet pour la participation de la société civile dans les activités du quartier: le «réseau commun»*

Il convient d'utiliser tous les moyens possibles et imaginables pour réduire la marginalisation et l'exclusion sociale, ainsi que leurs effets sur des quartiers entiers. Internet paraît en mesure de jouer un rôle important dans ce domaine, c'est pourquoi le Programme de ville sociale de Berlin a commencé à introduire des activités Internet dans les processus de management de quartiers.

Un portail Internet commun a été développé avec les dix-sept quartiers choisis ([www.quartiersmanagement-berlin.de](http://www.quartiersmanagement-berlin.de), accessible aussi en passant par [www.sozialestadt-berlin.de](http://www.sozialestadt-berlin.de)). Il permet d'accéder aux domaines des dix-sept quartiers et d'en faire la publicité, ainsi que d'informer les visiteurs du site de l'objectif commun du programme. Les habitants des quartiers constituent la principale cible de ce nouveau site web.

L'un des objectifs est de permettre aux initiatives, aux groupes, aux entreprises et aux personnes de se présenter et de donner des informations sur d'autres; un autre est d'atteindre par le web les acteurs locaux et les habitants qui ne se sont pas manifestés jusqu'alors. Les personnes déjà impliquées activement dans le processus peuvent bénéficier de l'apparition de ces réseaux appelés à s'étendre et à se développer.

Le site donne toutes les informations sur le programme, les quartiers, les parties prenantes et les procédures de participation. Des bulletins hebdomadaires donnent des informations sur les manifestations et activités dans les quartiers, et un calendrier des manifestations est à la disposition de tous.

Parallèlement, on a mis en place des points d'accès locaux et nommé des «responsables Internet de quartier». Ils conseillent l'équipe de management du quartier en matière de développement et de maintenance du site web, s'adressent aux différents groupes de population et les encouragent à s'intéresser au web, et organisent des cours de formation à l'usage d'Internet pour les personnes âgées, les enfants, les immigrés, les femmes ou les élèves des écoles. Afin de renforcer l'initiative personnelle et la communication dans le quartier, la possibilité a été donnée aux visiteurs de la page du management local de contribuer à son contenu. Grâce au système d'édition, facile à utiliser, ils peuvent insérer leur propre contribution (textes et images) dans la page «*Kieznews*» (nouvelles du quartier), depuis leur domicile. Les habitants peuvent écrire eux-mêmes des textes et les mettre sur le site, participer au «forum» et à des discussions en ligne grâce au *chat room*. Un outil de vote en ligne est un moyen pour eux de s'impliquer activement dans les décisions qui concernent leur quartier. Le «forum» leur permet d'aborder les forces et faiblesses du quartier, faire connaître leurs idées ou même établir des contacts personnels, au-delà d'Internet, avec d'autres personnes intéressées, pour lancer des activités particulières. Il y a également un effet secondaire tout à fait positif: apprendre aux gens à utiliser Internet comme «média du futur», sans lequel il est, aujourd'hui, difficile d'imaginer nos vies (notre travail).

Trouver, apprendre, s'amuser en participant et acquérir la capacité à devenir indépendant, tels sont les objectifs de l'utilisation d'Internet dans les projets de management de quartier de Berlin. Les informations sur les possibilités offertes dans le quartier et les manifestations locales provoquent l'intérêt des habitants pour leur propre quartier. Pour les gens qui ne sont pas au courant de ce qui se passe au-delà du seuil de leur domicile, il devient plus facile de s'identifier avec le quartier où ils habitent et ceux-ci sont prêts à contribuer activement à la vie de la communauté. Ils peuvent trouver aussi des «compagnons d'activité». En présentant sa diversité et son dynamisme, on donne un «visage» au quartier. On en présente les aspects attrayants et les manifestations qui y sont organisées, ainsi que ses faiblesses et ce qui doit changer.

On attache une importance particulière à l'engagement de rédacteurs bénévoles, encouragés par les bureaux de management et les responsables Internet de quartier à travailler dans les bureaux de rédaction; ils aident à déterminer le contenu de la page web de l'arrondissement. L'objectif stratégique est de faire en sorte que les pages web fonctionnent par elles-mêmes: à l'avenir, le contenu ne sera plus fixé par un «responsable Internet de quartier», mais par les habitants eux-mêmes, en tant qu'experts de leur propre communauté et relais de leurs voisins.

Les résultats de la première année de ce projet sont encourageants. Il a fallu accomplir un travail important pour dissiper les doutes des intervenants officiels, des administrations et, assez souvent, des managers de quartier eux-mêmes. L'intérêt est de voir, à terme, les utilisateurs du quartier «se mettre à leur compte».

