

CHAPITRE 4
LES POLITIQUES PUBLIQUES :
CE QUI LES EXPLIQUE,
LEUR IMPACT
ET LE DÉSENGAGEMENT ÉTATIQUE

Que ce soit pour l'inégalité ou pour la pauvreté, ou encore pour l'exclusion sociale, l'État occupe un rôle non négligeable. Nous l'avons souligné. Dans chacun des chapitres précédents, ce rôle a été évoqué sans que le sens et encore moins les caractéristiques en soient approfondis. Saisir l'intervention publique exige un découpage de façon à approfondir les diverses dimensions et à procéder à des considérations attentives. Pour ce faire, cette vaste matière est découpée de façon à saisir les enjeux stratégiques sous-jacents à l'intervention publique, les variables qui modèlent cette intervention, les formules de redistribution et d'insertion et leur impact. Pour terminer, il est utile de schématiser les logiques à l'œuvre dans les dispositifs d'activation de la main-d'œuvre auxquels tout les États ont recours.

DOIT-ON SACRIFIER LA CROISSANCE
AU NOM D'UNE ACTION PUBLIQUE
PLUS CONSÉQUENTE ?

Il est communément reconnu que les États-Unis soient riches de pauvres et que l'inégalité y soit incomparablement plus poussée que dans des pays similaires. Mais l'inégalité et la pauvreté ne sont pas nécessairement vues comme des carences fortes de cette société. Dans certains milieux, on y voit la base d'un modèle de développement qui aurait sa logique propre. L'inégalité des salaires et des revenus est vue comme une

incitation forte pour la population d'améliorer sa situation par l'épargne, le travail et l'investissement personnel dans l'éducation et la formation. L'inégalité serait même un gage d'efficacité de l'économie et permettrait une augmentation des revenus moyens. En un sens et de façon lapidaire, l'inégalité peut être assimilée à un moteur de l'économie.

Sur le long terme, les personnes pauvres sont susceptibles d'avoir des revenus absolus plus élevés dans une société où il y a de fortes disparités, surtout si on compare avec des sociétés où les inégalités sont moins grandes, tout en étant moins efficaces. Dans cette ligne de pensée, on postule que des fortes inégalités de revenu est sans doute le meilleur intérêt de long terme pour les pauvres eux-mêmes. Même s'il n'y a pas de preuve forte supportant cette dernière affirmation, on doit reconnaître qu'au cours des dernières années, le modèle libéral anglo-saxon a donné une croissance plus forte de l'emploi, mais aussi de l'économie. De là, à conclure que la faiblesse des dépenses sociales engendre des taux de croissance économique plus élevés est une étape facilement franchie.¹

Jonas Pontusson² s'est attaqué à cette question de la vraisemblance du dilemme entre la croissance et l'égalité : peut-on dire que la croissance et l'égalité sont antinomiques, au sens où plus d'égalité nuirait à la croissance et inversement ? De toute évidence, il y a une tension : alors que le capitalisme engendre l'inégalité, la démocratie est source de pression égalitaire. On peut sans doute affirmer que la politique démocratique

¹ Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 201.

² Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, 242p.

capitaliste repose sur un conflit concernant la redistribution modulée par l'intérêt collectif de croissance économique. La logique égalitaire de la démocratie s'exprime tout autant dans la sphère industrielle que dans la sphère politique. À titre d'illustration, il y a un lien assez net entre la présence du mouvement syndical dans des secteurs et un resserrement dans l'inégalité des salaires, même aux États-Unis. Mais, peut-on dire qu'il faut choisir : l'efficacité ou l'égalité, ou bien, au plan symbolique, l'Amérique ou l'Europe !

Le dilemme n'a de sens, que si le caractère irréconciliable des deux termes est postulé. Selon la vision libérale de marché — incarnée par les pays — les pays d'Ésm, qui ont une répartition plus égalitaire des salaires devraient avoir un niveau de vie inférieur et un taux de croissance économique plus faible que dans les pays qui ont des salaires plus inégaux (avec des écarts plus importants). Suivant la même logique, une fiscalité redistributive et des programmes sociaux conséquents devraient être associés à une performance économique désavantageuse sur une base comparative. Pourtant la réalité est rébarbative face à de tels postulats.

DES LIENS QUI NE PARLENT PAS FRANÇAIS

Au départ, quelques observations s'imposent. L'indice d'inégalité est nettement supérieur dans les pays d'Élm, comparativement aux pays d'Ésm. Parallèlement, pour la production relative de la richesse (en termes de PIB *per capita*), les États-Unis arrivent en tête. Il serait cependant hasardeux d'extrapoler à partir des États-Unis, car la position des pays, eu égard à cette capacité de production de la richesse, ne répond pas à l'un ou l'autre des modèles, selon qu'ils soient associés à des pays d'Élm ou d'Ésm. Même s'ils sont nettement plus inégalitaires, les pays d'Élm n'ont pas une capacité supérieure de

production de la richesse.

Tableau 4. 1
Divers indicateurs de performance économique

	Most recent Gini coefficients for disposable household income	GDP/capita in US\$ at PPPs, 2002	Annual real GDP/capita growth, 1960-80	Annual real GDP/capita growth, 1980-2000	Exports in percent of GDP, 2000	Average unemployment rates, 2000-03	Annual employment growth, 1990-2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
SMEs	.257	28,883	3.1%	1.9%	48.2	5.5%	0.5%
Austria	.266	28,872	3.7	2.0	50.1	4.0	0.9
Belgium	.250	27,716	3.6	2.0	86.3	7.3	0.5
Denmark	.236	29,328	2.7	1.7	43.8	4.8	0.2
Finland	.247	26,478	3.7	2.4	42.9	9.3	-0.4
Germany	.264	25,917	3.1	1.6	33.7	8.4	-0.2
Netherlands	.248	29,009	2.9	1.9	67.2	3.0	2.0
Norway	.251	35,482	3.7	2.5	46.6	3.9	1.1
Sweden	.252	27,209	2.7	1.6	47.2	5.3	-0.5
Switzerland	.307	29,940	2.1	1.0	46.4	3.2	0.7
LMEs	.330	29,483	2.5	2.3	40.0	5.6	1.7
Australia	.311	28,068	2.5	1.9	22.9	6.4	1.5
Canada	.302	30,303	3.2	1.5	45.9	7.3	1.4
Ireland	.325	32,646	3.5	4.7	94.9	4.3	3.5
New Zealand		21,783	1.4	1.3	36.7	5.3	2.0
United Kingdom	.345	27,976	2.0	2.0	28.1	5.1	0.5
United States	.368	36,121	2.1	2.1	11.2	5.1	1.2
France	.288	27,217	3.5	1.6	28.7	9.0	0.6
Italy	.333	25,568	4.0	1.8	28.4	9.4	0.6
Japan		26,954	6.0	2.3	10.8	5.1	0.3

Sources: (1) Luxembourg Income Study: www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm, November 2004. (2) OECD, *Main Economic Indicators*, May 2004, 252-55. (3) OECD, *National Accounts*, 2000, vol. 1. (4) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 48. (5) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 71. (6) OECD, *Employment Outlook*, 2004, 293. (7) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 31, and *Main Economic Indicators*, September 2004, 17.

Note: Gini coefficients refer to 1997-2000 except for Denmark (1992), Switzerland (1992), Australia (1994) and France (1994).

Source: Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity: social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 5

Eu égard aux postulats relevés plus haut, les données sur la productivité sont franchement contre-intuitives. La croissance annuelle réelle du PIB *per capita* a été nettement supérieure pour les pays Ésm de 1960 à 1980. Dans la période qui suit, de 1980 à 2000, les États-Unis et le Royaume-Uni restent stables sur ce plan, alors que les pays d'Ésm connaissent une nette diminution. Si bien que, si on fait abstraction des deux pays extrême (l'Irlande à 4,7 % et la Norvège à 2,5 %), la position des pays oscille autour du même point, soit une croissance annuelle réelle du PIB *per capita* de 1,8 %.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Tableau 4. 2
PIB par heure travaillée converti en \$ USA, 2002

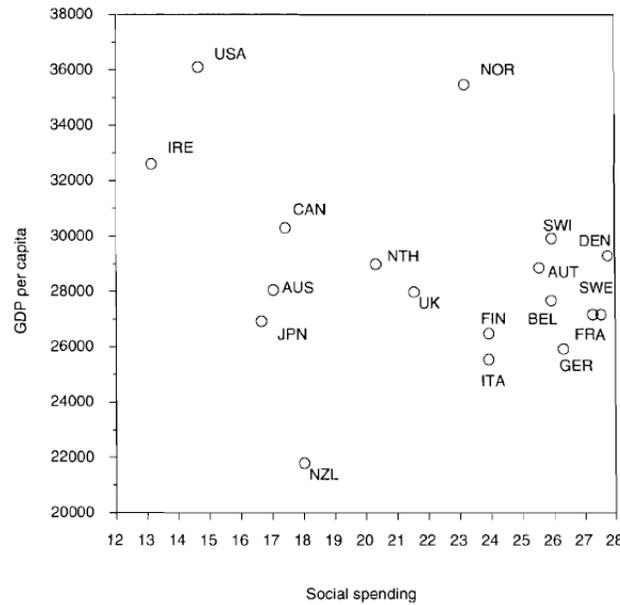
	GDP per hour
SMEs	37.15
Belgium	41.11
Denmark	36.77
Finland	31.08
Germany	37.33
Netherlands	32.18
Norway	50.51
Sweden	34.37
Switzerland	33.82
LMEs	33.32
Australia	30.55
Canada	31.97
Ireland	41.87
New Zealand	23.99
United Kingdom	32.38
United States	39.17
France	39.72
Italy	38.11
Japan	28.28

Sources: Author's calculations based on GDP figures from OECD, *Main Economic Indicators*, May 2004, 252-55; total number of employed people from OECD, *Labor Force Statistics*, 2003, 13, and average annual hours worked per employee from OECD, *Employment Outlook*, 2004, 312.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p.12

Généralement les pays d'Ésm ont une économie plus ouverte que les pays d'Élm et donc plus dépendante de l'économie mondialisée. Pour ce qui est du chômage, la situation est indistincte par rapport aux modèles, cette variable ne serait pas discriminante. Et, entre les pays, on note des variations fort contrastées. Il reste finalement que la croissance de l'emploi est plus forte dans les pays d'Élm. On ne peut pas affirmer non plus que la productivité du travail aux États-Unis soit comparativement la plus élevée. Les États-Unis sont devancés par la Belgique, la Norvège et l'Irlande, et se situent au même niveau que la France et l'Italie.

Figure 4. 1
PIB *per capita* en 2002 contre les dépenses sociales
en pourcentage du PIB en 2001



Sources: Tables 1.1 and 7.1.

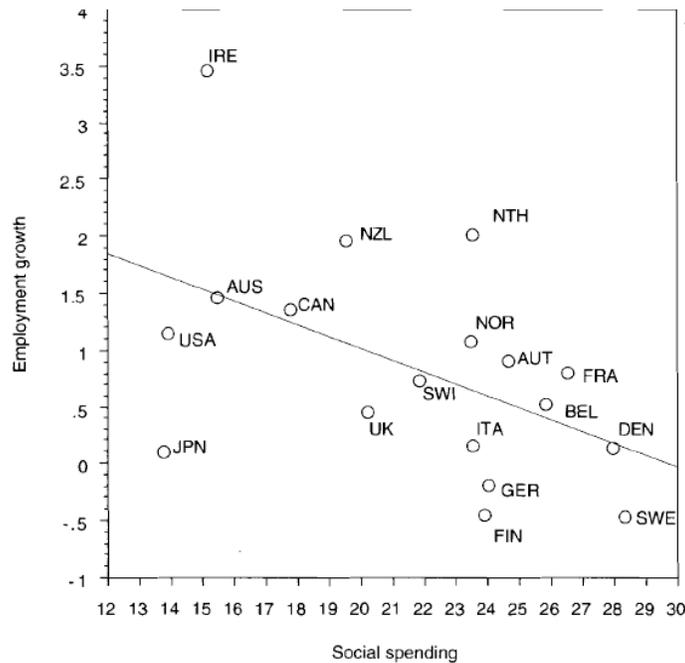
Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p.166.

Cette dernière question soulève des interrogations. Les relations simples entre deux variables ne sont sans doute pas appropriées, c'est plutôt un montage de plusieurs facteurs qui devrait être considéré. Pontusson³ souligne, par exemple, que les deux États sociaux les plus modestes (États-Unis et Irlande) sont parmi les trois pays de tête pour le PIB *per capita* ; la Norvège, qui est aussi en tête pour le PIB *per capita*, soutient un État social, au contraire, très développé. Les autres pays ont des différences pour la production de la richesse qui se situent dans

³ Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 165.

une fourchette étroite, mais ils connaissent de grandes variations pour ce qui est du développement relatif de l'État social.