#### ***4. Premier bilan et perspectives d'avenir***

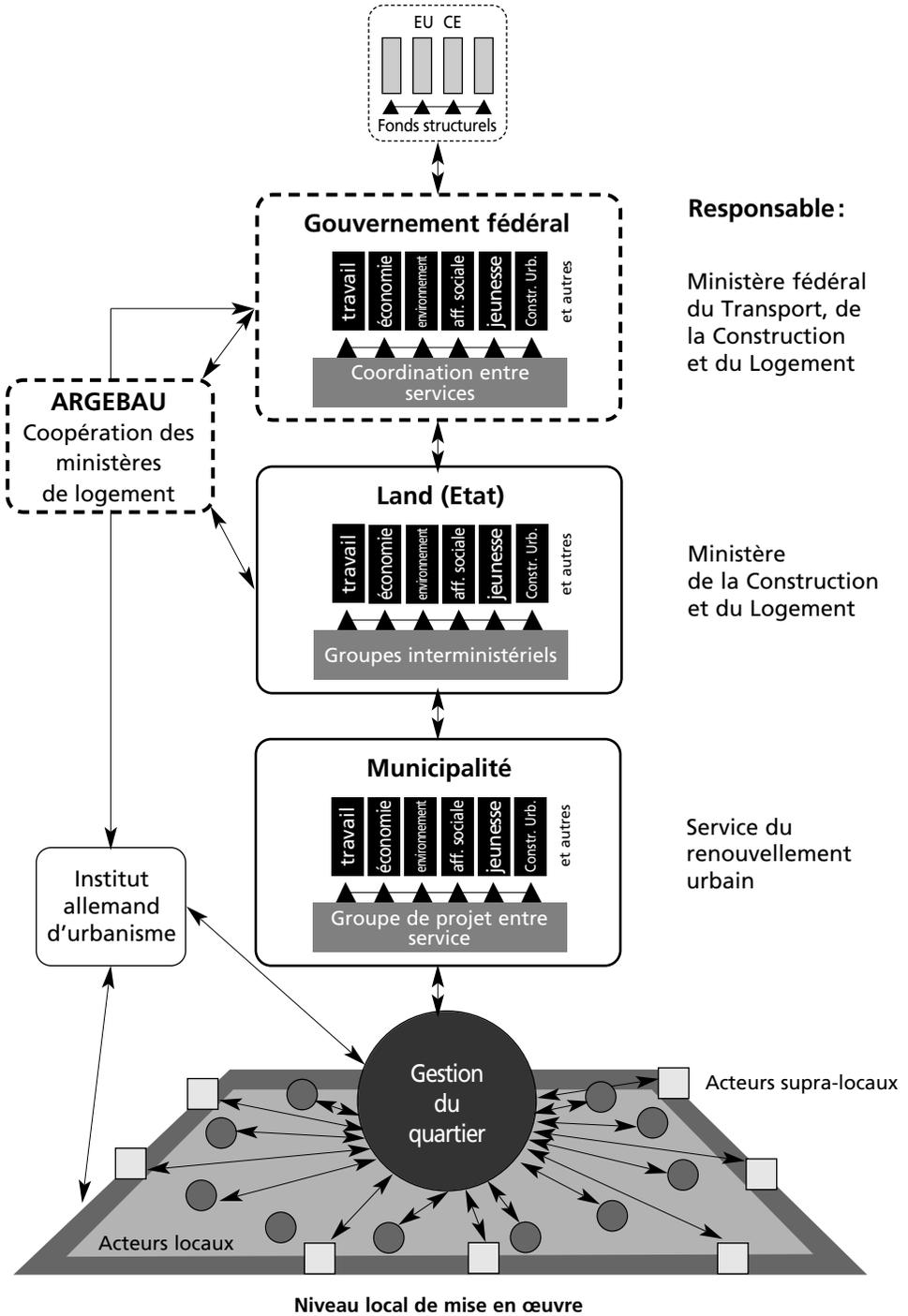
Le Programme de ville sociale, qui résulte d'une initiative commune de l'Etat fédéral et des Länder, donne aux villes de nouvelles possibilités pour engager le combat contre la ségrégation spatiale et sociale sur leur territoire. Les caractéristiques du nouveau programme sont la conjugaison des efforts des différents services et l'implication des acteurs économiques et privés des quartiers pour sceller un nouveau partenariat (organisé selon une structure *top-down*) et la délégation de pouvoirs de décisions aux personnes concernées et à celles qui sont responsables sur place (structure *bottom-up*). Le programme légitime et complète à un autre niveau la prudente politique de renouvellement urbain à caractère social poursuivie à Berlin depuis maintenant quelques années, et elle pourrait aboutir à une restructuration plus générale de l'action de l'administration. Il devrait

permettre aux habitants de prendre plus de responsabilités, aboutir à l'institution d'un nouveau partenariat entre les habitants de la ville et l'administration, et les efforts particuliers ainsi faits pour impliquer les groupes de population marginalisés activeront des pouvoirs d'autogouvernement inutilisés jusqu'à présent.

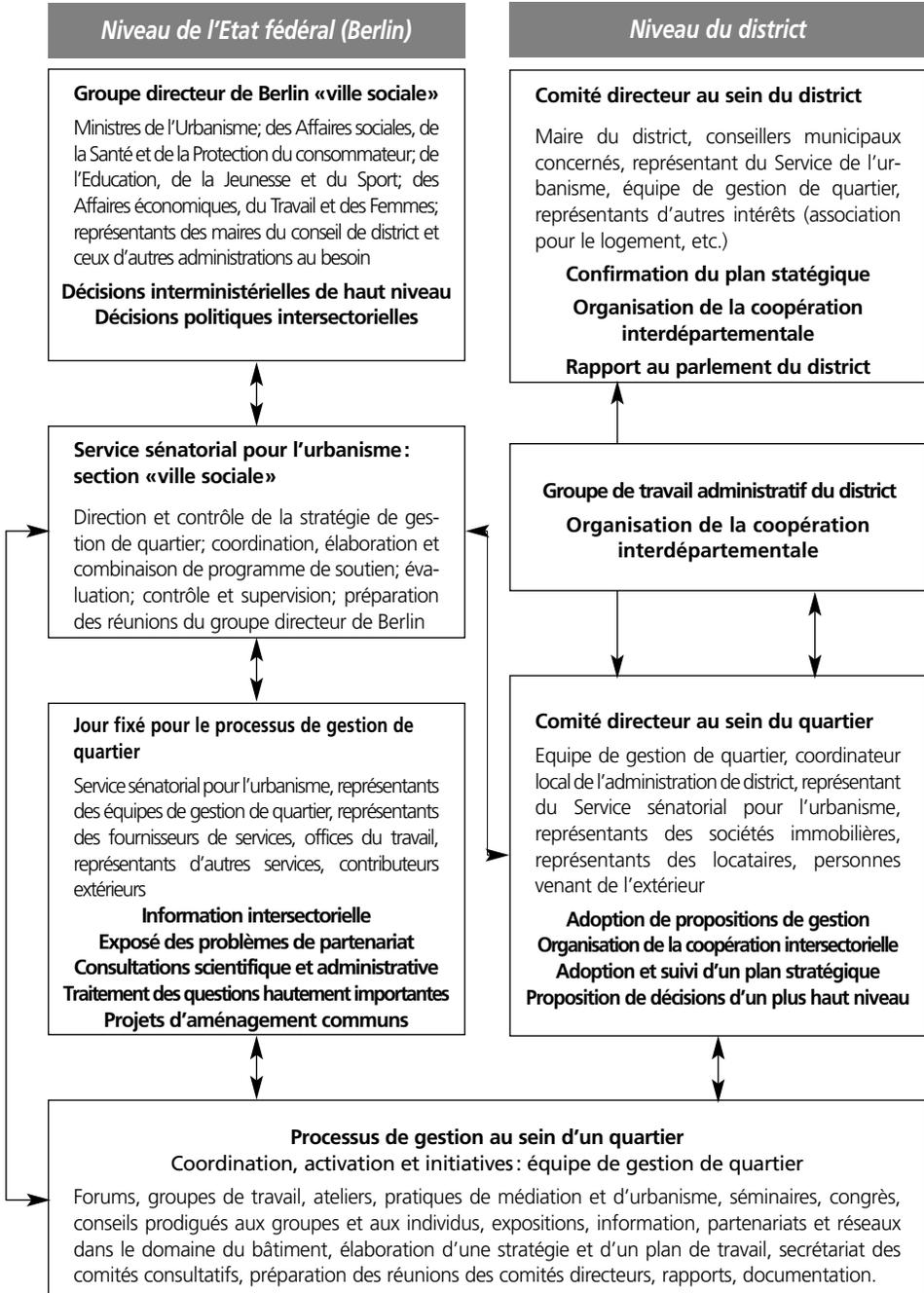
Les médias commencent à ne plus parler seulement de l'insécurité, ainsi que des structures parfois dangereuses, multiples et difficilement compréhensibles dans les quartiers, mais aussi des nouvelles évolutions déjà visibles, positives au plan local. Les tendances à l'origine de la trop forte ponction des ressources locales ainsi que de la ségrégation territoriale et de l'exclusion sociale de groupes de population importants continuent à se faire sentir. Les processus de stabilisation du quartier et d'intégration complète de tous les groupes de population dans un environnement social sûr peuvent avoir un impact structurel s'il est possible de mener une action à long terme. L'échéance fixée par l'Etat fédéral et par l'Union européenne donne pour cela une base qu'il convient de prolonger au-delà des phases initiales.

L'expérience de Berlin montre qu'un climat d'optimisme s'instaure, que la communication et la confiance augmentent, que l'engagement civique regagne du terrain et que la reconnaissance des différences et du potentiel qu'elles représentent aide à mettre fin à la marginalisation, et ce pas seulement pour le plus grand bénéfice des quartiers concernés, mais aussi de la sécurité collective et durable de la ville entière et de sa capacité à se développer.

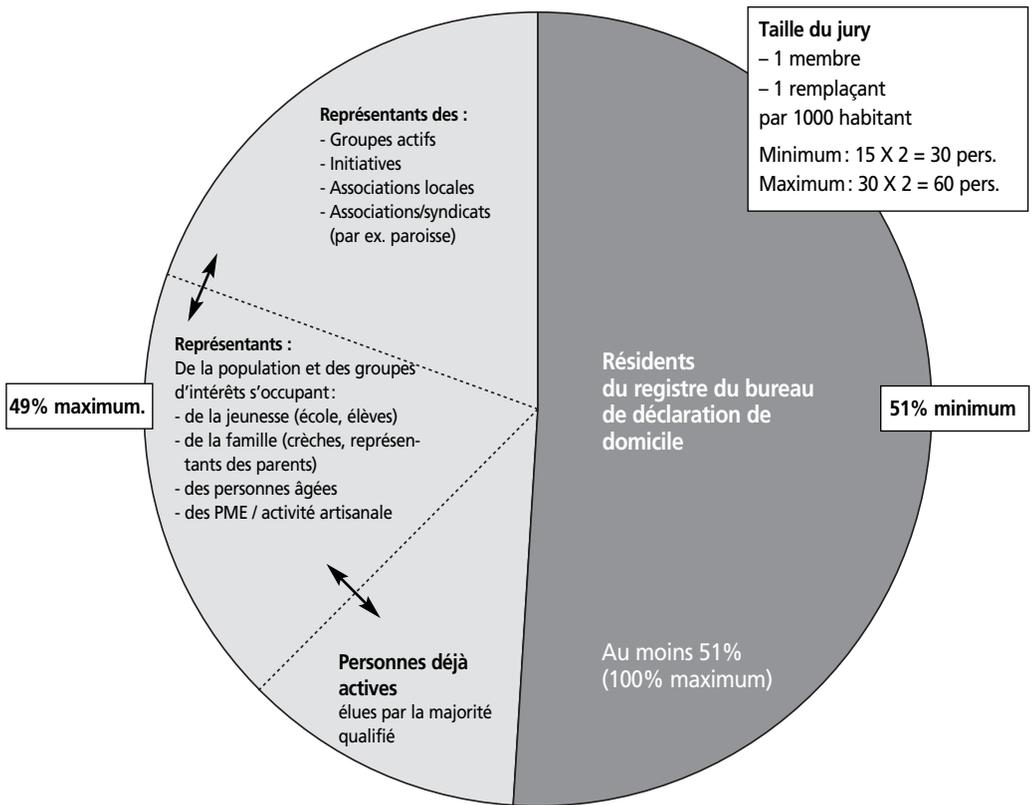
**Annexe 1 – Processus intégré de planification et de contrôle du développement urbain**



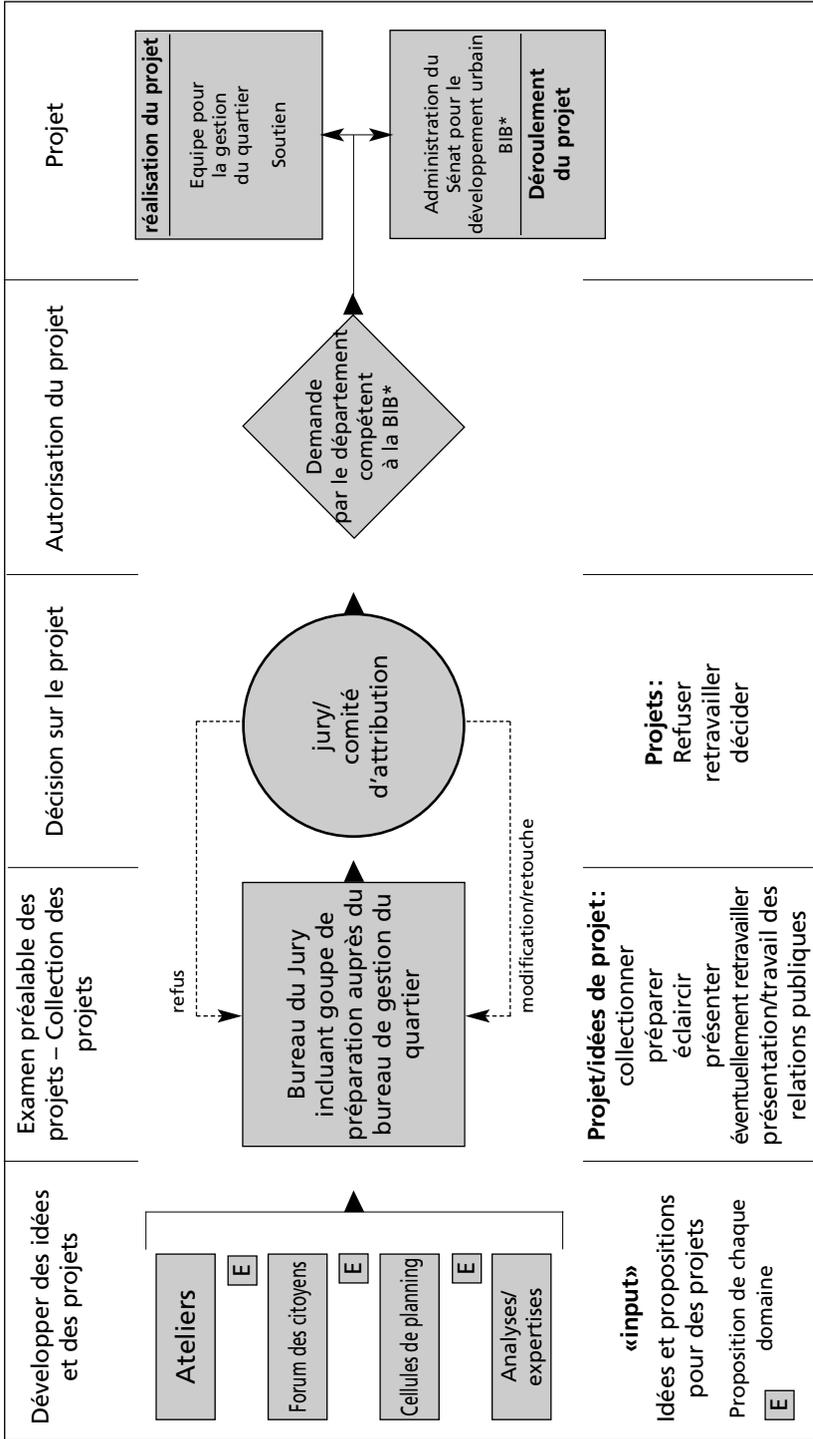
## Annexe 2 – Structure organisationnelle du Processus de gestion de quartier à Berlin