Figure 4. 2
Croissance annuelle moyenne de l'emploi de 1990 à 2002 contre les dépenses sociales en pourcentage du PIB 1990-2001



Correlation: -0.501 (-0.648 without Japan)

Sources: Tables 4.5 and 7.1.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p.175

Il est particulièrement frappant de constater que les dépenses sociales sont négativement reliées à la croissance de l'emploi. Par contre, on sait que les dépenses sociales sont liées à la croissance de la productivité ; on peut donc suggérer que les dépenses sociales extensives favorisent la croissance de la productivité plutôt que la croissance de l'emploi comme moteur de la croissance du PIB.

De même, s'agissant du taux de remplacement du revenu offert par l'assurance-chômage, on ne peut établir de lien avec l'importance relative du chômage, mais une relation relativement faible peut être démontrée avec le taux d'emploi, ce qui, pour certains, est contre-intuitif. Ajoutons également que le mode de financement de l'État social est important ; on voit que la croissance de l'emploi est négativement reliée avec l'importance des taxes sur la masse salariale.⁴

Les jugements sommaires traçant des relations nettes et inverses entre les dépenses publiques, d'une part, et la croissance économique, la productivité et la croissance de l'emploi, d'autre part, rencontrent des faits tenaces et peu réductibles à une certaine rhétorique. Poser les choix dans l'univers clos du dilemme entre l'intervention publique et la prospérité économique a, en ce sens, un effet pernicieux et fallacieux. Constatons qu'ici s'ouvre un débat de société et rien n'est d'emblée évident. Il reste que la vision néolibérale est assez éprouvée — voire affaiblie — par plusieurs observations « contrariantes », dont : l'État social n'inhibe pas la croissance et la production de la richesse, même en termes comparatifs.

L'EXPLICATION DE L'EXCEPTIONNALISME AMÉRICAIN

La situation américaine présente un caractère exceptionnel. C'est une situation extrême, si on la compare aux pays qui partagent globalement le même genre de développement et d'organisation du capitalisme. Quelques chiffres permettent d'en donner la mesure, ce qui n'est qu'une autre façon de souligner la distance, voire le fossé, qu'il y a entre cette situation et les autres

⁴ Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 180-181.

pays comparables. Les États-Unis bénéficient d'un haut niveau de vie, d'un faible taux de chômage et pratiquent des dépenses sociales modestes. Ce qui rend cette situation unique⁵ c'est le fait que l'on puisse affirmer qu'en 1999 les États-Unis dépensent moins de 3 % du PIB en dépenses sociales pour personnes en âge de travailler ; or, en proportion du PIB, c'est moins de la moitié du Canada (6,0 %) et du Royaume-Uni (6,4 %), moins du tiers de l'Allemagne (8,9 %), des Pays-Bas (10,5 %) et de la Belgique (8,9 %), et moins de quart de la Finlande (12,1 %) et de la Suède (12,6 %).

Une fois le constat fait, encore faut-il savoir expliquer, du moins comprendre ce qui motive cet exceptionnalisme. On peut imaginer que l'enseignement qu'on devrait en tirer puisse se projeter sur les autres sociétés pour les mettre en perspective.

Alesina et Glaeser écrivent : « Les pauvres américains sont vraiment pauvres » et « si l'on devait naître pauvre, on choisirait de naître en Europe... »⁶ Sur cette remarque, ils posent la question suivante : « les États-Unis ont opté pour un interventionnisme bien plus réduit en matière de redistribution. Pourquoi ? » et ils se proposent de trouver la réponse. Après avoir examiné les explications économiques, les explications institutionnelles, une autre explication émerge et trouve grâce auprès des auteurs : c'est la question raciale.

L'Europe présente un profil distinct des États-Unis dans le traitement et l'importance accordée aux personnes pauvres ; et

⁵ Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 158.

⁶ Alesina, Alberto et Edward L. Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2004, p. 72 et 74

les réactions face à l'inégalité économique et sociale sont radicalement différentes. Nos auteurs mettent en relief que l'Europe est un continent riche en pays de populations homogènes. En conséquence, les adversaires de l'État social ont eu du mal à diaboliser les pauvres comme membres d'une minorité détestée. L'homogénéité a rendu la redistribution plus facile et naturelle.

Pour leur part, les États-Unis ont une société extrêmement hétérogène, avec une surreprésentation chez les pauvres de la minorité la plus visible et la plus socialement distincte. De là, à conclure que la composition raciale et ethnique de la population est une clé de lecture cruciale, il n'y a qu'un pas. Dans ce sens, les adversaires à l'État social ont pu utiliser les clivages raciaux et ethniques pour attaquer la redistribution. La moitié de l'écart des niveaux de redistribution entre les États-Unis et l'Europe trouverait là son explication. Comme pour naturaliser cette explication, voire la banaliser, les auteurs préviennent que l'Europe devient moins homogène et que les mouvements d'extrême droite anti-immigration s'expriment de plus en plus. Cela ne ferait que contribuer à conforter leur thèse : l'Europe va connaître le même genre de démagogie raciste et antisociale qui a été à l'œuvre aux États-Unis. En somme, l'hétérogénéité sociale et ethnique engendrerait un racisme plus ou moins affirmé qui crée le terreau fertile au racisme et au désengagement étatique dans les mesures destinées aux plus démunis.

À QUOI TIENT L'ENGAGEMENT PUBLIC POUR L'ÉTAT SOCIAL

La thèse de l'hétérogénéité, c'est-à-dire en clair du racisme intérieur, comme fondement de la mesure relative de l'engagement de l'État dans la redistribution de la richesse et

dans la protection contre les risques sociaux, trouve des contradicteurs. D'une toute autre manière, on pourra mettre en relief les notions de risques, de clivages politiques et d'institutions politiques.

Risques, clivages politiques, institutions nationales

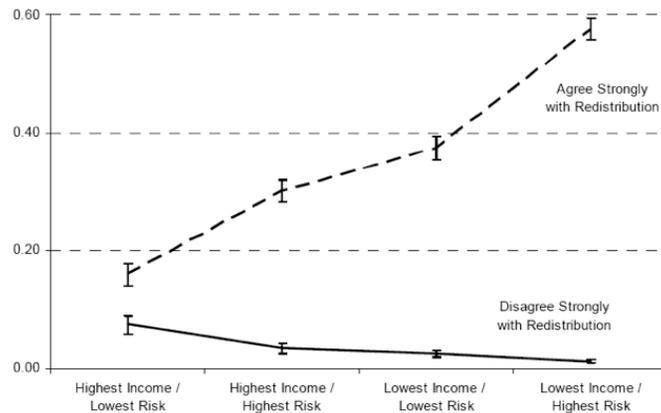
Cusack, Iversen et Rehm⁷ essaient d'évaluer l'interaction entre la pression exogène, la demande populaire pour la redistribution et l'ouverture gouvernementale pour ce genre de demande. La préférence pour la redistribution devient intelligible en inscrivant les catégories de populations dans l'économie, c'est-à-dire dans leurs conditions d'existence en fonction des risques potentiels eu égard à la structure et au mode de développement économique. Par ailleurs, les gouvernements répondent différemment à cette préférence et à ces préoccupations selon le contexte politique et institutionnel dans lequel ils sont inscrits. Or, l'un dans l'autre, de forts liens se seraient noués entre les préférences de redistribution, l'appui partisan et les politiques gouvernementales.

La distribution des risques se conjugue avec une certaine netteté des clivages politiques, mais cette jonction conduit à investiguer l'impact des institutions de représentation des intérêts des travailleurs. Reprenons le fil du raisonnement pour en arriver là. Parmi les institutions nationales, il faut relever deux arènes différentes et montrer leur communication. Dans l'arène du travail, le système de formation professionnelle et les formes institutionnelles qui encadrent l'acquisition des compétences des travailleurs définissent des structures d'insertion dans la vie

⁷ Cusack, Thomas, Torben Iversen et Philipp Rehm, « Risk at Work: the Demand and Supply Sides of Government Redistribution », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 365-389.

économique et son devenir. Dans l'arène politique, les systèmes électoraux induisent un modèle d'organisation des forces politiques et tracent les grands paramètres de la joute politique, sachant que la représentation proportionnelle favorise des coalitions de centre-gauche et le suffrage majoritaire des gouvernements de centre-droit.

Figure 4. 3
Préférences concernant la redistribution
en fonction des combinaisons différentes
du revenu et de la potentialité de risque



Notes: Combinations of extreme values in risk-exposure measures. Simulations based on model (1) in Table 1. Confidence intervals (95 per cent) computed by the delta method.

Source : Cusack, Thomas, Torben Iversen et Philipp Rehm, « Risk at Work: the Demand and Supply Sides of Government Redistribution », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 375

En somme, les préférences individuelles pour la redistribution sont influencées par le revenu individuel et les risques du marché du travail, à telle enseigne que les personnes exposées à des risques se perçoivent eux-mêmes comme menacées, ce qui va guider leurs préférences en faveur ou contre la redistribution. Les systèmes de préférences sur la redistribution vont se prolonger dans les préférences politiques partisans, selon un spectre bien connu gauche/droite.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

On peut donc suggérer que les pauvres comme les personnes exposées aux risques élevés favorisent la redistribution gouvernementale, alors que les riches et ceux qui ont une sécurité supportent moins ce genre de politiques. On sait que les préférences à l'égard de la redistribution sont un excellent indice pour les allégeances partisans. En même temps, l'affirmation des préférences partisans dépend des clivages politiques.

Parti gouvernemental et mode de scrutin

Si l'orientation partisane du gouvernement explique les variations entre pays, la question qui reste posée c'est : pourquoi certains gouvernements sont dirigés par la gauche et d'autres par la droite ? Sur ce plan, les systèmes électoraux conditionnent les réponses gouvernementales. La représentation proportionnelle tend à produire une coalition de gauche et du centre, alors que le système majoritaire produit des gouvernements de centre-droit. Les gouvernements de gauche vont réagir de façon plus déterminée aux chocs économiques que les gouvernements de droite, d'où le fait qu'il n'y ait pas à proprement parler de convergence des politiques publiques, mais surtout le même schème de référence et les mêmes appuis pour mener les politiques.

La volonté d'expliquer les différences politiques et économiques entre les démocraties et, en particulier, concernant leur plus ou moins grand engagement à l'égard de la redistribution conduit à regarder du côté de l'orientation partisane des gouvernements, car, d'une part, la redistribution est une fonction des politiques gouvernementales et, d'autre part, l'orientation des politiques dépend des préférences du parti gouvernemental.⁸ La droite a un fort effet négatif sur la

⁸ Iversen, Torben et David Soskice, « Electoral Institutions and the Politics of

redistribution, alors que la représentation proportionnelle qui suscite davantage des gouvernements de gauche a un effet positif direct sur la redistribution.

Tableau 4. 3
Système électoral et nombre d'années de gouvernement
de gauche ou de droite, 1945-1998

Electoral system		Government Partisanship		Proportion of Right Governments
		Left	Right	
Electoral system	Proportional	342 (8)	120 (1)	0.26
	Majoritarian	86 (0)	256 (8)	0.75

Note: Excludes centrist governments (see text below for details).

Source : Iversen, Torben et David Soskice, « Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others », *American Political Science Review*, vol. 100, n°2, 2006, p. 166

Cela conduit à dire que la redistribution est le résultat du système électoral et des coalitions de classes qu'ils engendrent. Les politiques gouvernementales sont multidimensionnelles et les groupes doivent former des coalitions pour gouverner. C'est ici qu'intervient la classe moyenne car elle possède un rôle charnière et a la capacité de s'allier aux pauvres pour faire payer les riches ou aux riches pour éviter d'être exploités par les pauvres.⁹

Avec le système majoritaire basé sur deux partis politiques, la préoccupation de la classe moyenne est de s'associer aux riches domine, parce que la classe moyenne ne peut avoir la certitude que le pauvre n'établira pas des politiques de centre-gauche portées par un parti leader. Avec la proportionnelle, où on a

Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others », *American Political Science Review*, vol. 100, n°2, 2006, p. 165-181.