### Annexe 3 – Le jury des citoyens (Comité d'attribution des fonds pour le quartier)



**Annexe 4 – Fonds du quartier : processus de décision**



\* BIB : Banque pour les investissements de Berlin

## **II. Maintenir le principe de l'universalité dans la protection sociale – Quel nouveau contrat entre citoyens et institutions dans la perspective de l'Union européenne ?**

*par Jérôme Vignon, directeur, DG emploi et affaires sociales, Commission européenne*

Dans cette intervention, je voudrais tout d'abord me situer par rapport au thème général de la conférence. Elle pose en effet, d'une façon originale et pertinente, la question du contrat social des citoyens entre eux et avec les institutions, à savoir des implications universalistes d'un tel contrat et, par ce biais, de sa contribution au maintien et au développement de la cohésion sociale. Par ailleurs, cette question est mise en relation avec les nouvelles tensions qui traversent actuellement les sociétés européennes alors qu'elles mettent en avant le primat de la sécurité publique jusqu'à opposer, d'une certaine façon, cette dernière aux bases mêmes d'un tel contrat.

### **1. Deux remarques préliminaires concernant la perspective de l'Union européenne**

Comme le point de vue que je vais exprimer est plutôt celui de l'Union européenne, ou mieux un point de vue qui vient d'une des institutions de l'Union, à savoir la Commission européenne, j'estime utile de faire deux remarques dont je ne suis moi-même pas sûr de saisir complètement la portée, mais qui sont pourtant nécessaires pour ne pas engendrer des confusions.

#### *a. La protection sociale universelle comme engagement commun aux Etats et à la Communauté européenne au début des années 1950*

De mon point de vue, l'Union européenne et ses institutions sont nées il y a un peu moins d'une cinquantaine d'années, dans le même souffle qui a conduit les Etats membres de cette union à reconsidérer à nouveaux frais l'ensemble de la protection sociale et à centrer cet ensemble sur un principe d'universalité. L'aventure communautaire européenne au début des années 1950 coïncide avec une mise à plat et une construction très ambitieuse de la protection sociale nationale dans les pays fondateurs, avec pour point de mire l'appartenance de chacun à la communauté nationale atteinte grâce à des principes d'assurance et de solidarité. Nous avons donc deux projets que j'estime jumeaux dans leur visée fondamentale: le projet de dire non aux sources de la violence et de l'instabilité qui, entre

les deux guerres mondiales, avaient beaucoup fragilisé la vie sociale et politique nationale à travers de véritables systèmes complets de protection sociale (selon des traditions d'ailleurs diverses) et celui de dire non aux sources des conflits et d'insécurité entre les nations à travers une forme de contrat entre ces mêmes nations d'une nature tout à fait originale.

Il y a donc implicitement un lien étroit entre les développements de l'intégration européenne et les développements, les évolutions et les difficultés rencontrés par l'approfondissement de la protection sociale dans nos pays à partir de principes très forts d'universalité, d'égalité des droits, d'extension de la solidarité nationale. Il est donc normal aujourd'hui que la construction européenne, dans la forme précise de l'Union européenne et de ses institutions, soit concernée par l'ébranlement que vivent les systèmes nationaux de protection sociale visant à ce que les droits sociaux soient une réalité pour tous.

*b. Absence d'une politique sociale de l'Union européenne strictement analogue à celle nationale*

Une autre remarque sera de me rappeler en permanence qu'il est excessif de parler d'une politique sociale de l'Union européenne (et cela peut faire sursauter) au même sens que l'on parlerait de politique sociale nationale. Le social, c'est du national. En rappelant que les systèmes élaborés de protection sociale sont nés dans des cadres nationaux et qu'ils expriment des identités et des histoires nationales propres, on exprime en même temps les limites en terme de subsidiarité, voire de partage des compétences, des pouvoirs, des politiques que l'Union européenne peut de son plein exercice mener sur ce même terrain de la protection sociale et de la cohésion sociale qu'elle vise. Les politiques sociales, et en particulier celles qui concernent l'accès de tous aux droits sociaux fondamentaux, ne pourront être et ne seront (encore même après les débats et les disputes au sein de la Convention européenne) qu'un domaine modeste pour toute partie des compétences partagées et pour la majeure partie des compétences complémentaires venant en appui des efforts et des luttes que les Etats nationaux mènent directement pour réaliser la solidarité de leur propre communauté.

*c. Question centrale et thèmes à la base de l'intervention*

Par conséquent, la question posée par la session conclusive où nous débattons, à savoir «quelle politique pour assurer la confiance et la cohésion sociale future?», si je la ramène à la tâche particulière de l'Union européenne et

de ses institutions, doit être formulée de façon peut-être plus réduite: quelle contribution, mais aussi quel impact le processus de l'Union européenne (y compris l'élargissement planifié avec une grande rapidité à partir de 2004) exerce-t-il au regard de l'ébranlement actuel des dispositions de protection sociale, et tout particulièrement de celles qui visent à assurer l'universalité des droits sociaux en tant que garantie publique essentielle d'un égal exercice des droits civils et politiques?

De plus, cette manière précise et en même temps, j'insiste, modeste de rentrer dans notre sujet est aussi utile pour prendre en compte l'Union européenne en tant que source même de l'insécurité et de l'ébranlement dont nous parlons. Si le contrat social et l'universalité des droits paraissent remis en cause par un certain nombre d'évolutions, dans ces évolutions il y a la construction européenne elle-même. De cet aspect je me propose de parler en premier lieu, portant l'attention à la fois sur les effets des normes de la concurrence face au tissu social et à l'accès aux droits sociaux et sur quelques mesures adoptées pour compenser ces effets.