⁹ Iversen Torben et David Soskice. «Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others», *American Political Science Review*, vol. 100, n° 2, 2006, p.165-181

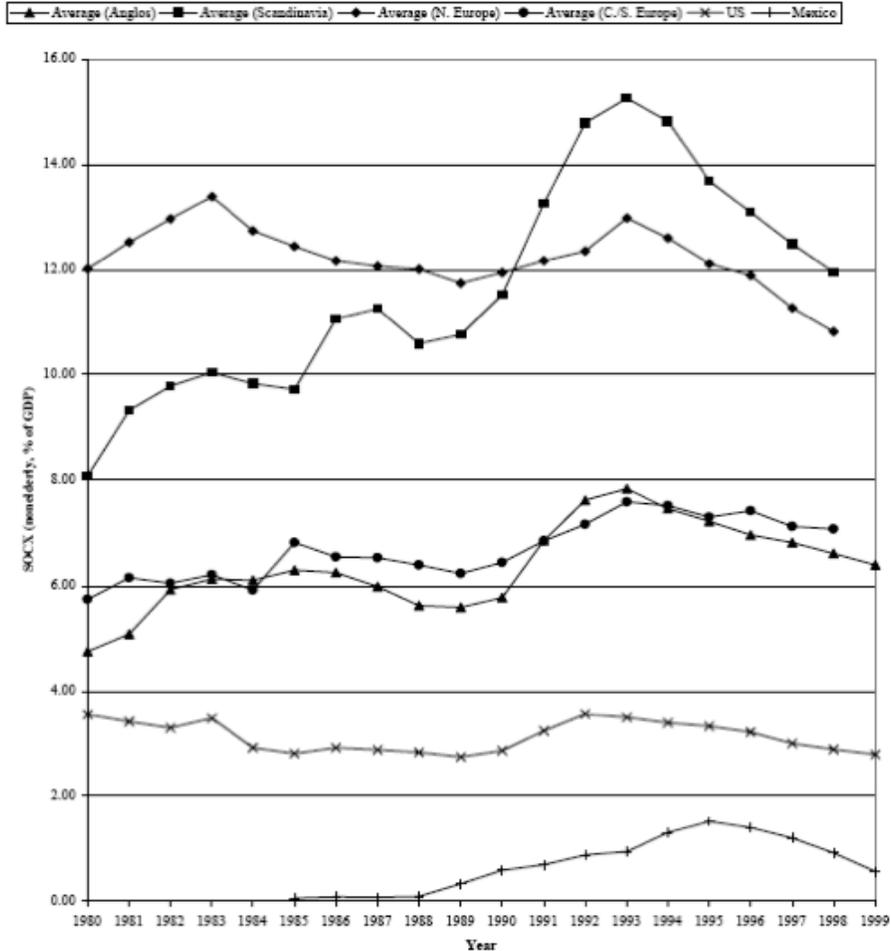
plutôt un pluripartisme, la volonté de la classe moyenne de faire payer les riches domine car le parti de la classe moyenne est certain que la coalition avec la gauche ne dévira pas de leur intérêt commun consistant à taxer et redistribuer à partir des riches. D'où le constat implacable que les partis centre-droit ont tendance à dominer les systèmes majoritaires, alors que les gouvernements de centre-gauche s'imposent dans les systèmes à la proportionnelle. On a là la clé pour comprendre pourquoi il y a plus de redistribution dans certains pays que dans d'autres.

L'inégalité comme facteur de préférence

Les grandes différences des dépenses sociales selon les pays pourraient être fondées par la question de l'inégalité. L'idée n'est pas nouvelle, en ce sens qu'il est assez courant d'associer une forte inégalité des revenus et la réduction de l'appui aux dépenses publiques de redistribution.

En creusant cet aspect, il apparaît que les grands écarts de richesse et, plus particulièrement, la distance entre les plus riches et la classe médiane sont sources d'explication intéressante. L'inégalité entre ceux au bas de l'échelle et la position médiane dans la distribution des revenus (le ratio 50/10) aurait un impact positif mais faible sur les dépenses sociales. Par contre, l'inégalité entre le sommet et la médiane (le ratio 90/50) exerce un important impact mais négatif sur les dépenses sociales. Si bien que l'accroissement des inégalités au sommet de l'échelle serait décisif.

Figure 4. 4
Dépenses sociales pour personnes en âge de travailler selon 6 groupes
des 17 pays considérés, 1980-1999



* Total Nonelderly Social Expenditures (as percentage of GDP), including all cash plus near cash spending (e.g., food stamps) and public housing but excluding health care and education spending. OECD (2002b). Anglos include Australia, UK, Canada; Scandinavia includes Finland, Norway, Sweden; Northern Europe includes Belgium, Denmark, Netherlands; Central/Southern Europe includes Austria, France, Germany, Italy, Luxembourg, Spain.

Source : Schwabish, Jonathan, Timothy M. Smeeding et Lars Osberg, *Income Distribution and Social Expenditures: A Crossnational Perspective*. Syracuse, New York: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2003. p. 40

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

En somme, on peut supposer que les riches, qui sont fortement distants de la classe moyenne (forcément du bas de l'échelle), sont davantage portés à s'exclure des programmes publics et à se doter de dispositifs privés d'assurance sociale, d'où leur absence d'intérêt, voire leur opposition, à des mesures publiques. Cela a d'autant plus de poids que le riche est dans une situation très avantageuse pour avoir accès aux centres de décision et pour faire valoir son point de vue sur l'orientation des politiques ; son poids est sans commune mesure.¹⁰

Une plus grande inégalité économique entraîne une réduction de ceux qui partagent les biens sociaux dont l'objectif est de favoriser une égalité des chances, une sécurité du revenu et une mobilité ascendante. La conclusion s'impose : l'accroissement des inégalités va miner l'appui aux institutions sociales et aux mesures comblant les pertes de revenu ou visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Des idées tenaces

La dimension idéologique ou la culture politique ne peut être escamotée. S'il est vrai que Alesina et Glaeser explorent avec minutie l'explication par l'hétérogénéité des populations, ils s'intéressent également à l'idéologie de la redistribution en opposant Europe et États-Unis et en montrant le fossé au plan des valeurs.

¹⁰ Schwabish, Jonathan, Timothy M. Smeeding et Lars Osberg, *Income Distribution and Social Expenditures: A Crossnational Perspective*. Syracuse, New York: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2003. 61 p.

Tableau 4. 4
Les idées sur la pauvreté aux États-Unis et en Europe

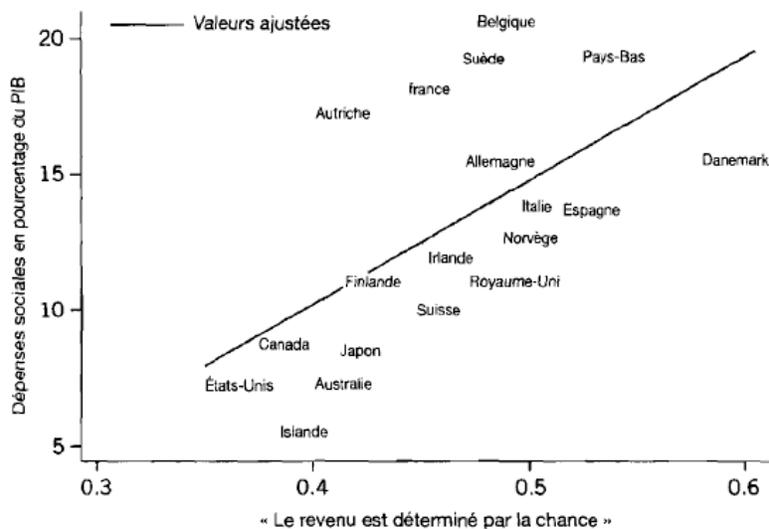
Convictions des personnes interrogées	États-Unis	Union européenne
Que les pauvres sont piégés dans la pauvreté	29 %	60 %
Que le revenu est déterminé par la chance	30 %	54 %
Que les pauvres sont paresseux	60 %	26 %

Source : Alesina, Alberto et Edward L. Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2004, p. 272.

L'idéologie de la redistribution, pour employer cette expression, est beaucoup plus ancrée dans la culture politique et portée par les acteurs collectifs dans les pays d'Europe occidentale, qu'aux États-Unis. Les Européens sont plus enclins à dire que les pauvres sont englués dans la pauvreté et que leur situation dépend de forces qui échappent à leur contrôle. À l'opposé, aux USA, on considérera plus facilement que c'est l'effort et non la chance qui détermine le revenu et que les pauvres ne sont pas piégés, ils sont plutôt paresseux.¹¹

¹¹ Alesina, Alberto et Edward L. Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2004, p. 271.

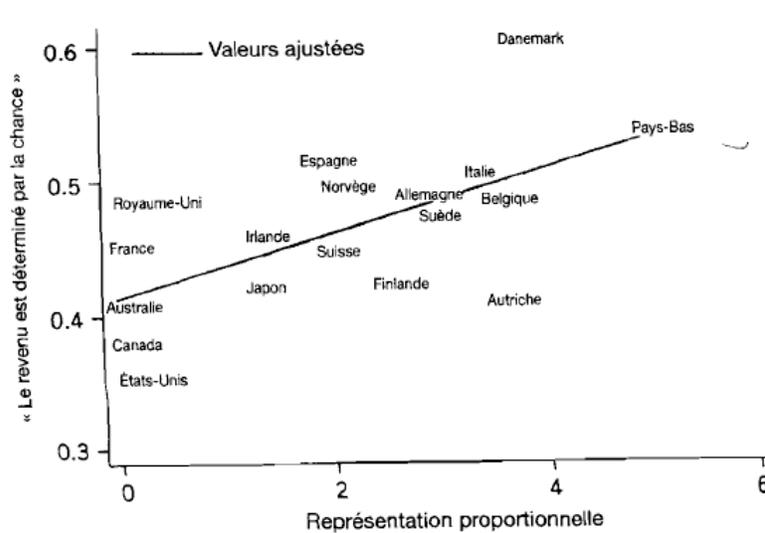
Figure 4. 5
Croyance à la détermination du revenu par chance
et dépenses sociales, 1998



Source : Alesina, Alberto et Edward L. Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2004, p. 277

Ces idées sont entretenues socialement et s'appuient sur des conventions et des compromis sociaux inscrits dans la durée. Par exemple, l'idée que « le revenu est déterminé par la chance » est davantage acceptée dans les sociétés caractérisées, d'une part, par une forte intensité des dépenses sociales (dépenses sociales en fonction du PIB) et, d'autre part, par la présence et la plus ou moins forte pondération d'un mode de scrutin à la proportionnelle.

Figure 4. 6
Croyance à la détermination du revenu par la chance
et représentation proportionnelle



Source : Alesina, Alberto et Edward L. Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2004, p. 314.

Il serait fallacieux de supposer que ces idées sont pertinentes parce qu'inscrites dans des sociétés différentes. En d'autres termes, on pourrait supposer ou suggérer que ces idées sont « vrais » dans les sociétés respectives et que c'est le mode de fonctionnement de la société qui inspire ces idées. Nous aurions là le reflet de sociétés différenciées et donc des idées révélatrices de réalités distinctes.

Il est difficile de souscrire à cette suggestion. Il serait plus approprié de considérer que ces idées révèlent des cultures politiques différentes et que celles-ci contribuent aux mythes fondateurs qui composent le code de communication qui noue les liens dans la société. À preuve, les données sur la mobilité des individus dans l'échelle des revenus indiquent que les clivages idéologiques n'ont pas de fondement économique (les

pauvres sont aujourd'hui moins mobiles aux USA). Alesina et E.L. Glaeser concluent pour leur part que « ces regards différents portés sur les pauvres ne peuvent s'expliquer ni par la situation concrète actuelle ni par les réalités économiques passées. »¹² En ce sens, l'univers de la représentation est capital dans la formulation des politiques publiques et dans la définition des « problèmes » tout autant que des « solutions socialement autorisées ». Cela dit, cette représentation révèle et s'inscrit dans une réalité, tout autant qu'elle l'interprète et entretient à son égard une mythification socialement utile.

L'ÉTAT SOCIAL À SA MESURE

L'intervention de l'État est composite. Le recours à quelques indicateurs peut donner un aperçu de ses contours, mais cela est loin d'épuiser le sujet. Il est qu'une seule mesure ne saurait suffire et que même la mesure en elle-même ne doit pas faire l'impasse sur la nécessaire appréhension qualitative du phénomène. Le champ considéré a un large spectre. Pour traiter de la pauvreté, voire de l'exclusion sociale, les mesures de sécurité du revenu ne suffisent pas à elles seules, il faut relever out autant les mesures favorisant l'emploi ou d'insertion professionnelle. Ajoutons que les mesures de sécurité du revenu sont mises en place à travers diverses modalités qui ont un impact significatif tout autant sur le sens de ces mesures et sur l'atteinte des objectifs.

Les contours sont des contours

Si on trace les contours de l'État social, la forte différenciation de la position des pays sur une période de vingt ans saute aux yeux.

¹² Alesina, Alberto et Edward L. Glaeser, *Combattre les inégalités et la pauvreté. Les États-Unis face à l'Europe*, Paris, Flammarion, 2004, p. 318-319.

Tableau 4. 5
Dépenses publiques totales pour les programmes sociaux en
pourcentage du PIB, 1980 et 2001

	1980	2001
Nordic SMEs	22.9%	25.6%
Denmark	28.7	27.7
Finland	17.5	23.9
Norway	17.9	23.1
Sweden	27.6	27.5
Continental SMEs	22.0	24.8
Austria	22.5	25.5
Belgium	24.1	25.9
Germany	23.0	26.3
Netherlands	26.3	20.3
Switzerland	14.1	25.9
LMEs	14.9	17.0
Australia	11.3	17.6
Canada	14.0	17.4
Ireland	17.0	13.1
New Zealand	16.6	18.0
United Kingdom	17.3	21.5
United States	13.1	14.6
France	21.1	27.2
Italy	18.4	23.9
Japan	10.2	16.6

Source: OECD Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>, November 2004.

Note: The figures refer to total spending minus spending on active labor market programs, as defined by the OECD.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 145

Déjà en 1980, les pays d'Ésm nordique et les d'Ésm continentale démontrent (surtout si on fait abstraction de la Suisse) à peu près le même effort en termes de protection sociale (22 %). Le contraste est très appuyé si on introduit les pays d'Élm. En moyenne, il y a quelque 8 points de pourcentage d'écart entre les deux groupes. Il faut aussi noter que parmi les pays d'Élm les pays peuvent avoir des positions très discordantes (de 11 à 17 %). Il en est de même pour les pays d'Ésm nordique qui montrent des disproportions frappantes. Ce

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

sont pour les pays d'Ésm continentale qu'il y a le plus d'homogénéité.

Vingt ans plus tard, le coût relatif de la protection sociale augmente partout et, deuxième constat, on ne connaît pas de changement significatif dans la position relative des pays. Notons la stagnation de certains pays nordiques et récupération d'autres, ce qui provoque une plus grande convergence des pays d'Ésm nordiques. Notons encore la progression de l'Australie, du Canada et du Royaume-Uni. Les pays d'Ésm continentale ont une position presque identique entre eux et se situe quasiment à égalité avec les pays d'Ésm continentale. Là encore entre ces pays d'Ésm et les pays d'Élm il y a un écart de huit points de pourcentage. La situation des États-Unis apparaît, par son exceptionnalisme, extrême. Cela étant, on ne doit pas oublier que, dans cette mesure d'intensité, on ne sait pas ce qui change : le numérateur ou le dénominateur, les deux et dans quelle mesure ? Donc : une intensité, mais le moteur n'est pas très bien identifié.¹³

Les services contre les transferts

Les États sociaux ne peuvent pas être évalués qu'en termes de poids ou de volume, mais aussi en termes de principes d'admissibilité, de combinaison des transferts en argent et des services, et de détermination des niveaux de protection pour les bénéficiaires.¹⁴ En particulier, l'État social se présente

¹³ Green-Pedersen, Christoffer, « The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 6, n°3, 2004, p. 3-14; Allan, James P et Lyle Scruggs, « Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies », *American Journal of Political Science Association*, vol. 48, n°3, 2004, p. 496-512.

¹⁴ Dans les pages qui suivent, nous reprenons les distinctions avancées par Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 146 et s.

différemment selon la pondération qu'il y a entre les paiements de transfert et les services. Le ratio des dépenses de transfert sur l'ensemble des dépenses sociales (colonne 1) montre que les pays d'Ésm continentale dépensent relativement peu en services, alors que les pays d'Ésm nordique donnent une grande place à ces services.

Tableau 4. 6
Mesures des États sociaux, en perspective comparative,
aux environs de 1980

	Transfer spending ¹	Welfare-related government employment ²	Means-tested social assistance ³	Population coverage ⁴	Benefits differentiation ⁵
Nordic SMEs	62.7	16	2.8	90	81
Denmark	59.4	18		87	99
Finland	51.4	9	1.1	88	72
Norway	75.3	15	2.9	95	69
Sweden	64.7	20	4.4	90	82
Continental SMEs	87.2	5	5.7	79	58
Austria	81.5	4	4.7	72	52
Belgium	86.8	6	2.4	67	79
Germany	83.7	4	8.2	72	56
Netherlands	97.7	4	6.5	87	57
Switzerland	86.1	5	6.9	96	48
LMEs	75.2	7	35.3	71	53
Australia	70.8	7	67.5		
Canada	76.9	7	16.0	93	48
Ireland	69.9		22.3	60	77
New Zealand	80.6		57.3		
United Kingdom	68.2	8	16.7	76	64
United States	84.6	5	31.8	54	22
France	90.0	7	6.8	70	55
Italy	76.1	5	20.7	59	52
Japan	99.0	3	4.0	63	32

Definitions and sources:

¹ Spending on social security transfers in percent of total social spending. Table 7.1, and Evelyn Huber and John Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State* (Chicago: University of Chicago Press, 2001), table A.3.

² Public health, education, and welfare employment as a percentage of the working-age population. Huber and Stephens, 88–89.

³ Spending on means-tested social assistance spending as a percentage of total spending on cash benefits. Calculations based on data in Ian Gough et al., "Social Assistance in OECD Countries," *Journal of European Social Policy* 7, no. 1 (1997), 25, 27, and Huber and Stephens, 352–53.

⁴ Percentage of the population aged 16–64 eligible for sickness, unemployment, and pension benefits (averaged across the three programs): Gosta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), 70.

⁵ Average guaranteed basic benefit for sickness, unemployment, and pensions as a percentage of the legal maximum benefit (based on net after-tax benefits): Esping-Andersen, 70.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p.147

Cette différence apparaît clairement quand on tient compte du pourcentage des emplois publics en éducation, santé et

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

services sociaux par rapport à la population en âge pour travailler (colonne 2). Les pays d'Ésm nordique accordent une large place à l'emploi dans les services. Si on prend la Suède et les Pays-Bas, on a deux situations fortement contrastées ; pourtant les deux pays consacrent à peu près la même dépense en termes d'intervention sociale, mais pour les Pays-Bas tout passe ou presque en dépenses de transfert, alors que les services sont clairement mis en valeur en Suède. À l'opposé, pour ces deux pays, on est dans des situations extrêmes pour ce qui est de l'emploi public pour l'emploi dans des services gouvernementaux. Même à des niveaux plus bas, les pays Élm assurent un peu plus de services que les pays Ésm continentaux.

Examens de ressources contre universalité

L'admissibilité est une autre dimension majeure pour évaluer la logique d'intervention dans la protection sociale. Pour être admissibles, doit-on faire la démonstration de sa pauvreté ou de l'étendu de ses besoins par des examens de ressources ? ou 1 mesures sont-elles universelles et sans condition ? Les pratiques sont diverses. Les pays d'Ésm nordique utilisent moins les examens de ressources que les pays d'Ésm continentale, mais c'est surtout dans les pays Élm que cette pratique est largement utilisée. Le Canada, qui pratique le moins ce genre de programme parmi les Élm, double la pratique allemande qui est au sommet des Ésm continentaux, c'est dire !

On peut voir dans cette manifestation, le fait que les Élm investissent relativement peu dans la redistribution, si bien qu'ils concentrent leur « minimalisme » sur des bénéficiaires ciblés. Les programmes anti-pauvreté seront, en ce sens, destinés à des publics très circonscrits. L'argument fondamental va dans le sens suivant : le fait de cibler les ressources publiques sur ceux

qui en ont réellement besoin rendent les politiques plus efficaces pour réduire la pauvreté et pour redistribuer les revenus.

Nous avons là, la rhétorique. Plusieurs mettent en cause ce genre de démarche, en disant que ces programmes favorisent la stigmatisation des populations laissées-pour-compte, induisent des coûts administratifs importants et ouvrent la porte à l'arbitraire ; cela, c'est sans parler de l'efficacité douteuse de cette approche.¹⁵ La question est ouverte : il est généralement admis que les allocations sans conditions ont un plus grand impact sur la réduction de la pauvreté, mais tout dépend aussi du volume des dépenses publiques. Par exemple, on a pu montrer qu'avec des formes institutionnelles similaires et une prépondérance accordée aux mesures basées sur l'examen de ressources, l'Irlande est au cours des années 1980-1990 plus efficace en termes de lutte à la pauvreté que le Royaume-Uni. Et cela en raison de l'injection de moyens supérieurs.

En ce sens, les transferts conditionnels aux sans-emploi ont crû à un rythme supérieur à celui de la croissance du revenu moyen des ménages en Irlande, alors qu'il n'en était rien au Royaume-Uni. Les mesures conditionnelles à l'examen de ressources peuvent avoir une efficacité intéressante, mais il faut y mettre les ressources financières et faire en sorte que l'on sorte d'une logique réductrice des minima sociaux.¹⁶ Mais il reste que ces programmes avec examens de ressources sont généralement introduits ou encouragés dans un cadre de restrictions budgétaires et impliquent un resserrement de la cible des

¹⁵ Nelson, Kenneth, « Mechanisms of Poverty Alleviation: Anti-Poverty Effects of Non-Means-Tested and Means-Tested Benefits in Five Welfare States », *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n°4, 2004, p. 371-390.

¹⁶ Nolan Brian, Richard Hauser et Jean-Paul Zoyem, « The Changing Effects of Social Protection on Poverty », in D. Gallie et S. Paugam (dir.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford : Oxford University Press, 2000, p. 105-106.

prestataires visés.

Citoyenneté sociale contre assurance sociale

Les principes qui confèrent les droits sociaux est une autre dimension fort importante.

La protection sociale et les mesures qui la composent pourront, outre la démonstration d'un besoin, être mis en œuvre selon des principes fondateurs que l'on distingue facilement : la citoyenneté sociale ou l'assurance sociale. Dans le premier cas, on pense à des indemnités qui sont versées à tous les citoyens quel que soit son besoin ou son statut ; dans l'autre cas, on est l'admissibilité à un programme est subordonnée à une contribution préalable. Cette distinction se superpose à la distinction entre les services et les transferts sociaux, car le principe de citoyenneté s'accompagne d'une valorisation des services et celui des assurances à d'importants paiements de prestations monétaires.

Le taux de couverture de la population par la protection sociale est en correspondance avec les principes qui cadrent les dispositifs. Plus on parle en termes de citoyenneté, plus le taux de couverture de la population est élevé : on a 90 % (colonne 4) pour les pays d'Ésm nordique et seulement 54 % pour les États-Unis. Si on fait abstraction de ce dernier pays, on constate qu'il y a plutôt une similitude entre les pays d'Ésm continentale et les pays d'Élm. Au sein de ces deux groupes, il y a des variations qui peuvent être assez fortes. Notamment, sur ce registre, le Canada un comportement atypique avec un taux de couverture de la population de 93 % ; mis à part l'« exceptionnalisme » canadien, le fossé entre les pays d'Élm et les pays nordiques serait encore plus important. C'est dans les pays d'Ésm nordique

que le comportement est le plus homogène et en même temps le plus massivement porté vers les mesures universelles.

La variation dans les niveaux de prestations assurées dans chaque pays complète la lecture d'ensemble. Cela nous donne une information sur le caractère plus ou moins égalitaire du traitement des prestataires dans les principaux dispositifs de sécurité du revenu. Sans surprise, il ressort que, toute comparaison faite, les pays d'Ésm nordique pratiquent traitement des prestataires qui suit une logique nettement plus égalitaire ; cette logique d'intervention égalitaire est moins prononcée dans les pays d'Ésm continentale. Les pays d'Élm ne suivent pas une démarche conséquente, en ce sens que l'on y trouve de tout, y compris la présence d'une pratique fortement inégalitaire aux États-Unis.

L'IMPACT DE L'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LA REDISTRIBUTION

L'impact de l'intervention publique sur la redistribution des revenus peut être abordé sous différents angles. Une vue globale permet de jauger l'impact que l'intervention de l'État sur la redistribution, comprise sous l'angle de l'inégalité.

Les transferts face à l'inégalité

En considérant seulement les transferts aux ménages avec personne en âge de travailler, on constate que l'indice d'inégalité est nettement moins élevé dans les pays d'Ésm, tous pays confondus. Les pays d'Élm sont nettement en retrait sur ce plan. Le coefficient Gini permet d'apprécier les différences sur ce point. Nous avons d'ailleurs pu examiner cette situation dans le chapitre 1. Ce qui est davantage utile ici de prendre en compte, c'est le rôle de l'État comme agent participant à la redistribution

des revenus, soit comme agent favorisant, plus ou moins selon les cas, la réduction des écarts dans la disposition des revenus.

Tableau 4. 7
Inégalité et redistribution parmi les ménages en âge de travailler, fin 1990

	Year	Gini coefficients		Redistribution (% change)
		Market income	Disposable income	
Nordic SMEs		35.2	23.6	32.9
Denmark	1997	34.5	23.7	31.3
Finland	2000	35.2	23.3	33.8
Norway	2000	33.7	23.6	30.0
Sweden	2000	37.5	23.8	36.5
Continental SMEs		34.8	25.6	25.7
Belgium	1997	37.8	23.7	37.3
Germany	2000	34.2	24.0	29.8
Netherlands	1999	33.9	25.1	26.0
Switzerland	1992	33.2	29.7	9.7
LMEs		41.8	32.4	22.6
Australia	1994	39.6	29.3	26.0
Canada	1998	39.0	29.8	23.6
United Kingdom	1999	45.0	34.1	24.2
United States	2000	43.6	36.3	16.7

Source: Luxembourg Income Study, calculations of Gini coefficients by Lane Kenworthy.