En deuxième lieu, j'aimerais évoquer les tentatives les plus récentes pour faire face à l'insécurité produite par l'Union européenne même, notamment la méthode ouverte de coordination et l'inscription d'une Charte des droits fondamentaux dans le projet de traité constitutionnel. Ces deux événements récents ont une portée, à mon avis, considérable, révélant une attitude plus proactive des institutions de l'Union européenne, voire un engagement direct dans le combat pour maintenir, au sein d'un contexte changeant, l'universalité des droits sociaux, et, par là, la cohésion sociale.

En troisième lieu, j'aimerais regarder l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement comme étant à la fois une source d'instabilité et d'insécurité, certes, mais aussi une réponse radicalement neuve, au plan des relations entre les peuples, à toute tension entre solidarité et nouvelle insécurité.

## ***2. L'impact de l'Union européenne au regard de l'insécurité actuelle***

Tout d'abord, sur l'impact de l'Union européenne au regard des nouvelles sources d'insécurité, individuelle et collective, qui fragilisent les caractéristiques traditionnelles de la protection sociale et de l'universalité des droits dont nous avons hérité depuis la seconde guerre mondiale, il est intéressant de voir comment le processus européen a su ou pas prendre

conscience du facteur d'instabilité qu'il constituait à l'égard des tissus nationaux pour essayer d'y faire face par des actions correctrices.

*a. Mesures correctrices du grand marché intérieur: l'exemple du Fonds social européen*

Les quatre libertés fondamentales, la liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes (cette dernière la plus problématique dans la matière qui nous intéresse) sont à la source du déséquilibre que l'intégration européenne engendre au regard des communautés nationales dans leurs propres politiques de protection sociale. Dès le début, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et, un peu plus tard, le Marché commun se sont dotés d'outils financiers comme le Fonds social européen pour essayer de réparer un tissu social déchiré en raison des restructurations économiques, stimulées à leur tour par la libre circulation des marchandises. Il s'agit par là de venir en appui, sur la base des droits sociaux, aux efforts de réintégration des personnes ou des groupes touchés dans leur vie par ces restructurations (changements de production, transformations de l'emploi, déplacements d'entreprises, etc.).

Le concept même de cohésion sociale fait son apparition dans l'Acte unique européen (1987) pour élargir et développer cette forme de solidarité due par la Communauté économique européenne de l'époque à toutes les régions, les villes, les collectivités territoriales frappées par l'accentuation de la concurrence mise en avant par le grand marché intérieur. Tout en sachant que le développement de la concurrence en soi est un facteur spontané d'accentuation des inégalités entre les territoires, le triplement des fonds structurels européens en l'espace de dix ans, de 1987 à 1997, a eu pour but de venir en aide à toutes les actions de développement horizontal, voire de renforcer les dimensions économiques et sociales qui, au plan local, s'efforcent de redonner à tous des chances d'un accès égal aux opportunités créées par le marché commun.

Une telle forme de cohésion économique et sociale est servie par des politiques financièrement importantes (30 milliards d'euros chaque année), qui pour certains Etats membres comme l'Irlande, la Grèce, le Portugal ont représenté une contribution décisive à leur rattrapage économique. Elle s'inspire d'un concept de solidarité géographique qui s'applique partout dans l'Union européenne, y compris dans des régions et des villes appartenant à des pays riches, dès lors que ces derniers se voient touchés par le processus de restructuration et les conséquences de

l'accentuation de la concurrence par suite de la libre circulation. La solidarité de l'Union européenne agit au travers de dotations financières pour appuyer l'exercice de la solidarité d'origine nationale, régionale ou locale. Questionnée aujourd'hui par la stabilisation budgétaire et les discussions sur les perspectives financières au-delà de l'agenda 2000, une telle solidarité fait de l'Union européenne un ensemble plurinational singulier: je n'en connais pas d'autres dans le monde qui se donnent systématiquement les moyens de compenser les effets du libre-échange par des outils destinés à augmenter l'échange, à rééquilibrer les chances des lieux, des régions, des villes défavorisés.

*b. Libéralisation des services : vers un équilibre entre concurrence et accès aux droits sociaux*

Par ailleurs, c'est peut-être sur un autre terrain que l'intégration européenne apporte la plus grande déstabilisation dans les outils traditionnellement conçus au plan national pour assurer l'accès universel à des droits sociaux fondamentaux. Dans la suite de ce chapitre, je prendrai en compte les effets de la libéralisation des services, les services d'intérêt économique général, mais en particulier les services d'intérêt général dont la vocation, sur la base des traditions nationales, et parfois même des Constitutions comme en Italie, est de permettre un exercice effectif des droits fondamentaux dans l'accès aux transports, à l'éducation, à la santé, etc. Depuis une dizaine d'années, avec l'intensification du grand marché intérieur, on constate en effet l'ouverture à la concurrence des services en réseaux, des transports notamment, mais aussi l'ouverture à la concurrence de services tels que la santé.

Alors que la Cour européenne de justice estime que la libre prestation de service en matière de santé relève du domaine commercial, on assiste par le biais même d'un approfondissement de la construction européenne à une mise en cause du maintien des prérogatives, et surtout des statuts des institutions déclarées d'intérêt général, notamment quand il s'agit d'institutions telles que les institutions hospitalières. D'où la question que je souhaiterais poser: comment la construction européenne réagit-elle à l'ébranlement dont elle est la cause, à travers la modification des statuts des prestataires de service universels dans le domaine de la libre circulation des transports, et également à travers la mise en question de l'autonomie des ministres de la Santé ou de la sécurité sociale dans la manière de gérer l'organisation de la protection sociale, notamment dans le domaine si sensible que la santé?

Dans ce domaine, nous n'en sommes en effet qu'aux prémices. Seul le projet de traité constitutionnel préparé par la Convention européenne introduit directement et pour la première fois une mention explicite des services d'intérêt économique général (notamment aux articles II-36, III-6 et III-55) comme une matière où pourraient désormais intervenir des législations européennes. Une véritable prise en compte législative d'antidotes aux ébranlements que l'Union même cause *via* les politiques de concurrence et de libre circulation dans le domaine des services d'intérêt économique général et des services d'intérêt général serait ainsi envisageable, en analogie aux outils dont disposent les Etats membres pour assurer l'universalité d'accès à certains droits.

Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer dans ces prémices certains acquis. C'est le cas du Règlement 1408/71, un des plus vieux règlements de la Communauté européenne, destiné à assurer que les travailleurs mobiles dans l'ensemble de l'Union européenne qui traversent les frontières ne soient pas pénalisés au regard de leurs droits sociaux, voire de leurs droits garantis obligatoires au titre de la sécurité sociale. Depuis près de deux ans, une simplification du Règlement 1408/71 est en débat à la fois au Conseil et au Parlement européens, et il va bientôt faire l'objet d'un vote au Parlement puisqu'il est matière à codécision. Je reconnais dans ce processus de révision une réponse significative à l'éventuelle menace portée aux systèmes de sécurité, notamment aux systèmes hospitaliers nationaux en ce qui concerne l'accès universel à la santé.

Les arrêts de la Cour européenne de justice, fondés essentiellement sur l'application de la libre provision et circulation en matière de services, ont défini un certain nombre de critères qui semblent en effet contraindre les possibilités données aux Etats membres et aux ministres chargés de la santé de continuer à gérer de manière autonome l'exercice de la solidarité nationale permettant l'accès à tous aux systèmes de santé. Les critères définis par la cour qui, en quelque sorte, contraignent cette liberté nationale en matière de soins de santé notamment hospitaliers, ont été incorporés dans la législation définie par le nouveau Règlement 1408, de sorte que, si ce règlement est adopté par le Parlement et le Conseil, désormais ce ne sera plus seulement la liberté de choix des patients qui gouvernera cette mobilité en matière de soins à l'échelle de l'Europe. Face à une telle liberté, on va donc reconnaître la légitimité des décisions nationales

d'organiser les institutions en matière de santé selon des critères qui continuent d'être soumis à l'universalité d'accès.

En effet, le point de départ du Règlement 1408, qui encadre la jurisprudence de la cour, est non seulement la personne mais également les institutions de la sécurité sociale. Le même règlement donne à ces institutions un cadre pour développer, en conformité avec leurs traditions, la capacité à faire face aux résultats de la mobilité, alors que les articles du Traité de l'Union européenne, orientés uniquement à la libre prestation et circulation des services, prennent seulement pour point de départ l'individu. Avec le nouveau Règlement 1408, il y a ainsi une prise en compte plus équilibrée à la fois des individus, voire des patients, et de leurs besoins de trouver les meilleurs choix dans l'ensemble de l'Union européenne, mais aussi de la responsabilité des institutions elles-mêmes à assurer la solidarité, le financement et la qualité de l'accès pour tous au système de santé. Si les Etats membres de l'Union européenne appliquaient de manière proactive et intelligente les nouvelles dispositions du Règlement 1408/71 simplifiées, la cour n'aurait plus à trancher ces cas qui opposent les besoins de tel ou tel patient à l'organisation nationale des systèmes de santé. Ces dispositions seraient finalement utilisées à la fois pour augmenter la qualité générale, pour optimiser les centres de l'excellence à l'échelle européenne et pour permettre de mieux résoudre les inégalités de capacité qui existent en matière de soins à l'échelle européenne.

Le Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général vient de donner lieu à une importante discussion en la matière. Dès lors que le projet de traité constitutionnel sera approuvé tout en maintenant les dispositions relatives aux services d'intérêt général, ce texte va pouvoir déboucher sur l'élaboration de directives dont l'objet serait de réduire l'insécurité juridique qui fait qu'actuellement les différentes institutions des services d'intérêt économique général ou des services d'intérêt général dans de nombreux domaines ne savent pas si elles sont passibles de condamnation au titre des aides d'Etat ou de la concurrence, susceptible en effet de remettre en cause leur mission d'intérêt général. Des directives ou des lignes directrices de la Commission européenne clarifiant les missions de ces services d'intérêt économique général ou intérêt général les mettront, je l'espère, hors d'atteinte de toute ambiguïté découlant de l'application des politiques actuelles en matière de concurrence dans le marché intérieur.

### ***3. Accès universel aux droits sociaux : débat en cours et nouveaux outils politiques***

En tout cas, un large débat est maintenant ouvert, qui met au-devant de la scène publique dans l'Union européenne comme dans chacun de ses Etats membres la fonction spécifique de l'intérêt général exercé par un certain nombre d'institutions (monopoles publics, acteurs du tiers secteur, organisations privées), qui toutes se justifient pour leur ordonnance à l'accomplissement de l'universalité de droits sociaux. A ce titre, elles jouissent souvent d'une image, voire d'une véritable symbolique culturelle, que jusqu'à maintenant l'application des politiques de concurrence n'avait pas permis de reconnaître. Désormais, ce principe de l'universalité, à maintenir dans le contexte d'institutions de protection sociale en modernisation ou en ébranlement, est pris au sérieux par les institutions européennes, pas seulement d'un point de vue de compensation des dommages qu'elle crée en vertu de la politique de la concurrence ou de la libre circulation, mais à partir d'une prise en considération directe de cette valeur d'universalité et des missions qui s'attachent aux institutions mettant en œuvre les droits sociaux.

Dans cette nouvelle direction, je veux faire allusion à deux innovations: le développement, accéléré depuis le début des années 2000, mais en maturation déjà au cours des années 1990, de la méthode ouverte de la coordination et l'introduction dans le projet de traité constitutionnel de l'Union, sous la forme d'une deuxième partie du traité même, de la Charte européenne des droits fondamentaux. Ce qui m'importe ici n'est pas de vanter la «marchandise communautaire»: il ne s'agit pas de montrer à tout prix qu'elle apporte une contribution décisive au problème difficile du maintien de l'universalité de l'accès aux droits sociaux. L'essentiel est plutôt de voir comment le système communautaire, dont les prérogatives en matière de droits sociaux sont limitées pour des raisons légitimes tenant au caractère profondément national de ces droits, bien qu'avec des compétences faibles, peut néanmoins apporter quelque chose au maintien de cette universalité.

#### *a. La méthode ouverte de coordination*

La dénommée méthode ouverte de coordination n'a pas été conçue par la Commission européenne, reconnaissons-le humblement. C'est plutôt une création dont se méfient ceux qui sont vraiment nourris d'esprit communautaire, les parlementaires européens en tout premier chef, mais également la Commission et son service juridique. C'est une innovation

du Conseil européen, donc d'une institution sulfureuse dans le cadre du système européen communautaire, même si le traité constitutionnel va lui donner une implantation stable. Je pense néanmoins que cette méthode ouverte de coordination est une innovation politiquement pleine de ressources et d'intelligence. Que veut faire cette méthode dans le domaine social et tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et dans le domaine de la modernisation des systèmes de pension?