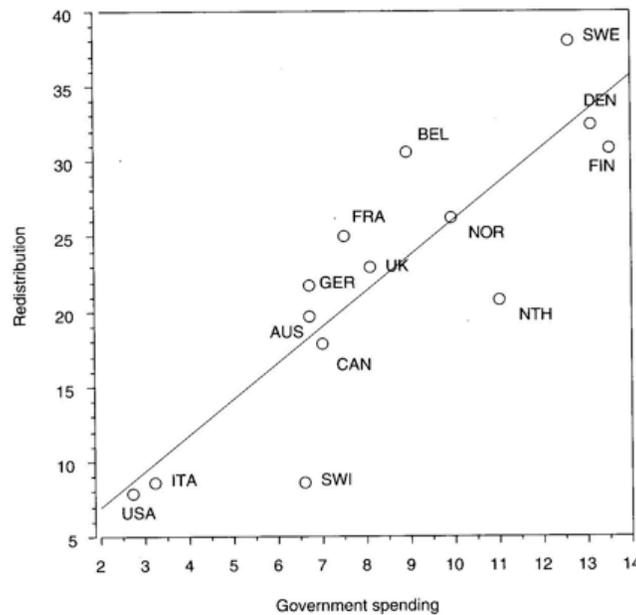
Note: Figures based on "household equivalent income," with square root of persons living in household as equivalence scale (see chapter 3, note 3). Working-age households defined as households headed by individuals aged 25-59.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 154

Partout l'indice d'inégalité est réduit à la suite de l'intervention publique, cette dernière étant comprise sous l'angle des transferts sociaux et des mesures fiscales. D'une façon générale, la réduction de cet indice est d'environ dix points, si bien que les écarts entre les groupes de pays restent globalement dans les mêmes proportions. Une lecture plus approfondie permet de mettre en évidence que les États des pays d'Ésm nordique produisent les effets les plus importants sur la réduction des inégalités. Certes les pays d'Ésm continentale ont des États actifs, mais l'effet net de leurs

mesures a relativement moins d'incidence.

Figure 4. 7
Effets des transferts de revenu sur la redistribution pour les ménages
en âge de travailler (fin 1990) contre dépenses publiques pour les
programmes de transfert non destinés aux personnes âgées en
pourcentage du PIB (1995)



Correlation: .862
Note: Swiss figures refer to 1992 (redistribution) and 1990 (spending).
Sources: Tables 7.1 and 7.4.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p 157

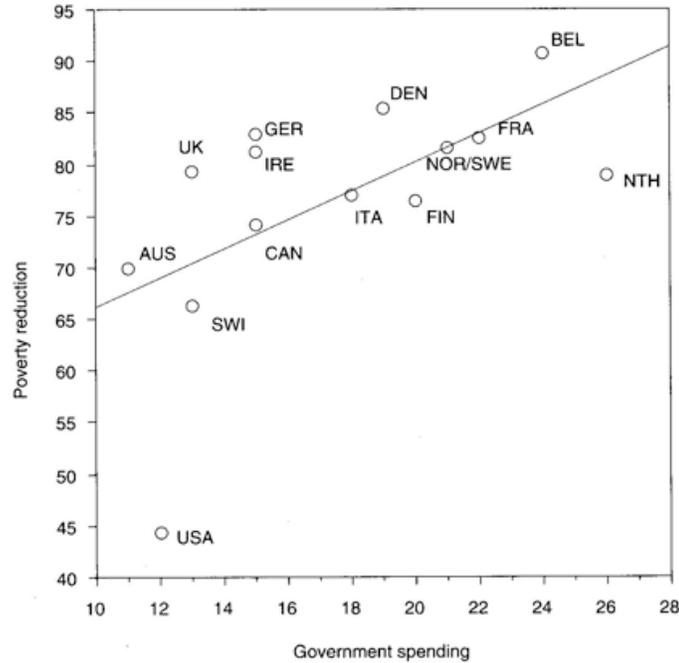
Pour traiter de l'impact de l'intervention publique en termes de redistribution, il est possible d'apprécier le changement produit par l'intervention publique en relation avec la situation préalable à cette intervention. Cette valeur relative constitue un signal de l'incidence des mesures publiques. En ce sens, les pays d'Ésm sont pour l'essentiel dans une même position, car si on

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

fait abstraction de la Suisse — qui, sur plus d'un plan, a une position atypique dans le groupe présenté par Pontusson, ce qui nous conduit à penser que cette place accordée dans ce groupe est contestable — le changement relatif dans l'inégalité des revenus, à la suite de l'intervention publique, est d'environ 32 %. Même si on retirait les États-Unis du groupe des pays d'Élm, l'indice d'impact des mesures publiques serait de l'ordre de 24 %. En considérant les États-Unis au sein de ce groupe de pays, l'écart serait d'environ dix point de pourcentage. On voit par cette mesure du rôle de l'intervention publique dans la redistribution que la Suisse et les États-Unis sont les pays qui redistribuent le moins, alors qu'à l'extrême opposé, nous retrouvons la Suède et la Belgique.

Les contrastes seraient encore plus nets, si on ajoutait les services aux transferts sociaux et que l'on parlait de consommation et non plus de revenus. Quoi qu'il en soit, les transferts sociaux des gouvernements sont un excellent indice de la redistribution. Si on considère la relation entre les effets des transferts sociaux sur la réduction de l'indice d'inégalité et l'importance relative des transferts en fonction de l'économie, la corrélation entre ces deux variables est extrêmement forte (de l'ordre de .862).

Figure 4. 8
**Réduction de la pauvreté au début des années 1990 contre les dépenses
publiques en transferts sociaux en pourcentage du PIB en 1991**



Correlation: .600
Note: Swiss figures refer to 1982 (poverty reduction) and 1980 (spending).
Sources: Tables 7.1 and 7.5.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p 159.

Dans la même veine, il y a une relation assez étroite (.600) entre les transferts sociaux et la réduction de la pauvreté. Les données présentées sont assez vieilles. Pour l'essentiel, cette relation tend à s'inscrire dans la durée, même si elle est susceptible de modulation. Il nous appartient d'aller plus loin et d'actualiser l'information, tout en sériant de façon un peu plus fine les effets de l'action publique sur des catégories de population spécifiques.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Un impact différencié selon les catégories de population

L'action publique a un impact différencié selon certaines catégories au sein de la population pauvre. On peut reprendre l'exemple le cas de la pauvreté des enfants pour illustrer le propos.

Il y a un écart entre le taux de pauvreté des enfants et le taux de pauvreté de l'ensemble de la population. Cet écart est loin d'être aléatoire ou dans une fourchette assez semblable d'un pays à l'autre. En prenant des données, qui nous ramènent à environ une dizaine d'années en arrière et qui situent le seuil de pauvreté à 40 % de la médiane du revenu disponible des ménages (seuil approximatif de la pauvreté absolue), il est permis de suggérer une relation entre l'incidence de l'intervention publique sur la pauvreté des enfants et les types d'action privilégiés.

Les États sociaux qui misent sur des mesures universelles et basées sur la citoyenneté sociale, soit les pays d'Ésm nordique, connaissent une pauvreté chez les enfants inférieure à la pauvreté de l'ensemble de la population et sont en mesure de la résorber à presque rien. Ailleurs, le taux chez les enfants est supérieur au taux général pour la population, ce qui est encore plus net lorsque l'on passe des pays d'Ésm continentale aux pays d'Élm (ce qui devient majeur lorsqu'on retient seulement les États-Unis dans ce dernier groupe).

Tableau 4. 8
Pauvreté d'ensemble et des enfants
après la fiscalité et les transferts, fin des années 1990

	Year	Entire population	Children
Nordic SMEs		3.2	1.8
Denmark	1992	3.8	2.4
Finland	2000	2.1	1.3
Norway	2000	2.9	1.6
Sweden	2000	3.8	1.8
Continental SMEs		4.7	5.7
Austria	1997	4.4	6.5
Belgium	1997	3.3	3.2
Germany	2000	4.7	5.8
Netherlands	1999	4.6	5.8
Switzerland	1992	6.7	7.1
LMEs		6.8	8.1
Australia	1994	7.1	8.0
Canada	2000	6.5	7.7
Ireland	1996	4.0	5.0
United Kingdom	1999	5.8	5.5
United States	2000	10.8	14.1
France	1994	3.4	2.9
Italy	2000	7.3	10.5

Source: Luxembourg Income Study, <http://www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm>, October 2004.

Note: poverty rate set at 40% of median disposable household income.

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 160

Dans la foulée, on observe que les transferts sociaux contribuent à réduire le taux de pauvreté pour les quatre groupes qui correspondent à des situations de plus grands risques de pauvreté : la retraite, la maladie, être jeune adulte et la monoparentalité. L'impact de l'intervention publique est le

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

moins important pour les familles monoparentales, puis pour les jeunes adultes. Par contre, cet impact est notable pour les personnes malades ou handicapées et certainement pour les personnes âgées. D'un pays à l'autre, l'intensité de cet impact se situe à des niveaux différents, mais l'incidence de l'impact selon les populations trahit des priorités comparables.¹⁷ On remarque que les personnes âgées (les retraites) font l'objet d'une attention particulière, ce qui donne aux mesures de transfert concernant cette catégorie de population une incidence de baisse de la pauvreté particulièrement remarquable.

Tableau 4. 9
Diminution proportionnelle du taux de pauvreté relié aux transferts sociaux dans cinq pays européens (Autriche, Allemagne, Grèce, Portugal et Royaume-Uni)

	AT	D	GR	PT	UK
Decline due to pensions alone	52.1	49.3	42.0	29.5	35.8
Decline due to non-pension social transfers alone	36.3	25.6	6.8	14.9	39.5
Decline due to all social transfers	62.3	56.7	43.9	37.8	52.3

Source : Tsakoglou, Panos et Fotis Papadopoulos, « Poverty, material deprivation and multi-dimensional disadvantage during four life stages: evidence from the ECHP », in *Poverty and social exclusion in Europe*, Matt Barnes et al. (dir.), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Pub, 2002, p. 47

Il est fondamental de reconnaître que les pensions constituent la composante des transferts sociaux qui contribue le plus à la régression de la pauvreté. Le poids des transferts sociaux pour les personnes en âge de travailler joue un rôle plus

¹⁷ Tsakoglou, Panos et Fotis Papadopoulos, « Poverty, material deprivation and multi-dimensional disadvantage during four life stages: evidence from the ECHP », in *Poverty and social exclusion in Europe*, Matt Barnes et al. (dir.), Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Pub, 2002, p. 48

modeste et variable d'un pays à l'autre. C'est dans les pays d'Europe du Sud que cette part est la plus limitée. Sur la base de cette étude, le risque d'être en situation de pauvreté et de privation matérielle de toutes sortes est nettement plus élevé pour les situations de monoparentalité et de maladie.

TRANSFERTS ET TYPES D'ÉTAT SOCIAL

Ces données permettent d'interroger la relation entre les formes et l'intensité de participation de l'État social à la redistribution des revenus, plus particulièrement à la lutte contre la pauvreté, et le type d'État social constitué dans les pays. Plusieurs coups de sonde permettent de circonscrire cette relation, particulièrement riche.

L'État social et la participation au revenu des ménages

La caractérisation de l'État social, en termes de régimes, permet d'identifier une économie générale et une « cohérence » d'action (voire une logique d'intervention) sur les enjeux sociaux. C'est ce que recouvre la notion de régime d'État social et la résultante de l'action publique sur la pauvreté et l'exclusion qui mérite d'être approfondie. Nous le ferons dans une perspective évolutive.

La participation de l'État social au revenu des ménages¹⁸ constitue un premier coup de sonde révélateur. Sous cet angle, on retient les transferts sociaux globaux (assurance-chômage, allocations familiales, assistance sociale, allocation logement, etc.), tout en cherchant à prendre la mesure de l'importance

¹⁸ Maître, Bertrand, Brian Nolan et Christopher T Welan, « Welfare regimes and household income packaging in the European », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n°2, 2005, p. 157-171.

relative de ces transferts pour le revenu des ménages dans des pays européens.

Les régimes libéraux, du fait d'un plus grand « ciblage » de l'intervention publique avec des programmes conditionnels et une logique de minima sociaux, concentrent beaucoup leurs allocations et prestations sur les faibles revenus ; cela signifie que les strates supérieures de revenu ne reçoivent pratiquement plus rien et ce, dès le troisième et à plus forte raison dès le quatrième quintile.

Tableau 4. 10
Part moyenne du revenu assuré par les mesures publiques de transfert pour chaque strate de revenu divisée par quintiles, selon les types d'État social et les pays (1996)

	<i>Income quintile</i>					<i>Ratio (1)/(2)</i>
	<i>Bottom (1)</i>	2	3	4	<i>Top (2)</i>	
Social-democratic	52.6	29.0	17.6	11.8	8.2	6.4
Denmark	44.0	27.2	19.7	15.0	8.3	5.3
The Netherlands	50.2	22.2	19.7	5.5	6.0	8.4
Finland	61.7	38.6	23.0	17.6	11.1	5.6
Liberal	67.1	32.5	11.1	5.7	2.7	25.3
United Kingdom	63.3	28.8	10.0	6.1	3.2	19.8
Ireland	71.5	36.9	12.5	5.2	2.1	34.0
Corporatist	40.5	19.3	11.9	9.4	6.1	6.6
Germany	35.1	14.8	8.2	6.6	3.1	11.3
Belgium	57.0	24.3	12.6	8.6	9.7	5.9
Luxembourg	31.7	16.5	16.4	9.5	3.4	9.3
Austria	35.3	21.3	14.6	13.7	7.5	4.7
Southern	24.5	14.3	11.0	9.4	6.1	4.0
Italy	15.4	7.2	7.4	6.0	5.0	3.1
Greece	14.8	9.7	8.6	6.6	6.5	2.3
Spain	35.1	23.0	17.1	15.4	7.6	4.6
Portugal	31.3	15.8	9.5	8.3	5.0	6.3

Source : Maître, Bertrand, Brian Nolan et Christopher T Welan, « Welfare regimes and household income packaging in the European Union », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n°2, 2005, p. 163

Cette idée souterraine que l'on ne donne pas aux riches n'est pas partagée par l'État social social-démocrate, c'est d'ailleurs ce

qui alimente la légitimité de ce régime d'État social auprès de larges franges de la population, malgré des prélèvements fiscaux beaucoup plus lourds. Dans ces États, en effet — et c'est largement vrai pour le régime conservateur, dit corporatiste —, les allocations comptent pour d'autres strates de revenus : en ce sens, la répartition et la présence dans le revenu, est plus modulée. Alors que les transferts peuvent compter jusqu'à 6 et 8 % dans le revenu des plus aisés dans les pays d'État social social-démocrate ou conservateur, on ne parle plus que de 2,7 % avec l'État social libéral (européen).

Maintenant du côté de leur impact sur la pauvreté (en prenant 60 % de la médiane), on constate que dans le régime libéral, les transferts comptent pour 70 % du revenu des familles pauvres, alors que c'est 60 % pour les régimes sociaux-démocrates et encore moins pour les conservateurs. Le seuil de pauvreté utilisé ici fait référence à 60 % de la médiane du revenu normalisé des ménages.

Tableau 4. 11
Part moyenne de l'importance de la sécurité du revenu
dans le revenu des ménages
selon qu'ils soient pauvres ou non-pauvres, 1996

	<i>Poverty status</i>		
	<i>Poor</i> <i>(1)</i>	<i>Non-poor</i> <i>(2)</i>	<i>Ratio</i> <i>(1)/(2)</i>
Social-democratic	59.0	20.3	2.9
Denmark	48.3	21.4	2.3
The Netherlands	59.6	14.1	4.2
Finland	62.9	27.2	2.3
Liberal	71.4	14.8	4.8
United Kingdom	67.0	13.9	4.8
Ireland	76.5	15.9	4.8
Corporatist	43.6	13.4	3.3
Germany	36.7	9.3	3.9
Belgium	59.7	16.5	3.6
Luxembourg	36.2	12.9	2.8
Austria	40.0	15.6	2.6
Southern	25.7	10.5	2.4
Italy	15.6	6.5	2.4
Greece	15.7	8.1	1.9
Spain	36.1	16.3	2.2
Portugal	35.2	10.0	3.5

Source : Maître, Bertrand, Brian Nolan et Christopher T Welan, « Welfare regimes and household income packaging in the European Union », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n°2, 2005, p.166.

Inversement, ce qui est particulièrement probant, c'est le fait que dans les pays, toutes proportions gardées, la sécurité du revenu est assez marginale dans les revenus pour les familles qui ne sont pas pauvres. Il est vrai que la part de la sécurité du revenu dans le revenu des familles non pauvres au sein des pays d'État social « conservateur » est semblable, mais c'est le contraste entre la participation de la situation des familles pauvres et des familles non pauvres qui est beaucoup moins

accusé. L'écart est de même nettement atténué dans les pays avec un État social social-démocrate : des pays comme l'Autriche et le Luxembourg sont dans une situation équivalente sur ce plan à la Finlande et au Danemark. Il faut retenir que ces pays « corporatistes » ou « sociaux-démocrates » investissent de façon assez considérable une part de la richesse collective dans la redistribution. Il est important de le noter, car là où l'écart est très faible pour ce qui est de la part des transferts sociaux dans le revenu des familles pauvres et non pauvres, c'est également là où les dépenses publiques en ces matières sont très faibles : il s'agit des pays d'Europe du Sud.

L'effet de l'intervention publique sur la pauvreté

Outre leur importance relative, il faut s'interroger sur leur effet concernant l'état de la pauvreté. Autrement dit, dans quelle mesure ces transferts permettent-ils de sortir de la pauvreté ?

Il est d'abord frappant de constater que, de façon générale, la proportion de ménages pauvres est à peu près équivalente d'un pays à l'autre. Cependant, la part de ceux-ci qui reçoivent une prestation, est très élevée pour l'État social social-démocrate et — de façon contre-intuitive —, pour l'État social libéral, plutôt élevée pour les pays d'État social conservateur et très moyen pour les pays du Sud. Cela dit, l'efficacité, si on peut dire, de ces mesures n'est pas donnée pour autant. La proportion des familles qui sortent de la pauvreté est nettement plus élevée dans les pays d'État social social-démocrate. Les données assemblées ici sous-estiment ce résultat car les Pays-Bas sont plus que rarement associés au modèle social-démocrate. Si on avait colligé les données pour la Suède et la Norvège, on devrait arriver à la conclusion que le trois quarts des ménages dans ce type d'État social sortent de la pauvreté du fait de l'intervention

publique. Les pays avec un État social corporatiste permettent — admettons que les Pays-Bas en soient partie — à la moitié et plus de la population, à l'origine pauvre, de sortir de la pauvreté. Là encore les pays d'État social du Sud sont nettement en retrait.

Tableau 4. 12
L'impact des transferts sociaux sur la pauvreté mesurée avant les transferts, selon les types d'État social et les pays, 1996

	<i>% of households poor before transfers</i>	<i>% of pre-transfer poor households receiving transfers</i>	<i>% of pre-transfer poor households moved out of poverty by transfers</i>
Social-democratic	27.7	96.7	66.7
Denmark	24.9	96.4	76.6
The Netherlands	24.8	95.8	54.6
Finland	33.5	97.6	73.0
Liberal	28.7	98.0	44.7
United Kingdom	27.5	97.0	42.9
Ireland	30.1	99.2	46.6
Corporatist	25.2	89.6	47.3
Germany	23.7	82.8	34.4
Belgium	27.1	94.8	49.1
Luxembourg	24.9	94.5	56.0
Austria	25.4	91.3	57.9
Southern	24.7	67.0	33.4
Italy	21.5	42.9	18.5
Greece	21.0	55.9	28.7
Spain	30.3	76.1	44.6
Portugal	24.3	89.4	35.0

Source : Maître, Bertrand, Brian Nolan et Christopher T Welan, « Welfare regimes and household income packaging in the European Union », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n°2, 2005, p. 167

En somme, l'État social libéral se distingue par des transferts sociaux particulièrement concentrés sur les faibles revenus, les travailleurs précaires ou sans emploi, les travailleurs manuels et les pauvres. C'est un État qui n'est pas particulièrement efficace pour sortir les ménages de la pauvreté, alors que l'État social

social-démocrate ne se limite pas aux personnes désavantagées ; ces derniers sont moins dépendants des prestations sociales et l'efficacité des transferts sociaux sur la sortie de la pauvreté est nettement supérieure. De son côté, l'État social conservateur fait mieux que les libéraux, alors que ces derniers sont plus ciblés. L'État social du Sud offre un soutien limité et a une efficacité modeste.

Niveau de couverture sur le moyen terme

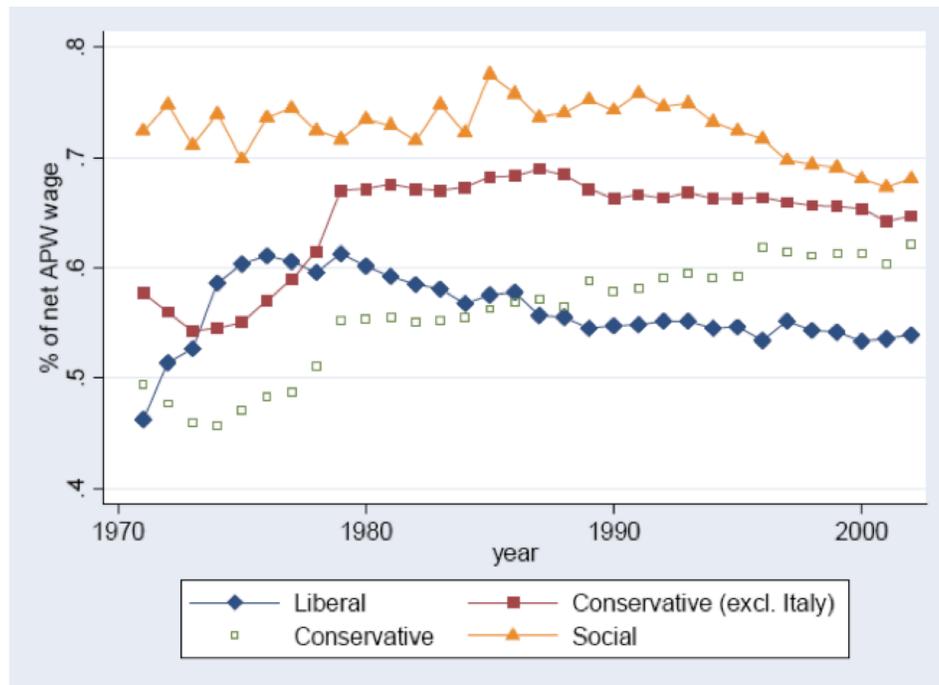
La caractérisation des types d'état social peut prendre une autre dimension si on privilégie le désengagement relatif de l'État dans les récentes années. En prenant des données se rapportant à la générosité des types d'État social dans 18 pays de 1971 à 2002, il est possible de moduler l'appréciation de leur évolution, surtout si on prend en compte trois types de transferts sociaux, à savoir l'assurance-chômage, les prestations maladie, et les pensions publiques. L'accent peut être mis ici sur le taux de remplacement du revenu et le taux de couverture. Évidemment ici il faut prendre une référence eu égard à une situation considérée comme typique. D'abord la référence se fera en relation à un travailleur moyen de la production qui a 40 ans (APW) et qui possède toutes les assurances. Ensuite, deux types de ménages sont considérés, à savoir une personne seule qui reçoit un revenu, et une famille de quatre personnes avec un revenu.

L'assurance-chômage

Pour l'assurance-chômage, les taux de remplacement sont beaucoup plus élevés dans l'État social social-démocrate. On voit assez clairement que le début des années 1980 marque le début d'un processus qui se diffusera dans tous les modèles,

mais avec un décalage plus ou moins important.

Figure 4. 9
Tendances des taux de remplacement de l'assurance-chômage,
selon les types d'État social, 1971-2002



Source : Scruggs, Lyle, « The generosity of social insurance, 1971-2002 », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 355

L'État social libéral est, au départ, en net retrait, mais connaît une progression assez nette, puis plafonne vers la fin des années 1970 ; par la suite s'amorce une lente, mais progressive diminution du taux de remplacement de revenu de l'assurance-chômage. L'État social conservateur connaît une évolution contrastée avec le régime précédent au cours des années 1970 — car le niveau de couverture est inférieur —, mais le début des années 1980 marque un point de distanciation et s'engage dans une progression qui définit une pente ascendante continue. Si

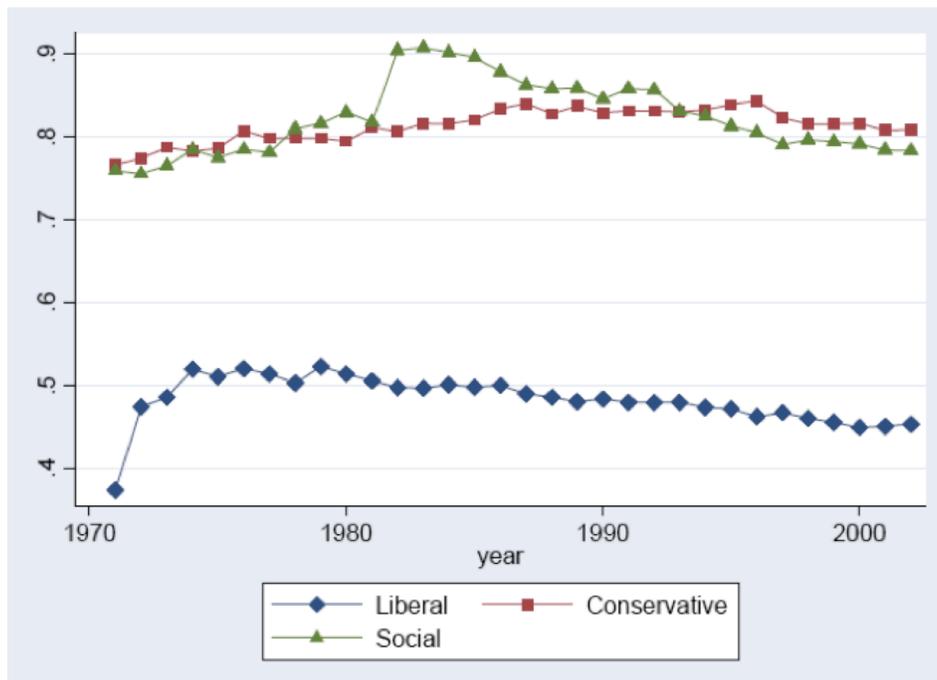
on ne considère pas l'Italie, l'évolution est intéressante car le point de jonction est au tournant des années 1980, à partir duquel un long plateau témoigne d'une certaine constance dans le niveau de couverture.