D'un côté, il faut être conscient du caractère volontaire de cette méthode, voire du fait que les résultats qu'elle va produire découlent de la libre décision des Etats membres. Et c'est justement en cela qu'elle est sulfureuse, parce qu'elle n'est pas appuyée sur le droit et n'est pas non plus obligatoire au sens du droit communautaire, les engagements auxquels elle va donner lieu ne sont que politiques. Mais, de l'autre côté, cette méthode doit être considérée pour son objet qui est celui d'encourager la restauration, au niveau européen au moins, de l'enjeu de l'inconditionnalité des droits sociaux par opposition à d'autres priorités politiques qui auraient tendance à envahir tout le champ de l'actualité. Ces priorités politiques sont bien connues: c'est le retour à l'équilibre budgétaire des Etats; c'est l'accentuation, à la veille de l'élargissement aux dix nouveaux pays membres, de la stricte application des règles du grand marché intérieur pour éviter des concurrences déloyales de la part des pays y accédant; c'est la rénovation des systèmes nationaux d'emploi autour d'une conception qui aurait vite tendance à se servir des prestations sociales comme d'une incitation à travailler, et donc à limiter la portée inconditionnelle des droits sociaux; c'est finalement la priorité accordée à la sécurité publique face, entre autres, aux conséquences jugées dommageables de l'immigration.

Ces priorités politiques ont toutes tendance au fond à rejeter au second plan les droits sociaux fondamentaux, comme si en quelque sorte il convenait d'abord de retrouver le chemin d'une croissance saine sans déficit financier, la confiance du public rassuré par la mise à distance de tout ce qui peut dans les minorités ethniques ou autres créer un sentiment d'étrangeté, comme si on devait d'abord assainir ce climat avant de se donner le luxe de revenir à l'approfondissement des droits sociaux. D'un point de vue politique, la méthode ouverte de coordination, appliquée par exemple aux problèmes de retraite ou de lutte contre la pauvreté, dit exactement le contraire: il n'y a pas de conditionnalité des droits sociaux, quelles que soient certaines autres urgences économiques et sociales.

Il y a effectivement une priorité absolue selon les chefs d'Etat et de gouvernement: d'ici à 2010, ces derniers se sont engagés à apporter une contribution décisive à l'éradication de la pauvreté. L'Europe ne peut pas être «l'économie de l'intelligence la plus compétitive du monde» (selon la célèbre expression du Conseil de Lisbonne) si, en même temps, elle continue d'accepter l'augmentation des situations d'exclusion et de pauvreté que l'on constate. Donner une certaine force à cette affirmation politique, dans un climat qui n'est pas favorable par ailleurs sur le plan financier et sur le plan social, est me semble-t-il la vertu ou, en tout cas, l'enjeu de cette méthode ouverte de coordination. Elle essaie ainsi de surmonter la difficulté que les dispositions concrètes de la protection sociale ne sont pas du ressort de la Communauté européenne, et ne le sont pas pour de bonnes raisons.

Dans ces conditions, je voudrais simplement souligner que le simple fait de se donner des objectifs communs, par exemple de poursuivre ensemble à quinze et bientôt à vingt-cinq (puisque les dix nouveaux membres sont associés à cette méthode ouverte de coordination dès maintenant) les objectifs fondamentaux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, implique aussi un engagement important dans la lutte contre les causes fondamentales de l'exclusion et pas seulement ses effets, voire la volonté d'assurer l'accès de tous aux services essentiels (santé, éducation, logement, etc.). En matière de pension, ce point de vue conduirait, par exemple, à moderniser le système, non seulement pour l'assainir financièrement mais aussi pour garantir l'adéquation des régimes de retraite, c'est-à-dire des retraites suffisantes pour refuser la pauvreté au-delà de 55 ans et tout retour en arrière, voire pour sanctionner ce refus par des critères que l'on examine sur la base d'indicateurs communs. Il me semble qu'il y a là quelque chose qui contribue à conforter, au sein des Etats membres, le consensus à l'inconditionnalité des droits sociaux et à leur universalité, quels que soient les choix ou les tendances politiques particulières.

#### *b. La Charte des droits fondamentaux*

La Charte des droits fondamentaux de l'Union constitue, à mon avis, un pas important dans la maturité de l'intégration européenne face à la question de l'universalité dans l'accès aux droits sociaux et, en général, face aux enjeux de la cohésion sociale. D'abord, son énoncé reprend tout le travail qui avait été fait par la précédente convention proclamée à Nice: elle incorpore, avec les droits politiques et civils, des droits sociaux assez complets directement dérivés de principes généraux de dignité, d'équité

et de solidarité: les mêmes principes que le Conseil de l'Europe a toujours promus figurant en tête, entre autre, du «Guide pour la construction des indicateurs de la cohésion sociale» qu'il développe actuellement pour permettre à toutes les collectivités humaines, quelle que soit leur taille, de développer des politiques fidèles à ces principes.

Les droits sociaux décrits dans la charte sont plutôt riches: au-delà des seuls droits sociaux des travailleurs, ils incorporent les acquis principaux de la jurisprudence de nos différents pays. Il est vrai que ces droits ne s'appliquent qu'aux institutions de l'Union européenne et aux Etats membres dans la mesure où ils sont en train d'appliquer des politiques prescrites par l'Union. La charte en elle-même n'augmente pas les compétences de l'Union européenne. Elle donne par ailleurs pour la première fois un cadre explicite auquel est ordonné l'ensemble des politiques. L'ensemble des politiques de l'Union européenne quelles qu'elles soient, y compris les politiques économiques, de concurrence, de libre circulation, ne peuvent avoir pour effet de mettre en cause l'exercice de ces droits fondamentaux et sociaux dans nos pays.

Une remarque est quand même nécessaire à cet égard. La charte sera d'application juridique directe lorsqu'elle énonce des droits. Elle sera d'application indirecte lorsqu'elle énonce des principes, ce qui est spécialement le cas dans le domaine social. Dans tous les cas, elle clarifie les possibilités de recours des citoyens vis-à-vis de l'Union ou de leurs Etats lorsque ceux-ci estiment que l'application des politiques de l'Union est un délit à l'exercice de ces droits. Il y a donc clairement un enrichissement de l'identité européenne à travers son affiliation directe à une riche tradition qui voit dans l'application de l'universalité des droits fondamentaux une source prééminente de cohésion sociale.

#### ***4. Les enjeux de l'élargissement, entre solidarité et nouvelles insécurités***

Après avoir évoqué la tension entre insécurité et cohésion sociale sous l'angle des outils de la protection sociale et de leur efficacité à en assurer l'universalité, je voudrais regarder l'Union européenne pas seulement comme une union de citoyens mais aussi comme une union de nations, puisqu'elle a effectivement cette double nature. Je souhaiterais ainsi transposer l'interrogation à l'échelle du groupe de nations qui constitue l'Union, et qui formera l'Union élargie, d'abord aux dix pays candidats, puis à d'autres pays dans un futur proche.

Voilà les questions qui se posent dans une telle démarche: la construction européenne a-t-elle vraiment contribué à une plus grande confiance mutuelle des peuples les uns envers les autres? A-t-elle accru le degré d'acceptation de la différence ethnique, culturelle, linguistique? Le principe juridique de la non-discrimination au motif de nationalité a-t-il gagné effectivement les esprits dans l'Union européenne? Est-on parvenu à façonner un «citoyen européen» plus facilement ouvert qu'il y a cinquante ans à la présence de «l'autre» – de l'autre nation, de l'autre langue, de l'autre culture?

Il nous faut dépeindre ici un tableau d'ombres et de lumière, fait de constats très modestes. André Sapir, l'auteur d'un rapport sur la croissance en Europe qui a fait beaucoup de bruits, nous rappelle que si, il n'y a pas longtemps, on pouvait critiquer les Etats-Unis pour le fait que la communauté noire souffre d'un taux de chômage qui, à tous les âges, était le double de celui de la communauté blanche, on trouve aujourd'hui dans l'Union européenne une situation similaire, c'est-à-dire un taux de chômage double, à tous les âges, pour les ressortissants d'une nationalité d'un pays tiers par rapport aux citoyens européens. Nous sommes donc loin d'avoir réglé notre rapport à l'étranger dans l'Union européenne, alors même que l'un de nos principes fondamentaux est et reste la non-discrimination, au motif également de la nationalité.

Des remarques analogues méritent l'agenda adopté lors du Conseil européen de Tampere en 1999 visant, de manière très ambitieuse, la construction d'un espace européen de liberté et de sécurité, en analogie avec le programme du grand marché intérieur. Force est de constater que, dans les délibérations et les décisions du Conseil des ministres, les mesures relatives à la sécurité l'ont de loin emporté sur les aspects de liberté, et notamment sur ceux qui visaient à créer une telle sécurité aussi pour les nationaux des Etats tiers résidant légalement dans l'Union européenne. L'on constate en effet régulièrement que le Conseil des ministres tranche plutôt en faveur de la sécurité que de la liberté et de l'intégration, comme dans le débat qui s'est déroulé les 16 et 17 octobre 2003 sur la base d'une communication de la Commission, présentant le thème de l'immigration et de l'intégration comme des thèmes jumeaux. Constatant que, dans les prochaines années, l'Union européenne aura besoin d'accueillir un flux d'immigrés accru par rapport à ce qu'il est maintenant, cette communication invitait à reconnaître cette nécessité à travers des politiques d'immigration positives, assorties de politiques d'intégration réelles, y compris sociales. Face à ces remarques, la réaction du Conseil européen a été plutôt de s'en tenir à l'aspect de la sécurité.

Bien que tous ces signes ne plaident pas en notre faveur, je voudrais par ailleurs mettre en évidence deux aspects dans mes conclusions, tout d'abord l'approche juridique d'une communauté de droit. L'Union européenne a toujours avancé à l'aide de législation supranationale (les directives et les règlements), et si j'ai moi-même dérogé avant à ce principe en parlant de la méthode ouverte de coordination, c'est parce que celle-ci me semble préparer le droit futur. Si l'on considère à nouveau le Règlement 1408/71, on remarque qu'il s'est étendu en s'appuyant sur le caractère général du principe de non-discrimination au titre de la nationalité. Dans la même direction, il s'est révélé impossible d'appliquer ce principe de non-discrimination seulement aux nationaux des Etats membres: la jurisprudence de la Cour a ainsi étendu tous les avantages et les droits conférés par le Règlement 1408/71 des familles des citoyens européens aux familles des nationaux des Etats tiers résidant légalement dans l'Union européenne. Cette extension progressive des droits, décalquée de la «citoyenneté européenne», est la résultante de l'approche par le droit et de l'application générale et cohérente du principe de la non-discrimination.

Je voudrais aussi dire que le processus de l'élargissement lui-même doit être regardé avec peut-être plus de sympathie que nous savons le présenter. N'a-t-il pas eu pour vertu de stabiliser les mentalités de nos concitoyens dans les pays de l'Union actuelle en offrant une perspective de développement économique et d'intégration complète aux pays candidats? N'a-t-il pas empêché dans une certaine mesure que ceux-ci tombent à leur tour dans l'instabilité, dont une des conséquences auraient été des flux d'immigration beaucoup plus difficiles à réguler que ceux que nous avons à réguler maintenant?

A travers l'élargissement, l'Union européenne a proposé, sans trop réfléchir et sans trop barguigner, de créer une stabilité fondée sur son propre modèle à l'Est, et bientôt elle le fera au Sud-Est. Et que dire de la proposition faite à la Turquie d'être aujourd'hui un candidat valable à l'entrée dans l'Union européenne, en surmontant d'une certaine manière les discussions sur l'opportunité, du point de vue culturel et religieux, que la Turquie soit partie de l'Union européenne? Je constate par ce biais que l'Union européenne se définit à partir de valeurs laïques, à partir des valeurs de la démocratie et du respect des droits de l'homme, ce qui lui permet d'envisager sans faillir à sa tradition l'entrée de la Turquie dans son propre cercle. N'est-ce pas là une contribution politique de grande valeur par rapport aux inquiétudes de nos contemporains sur la possibilité même de considérer l'universalité des droits pour tous, sans discriminations découlant de la religion et de l'appartenance ethnique?

Les fragilités évidentes des outils de l'Union européenne au regard de tous les enjeux présentés ne devraient pas occulter une chose essentielle: le fait que l'Union européenne se penche d'un côté ou de l'autre, voire s'engage décidément pour l'universalité et l'inconditionnalité des droits sociaux, dépend largement de la force du débat des idées. Je me rends de plus en plus compte que telle ou telle directive, telle ou telle proposition, n'a de chance de passer que si dans l'espace public européen l'idée de l'inconditionnalité des droits prédomine véritablement. Et de ce point de vue je voudrais souligner à la fois le rôle de référent du Conseil de l'Europe, qui nous donne des points de repère pour mesurer l'avancée et la cohérence de nos politiques, et, bien sûr, le rôle fondamental du Parlement européen. Je pense que c'est une grande chance que de nombreuses matières qui relèvent des droits fondamentaux, notamment en matière de circulation et d'affaires interjudiciaires, soient désormais partie du domaine de la codécision. C'est en effet le Parlement européen qui peut sans doute soutenir avec le plus d'efficacité d'un point de vue politique le caractère fondamental des droits sociaux et envisager les cadres pour que ces droits soient défendus, argumentés et finalement gagnés au quotidien.