L'État social social-démocrate assure, dès 1970, un taux de couverture nettement plus élevé et présente une évolution en dents de scie peu accentuée, jusqu'au début des années 1990, moment à partir duquel commence une contraction notable permettant une tendance à la convergence avec l'État social conservateur (exception faite de l'Italie). En somme, les manœuvres dans l'État social-démocrate ont été plus importantes durant les années 1990, alors que dans l'État social conservateur le retrait est moins marqué, voire il n'est pas manifeste. Évidemment, il ne faut pas se laisser abuser par les données agrégées sur l'État conservateur : en Autriche et en France le mouvement a été minimal alors qu'en Allemagne et en Belgique ça a été plus marqué.

Compensation en cas de maladie

L'examen de la compensation salariale en cas de maladie indique que le niveau de couverture est élevé dans l'État social, aussi bien de type social-démocrate que de type conservateur et ce, tout au long de la période. Il en va autrement pour l'État social libéral, alors que la couverture est faible associée à une tendance au retrait.

Figure 4. 10
Taux de remplacement de revenu pour maladie,
selon les types d'État social, 1971-2002



Source : Scruggs, Lyle, « The generosity of social insurance, 1971-2002 », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 356

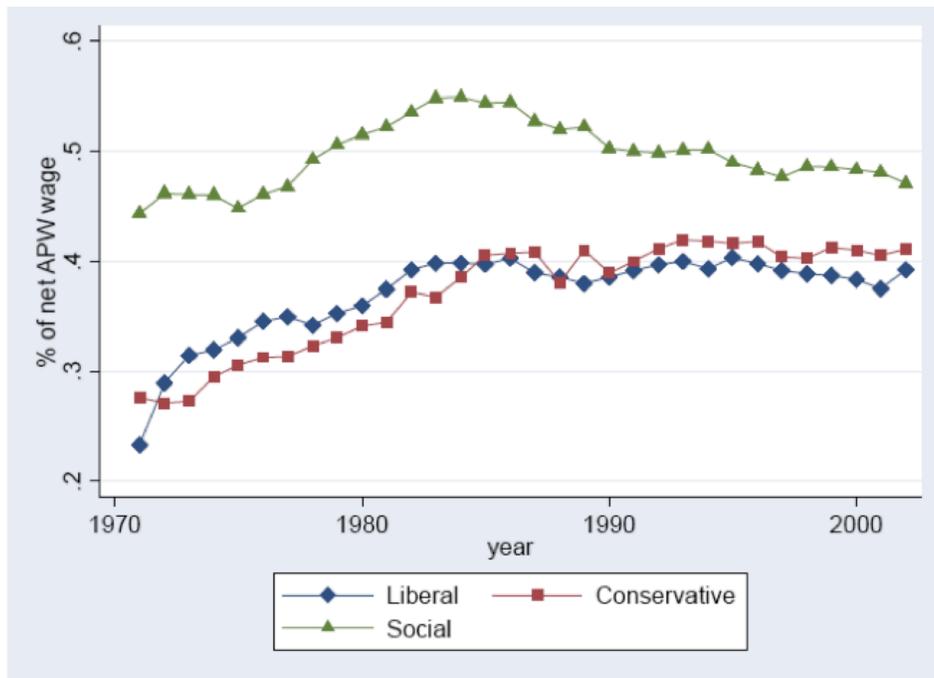
Il faut également enregistrer l'évolution de ce niveau de couverture. Pour l'État social social-démocrate, il y a eu une brusque hausse au début des années 1980, puis une diminution significative et constante. Ce mouvement, produit de la combinaison de deux tendances contraires, se situe tout de même à un niveau relativement appréciable, mais permet à l'État social conservateur, qui connaît un simple glissement, d'assurer désormais un niveau de protection un peu supérieur à la social-démocratie. De son côté, l'État social libéral se situe à un niveau très bas et entre, à partir de 1980, dans une phase de diminution progressive, ce qui n'améliore pas les choses et creuse l'écart

existant avec les deux autres types d'État social.

Les pensions universelles

Pour ce qui est des pensions, des distinctions doivent être
 introduites.

Figure 4. 11
Tendances des taux de remplacement des pensions sociales,
selon les types d'État social, 1971-2002



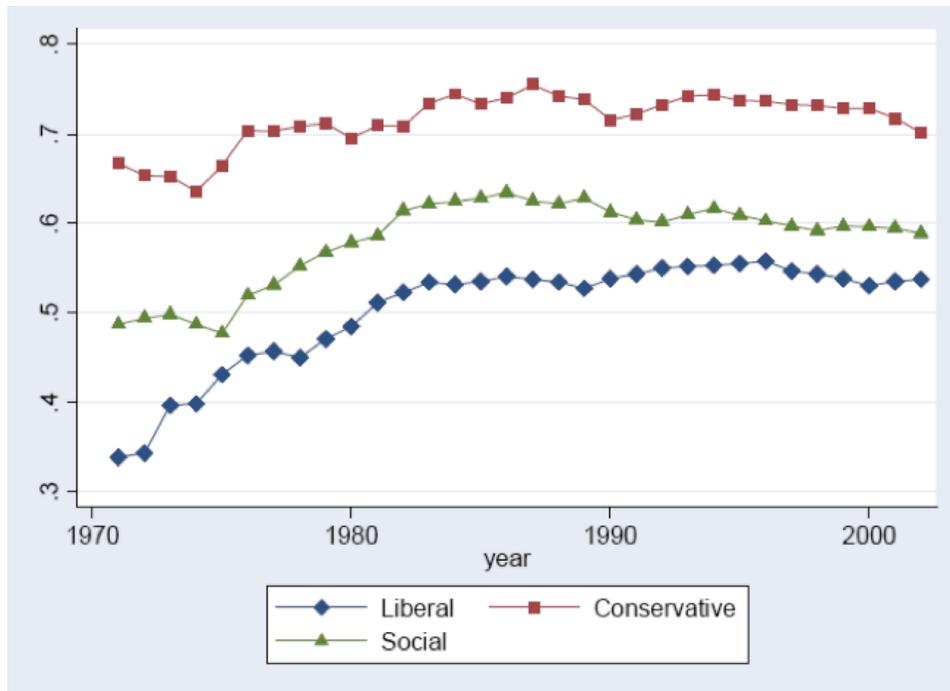
Source : Scruggs, Lyle, « The generosity of social insurance, 1971-2002 », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 357

Pour les prestations données aux personnes à l'âge de la
 retraite, sans considération à leur temps de travail, seul l'État
 social social-démocrate assure plus de 50 % du salaire moyen du
 travailleur industriel jusqu'en 1990 ; à partir de ce moment, ce

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du
 FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené
 en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR),
 Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
 (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du
 Québec (SHQ).

niveau décline et se rapproche, sans se confondre, au niveau pratique dans les autres types d'État social. Dans l'État social conservateur et libéral, le point de départ est beaucoup plus bas, mais la progression est notable puis se stabilise, même si on est encore loin du cas précédent.

Figure 4. 12
Tendance des taux de remplacement des régimes de pension
contributoires, selon le type d'État social, 1971-2002



Source : Scuggs, Lyle, « The generosity of social insurance, 1971-2002 », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 357

Maintenant, pour les pensions basées sur l'histoire de la contribution de la main-d'œuvre active, une série de paramètres ont été posés pour prendre une situation typique favorable.¹⁹ Le

¹⁹ Scuggs, Lyle, « The generosity of social insurance, 1971-2002 », *Oxford Review of*

- 194 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

taux de couverture de l'État social conservateur est nettement le plus élevé et globalement se maintient à un niveau élevé. Sur ce plan, il y a une réelle distinction et cela est tout à fait conforme avec les principes qui animent et spécifie cette conception de la protection sociale.

L'État social libéral occupe une place qui est nettement en retrait, mais son niveau de protection croît à partir des années 1980 ; par la suite, il y a une stabilisation. Ce mouvement est principalement l'effet des évolutions au Japon et en Suisse, quoiqu'il ne faille pas sous-estimer le niveau de protection conséquent assuré aux États-Unis. Pour l'État social social-démocrate, qui se distinguait pour les mesures universelles, le niveau de protection pour les mesures contributives est dans une position mitoyenne et, tout en étant supérieure, il y a une tendance au resserrement de l'écart avec l'État social libéral.

On constate que, globalement, ce mécanisme de protection du revenu est arrivé à maturité au cours des années 1980, ce que révèle et explique le plafonnement de la couverture, voire sa contraction.

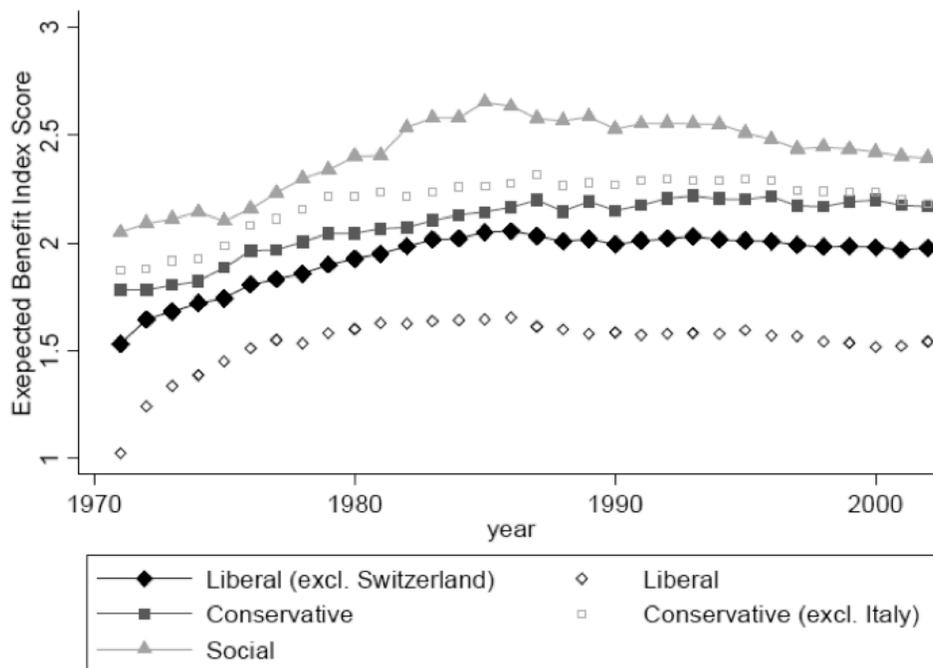
Protection et couverture anticipées : convergence ?

Afin de tenir compte de l'effet conjugué du niveau de protection et du taux de couverture en termes de personnes, Scruggs a confectionné un indice qui tente d'estimer le niveau de protection sociale anticipée dans les dix-huit pays au cours d'une trentaine d'années. Cet indice révèle que dans plusieurs pays le niveau de protection sociale anticipée est inférieur en 2002 à ce qu'il était dans les années 1980.

Economic Policy, vol. 22, n°3, 2006, p. 357

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Figure 4. 13
Indice de la protection de la sécurité sociale anticipée,
selon les types d'État social, 1971-2002



Source : Scruggs, Lyle, « The generosity of social insurance, 1971-2002 », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n°3, 2006, p. 362

Si on aborde de façon groupée, l'État social libéral, qui était vraiment à la traîne, a rattrapé du terrain jusqu'au milieu des années 1980, puis il connaît un plateau à un niveau qui reste en retrait sur l'État social conservateur. L'État social social-démocrate a été le leader et de loin, ce qui se confirme au début des années 1980, puis s'engage dans une politique de contraction qui se confirme avec les années 1990 ; le niveau de protection reste tout de même le plus généreux et ce à tous les niveaux.

Dans l'évolution des courbes sur les grandes données globales, on observe un tassement, mais cela ne veut pas dire

que tout se ressemble, non plus qu'il y ait convergence : la distinction entre modèles institutionnels garde tout son sens. Les changements ont été pour l'essentiel incrémentaux, c'est-à-dire qu'ils se sont fait graduellement, sans chambardements majeurs. Il faut cependant avoir à l'esprit que des modifications secondaires, comme la pondération dans les contributions des secteurs public et privé — pour les prestations de service, pour le financement, etc. —, peuvent avoir une portée particulièrement grande avec le temps.

Il reste trop tôt pour bien analyser les effets du couplage de la croissance de l'inégalité sur le marché du travail et la contraction de mesures redistributives, sur l'inégalité sociale, la pauvreté et l'exclusion sociale. Il faudrait considérer la question des services, notamment des services de proximité, afin d'avoir une meilleure perspective sur la tendance toute récente. Par ailleurs, face au problème aigu d'insertion au marché du travail et par un effet de retour sur le mode d'action auprès des populations en marge de la société, la manière de considérer l'intervention publique a changé. Un peu partout dans les pays considérés, on a adopté des politiques actives dans les dispositifs touchant les sans-emploi. Il faut s'y penser en retenant que cette idée d'« activation » est présente partout, sans pour autant épouser la même logique. Il importe donc d'en dégager les principales caractéristiques.

L'IDÉE DE L'« ACTIVATION »

Il est possible de suivre sur cette question Jean-Claude Barbier qui a stylisé ces deux logiques de telle manière que leur caractérisation représentent deux pôles qui inspirent la conception de l'intervention sociale et les dispositifs auxquels elles donnent lieu, sans que pour autant elles s'affirment dans toute leur pureté. Ce sont deux pôles de référence qui

permettent d'interpréter les actions menées dans les différents pays. Ces logiques d'expriment dans des dispositifs comme l'assurance-chômage, les politiques d'emploi et l'assistance sociale, autant de dispositifs qui participent étroitement à la redistribution des ressources dans la société.

Tableau 4. 13
Deux régimes polaires d'activation : cohérence sociétale

Caractéristiques	Régime libéral	Régime social-démocrate universaliste
<i>Système de protection sociale</i>	Libéral	Social-démocrate
<i>Valeurs et normes générales</i>	Individualisme, indépendance des personnes sur le marché du travail (<i>self reliance</i>), l'assistance comme « <i>safety net</i> »	Les exigences de la société et celles des individus doivent être équilibrées, la société a le devoir de fournir des services individualisés à tous les citoyens
<i>Normes justificatrices de l'activation (marché du travail et protection sociale)</i>	L'incitation des individus à travailler est primordiale pour qu'ils ne profitent pas indûment de l'assistance, en devenant dépendants d'elle Approche disciplinaire	Mise en place d'un système d'incitations, de sanctions, de services et de conseils pour conclure des contrats pour les assurés et les assistés Approche négociée
<i>Système de relations professionnelles et de droit du travail (flexibilité de l'emploi)</i>	Peu de droit formel du travail, contrats décentralisés, pas ou peu de participation des partenaires sociaux à la gestion de la protection sociale	Flexibilité des contrats de travail, corporatisme et rôle étendu des partenaires sociaux dans la protection sociale (socialisation élevée des risques)
<i>Régime d'emploi et d'activité</i>	Taux d'emplois élevés, taux élevé d'inactivité dans certains groupes ; rôle étendu du temps partiel ; inégalités de genre ; emploi public limité	Taux d'activité et d'emploi très élevés ; inégalités de genre limitées ; emploi public important (l'État employeur de dernier ressort)

Source : Barbier, Jean Claude, « Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p. 316.

Ces deux « régimes » d'activation expriment des logiques spécifiques tout autant au plan des principes et des référents, qu'au plan des politiques en tant que telles.

Tableau 4. 14
Deux régimes polaires d'activation : politiques d'activation

<i>Types de politiques, programmes et services</i>	Politiques d'assistance (<i>benefits</i>) connectées au système fiscal (<i>tax credits</i> et <i>in-work benefits</i>) Dispositifs peu développés et ciblés de politiques de l'emploi Stratégie du « <i>welfare to work</i> » (de l'assistance au marché du travail)	Politiques de fournitures de services, de prestations assurantielles et d'assistance Dispositifs étendus de politiques de l'emploi Stratégie d'activation universelle (la société pleinement active)
<i>Population visée</i>	Les pauvres, les bénéficiaires de l'assistance généraliste Les « <i>working poor</i> »	Les citoyens Absence de « <i>working poor</i> »
<i>Types de prestations</i>	Prestations forfaitaires basses (faible proportion des salaires du marché) et à durée limitée	Prestations élevées (proportion élevée des salaires de marché) et de longue durée
<i>Nature des droits et obligations</i>	Le bénéficiaire doit se plier aux exigences des services sociaux ; mise en œuvre planifiée et systématique des sanctions	Engagement réciproque sur un contrat : parcours individualisé d'action à terme Sanctions négociées (marginales)
<i>Rôle des services publics de l'emploi et des services sociaux</i>	Administration centralisée, management public et coopération avec le secteur privé	Combinaison d'administrations publiques centrales et de collectivités territoriales, contrats de clients/fournisseurs, individualisation et gamme de services sociaux et de l'emploi

Source : Barbier, Jean Claude, « Peut-on parler d'activation » de la protection sociale en Europe? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p. 316

Il conviendra de parler d'une approche libérale et d'une approche sociale-démocrate universaliste. Si ces deux approches méritent le qualificatif de régime, c'est en raison de la stylisation qui épure les variations et les dissemblances pourtant présentes dans les situations réelles.²⁰

Logique libérale : le *work first*

La logique libérale part de l'idée de combattre la dépendance à l'intervention publique et entend jouer avec une obligation ou une incitation forte pour amener les gens à s'engager sur le marché du travail. La démarche sera surtout ciblée, ce qui amène

²⁰ Nicaise, Ides, « The active welfare state: a response to social exclusion? », *Vives lectures*, 2002 ; L'Hority, Yannick, *Revenu minimum et retour à l'emploi: une perspective européenne?* Evry: Université d'Evry, 2004 ; Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal/Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal & P.I.E.-Peter Lang, 2003, 248 p.

à privilégier les distinctions entre les personnes aptes au travail et les personnes inaptes, et repose sur le principe premier d'amener les prestataires à « quitter » la sécurité du revenu ou l'assistance. Le leitmotiv, c'est *work first*, au sens où ce qui compte c'est la route la plus directe pour un emploi, quel qu'il soit.

Les dispositifs seront inspirés d'abord par l'assistance, basée sur des minima sociaux, couplée à des mesures d'impôt négatif. Le travail pauvre n'est pas combattu, mais plutôt supporté par des transferts financiers modulés dans le but de valoriser l'insertion sur ce marché du travail au bas de l'échelle (le travail au minimum). La valorisation des qualifications ou la formation qualifiante n'est pas prioritaire. En termes de formation, le minimum est suffisant, s'il permet de s'engager coûte que coûte sur le marché du travail, même détérioré ou précaire. On ne recule pas devant l'idée d'exercer une pression légale et financière sur les sans-emploi, quitte à opter pour une attitude punitive pour les comportements indésirables. Tout cela repose sur la conception que la responsabilité pour le sans-emploi est d'abord individuelle.

**Vision universaliste :
l'inclusion sociale**

L'approche de l'inclusion sociale, qui fonde le régime social-démocrate, part du principe que la considération purement financière de la protection sociale n'est pas suffisante pour combattre l'exclusion sociale. Il faut chercher à atteindre une participation sociale, qui n'est pas tributaire uniquement de la question du revenu. L'employabilité et de la formation professionnelle sont en cause au premier chef, car l'emploi est une carte maîtresse pour la participation à la société. La question peut se formuler ainsi : l'emploi est compris comme un « droit à

- 200 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

l'intégration » et, inversement, l'intégration par l'emploi est jugée prioritaire.

L'inspiration est largement conditionnée par l'assurance destinée à des citoyens qui ont droit à une protection de bon niveau, prédictible et prolongée. Les interventions seront moins ciblées et ont une couverture plus universelle ; de plus, il y a un déplacement du curseur : dans cette dialectique pourtant présente, on pense plus en termes de droits que d'obligations. L'objectif c'est d'abord celui de l'intégration sociale, cela conduit à mettre en balance les aspirations des personnes, les besoins du marché du travail et les possibilités locales. D'où la volonté de tracer un parcours allant vers l'insertion professionnelle, certes dans une perspective conditionnelle, mais avec un accompagnement et diverses possibilités, ce qui fait en sorte que les obligations concernant une démarche « active » se concilient à un droit de choix concernant des offres appropriées. Les sanctions sont moins rigoureuses et des mécanismes d'appel existent pour faire valoir les droits des sans-emplois.

LES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS : LEUR COHÉRENCE ET LEUR IMPACT

La perspective macrosociologique utilisée depuis le début met en évidence que les systèmes institutionnels développent une certaine cohérence qui se pose dans la durée. Ces systèmes ne sont pas volatiles, d'autant plus qu'ils sont supportés par des configurations d'acteurs, par la congruence de pratiques socio-politiques, par la prégnance de cultures politiques et par une certaine continuité dans les rapports politico-partisans. Tous ces éléments soulignent la possibilité de procéder à des transferts de modèles et à des apprentissages sociétaux, si tant est que l'enseignement qui vient d'ailleurs puisse inciter à un certain mimétisme. En ce sens, l'inspiration des pratiques et des

institutions qui correspondent à un modèle apprécié est susceptible d'avoir une certaine fécondité seulement si la compréhension des conditions de réalisation est bien circonscrite et si l'approche se fonde sur l'hybridation, c'est-à-dire sur une connaissance approfondie de l'état des lieux dans la société considérée et des points de jonction et des éléments d'incompatibilité entre la situation donnée et la situation anticipée.

Les sociétés considérées, généralement semblables dans leurs grandes composantes, ne sont pas indifféremment exposées à l'inégalité, à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Le cadrage de ces questions sociales majeures et la prédisposition à leur accorder telle ou telle acuité ne relève pas du hasard. Dans une perspective de moyen terme, il y a plutôt une « prédisposition » des diverses sociétés à avoir un traitement distinctif de ces phénomènes. Pour une large part, cette relation est structurellement conditionnée. À ce propos, les variables politiques, notamment les conventions dans les pratiques et les formes institutionnelles, jouent un rôle de première importance.

Il ne convient pas de s'interroger seulement sur le rôle des régimes d'État social, car la pauvreté et l'exclusion sociale ne se résument pas à une question de plus ou moins d'État social. Il est sans doute juste de souligner que la place des institutions publiques dans la redistribution et la définition des droits sociaux, le niveau de protection accordée à la population et le caractère plus ou moins inclusif de ses dispositifs aident à caractériser son mode d'intervention. Mais la place relative occupée par l'intervention publique prend aussi tout son sens en relation avec l'organisation des rapports sociaux sur la scène du travail.

Les formes organisationnelles par lesquelles les acteurs entretiennent leurs relations professionnelles, le modèle de développement socio-économique et les standards pratiqués par les acteurs autant privés que publics, la capacité et la structure d'accueil de la population en âge de travailler, la reconnaissance des droits et les formes d'interaction et de négociation sur les enjeux du travail et de la répartition de la richesse collective sont autant de facettes qui conditionnent la trajectoire suivie par les diverses sociétés et qui ont de retombées majeures sur la distribution de la richesse et l'inclusion sociale.

Par exemple, le travail rémunéré peut être généralement entendu comme le point initial pour échapper à la pauvreté, mais avec l'extension du travail pauvre le présupposé est loin de se confirmer, si bien que travail rémunéré et pauvreté peuvent aller de pair. De même, la faiblesse des restrictions juridiques dans l'encadrement de l'emploi est associée aussi bien à une grande vulnérabilité et précarité confinant à un déclassement au plan des ressources, alors qu'adossée à un régime public actif et à une forte circulation sur le marché du travail, cette faiblesse peut représenter une condition de vie qui n'est pas en soi pénalisante. Tout autant, les mesures sociales doivent être appréciées en considérant l'état et l'acuité de l'inégalité dans la répartition des ressources. Cela contextualise et donne la véritable mesure des actions prises. Une société davantage solidariste ne l'est pas par la seule vertu de l'action publique, comme un supplément d'âme qui viendrait d'un ailleurs grâce à un volontarisme politique plus ou moins aiguisé. Ce sont les rapports sociaux qui sont traversés par ces principes d'organisation et d'action.

C'est dans cet ensemble complexe qu'il faut d'ailleurs poser l'intervention publique qui se décante de plus en plus sous le signe de l'activation de la main-d'œuvre. Les mesures de sécurité

du revenu, qu'elles relèvent de l'approche de l'assurance ou de l'assistance, empruntent de plus en plus dans l'arsenal des dispositifs d'activation de la main-d'œuvre, avec un recours variable aux mesures d'inspiration disciplinaire. Cette démarche, même si elle reprend des mesures et dispositifs formellement semblables, peut participer à des logiques d'intervention assez diverses, voire opposées. C'est ce qu'il convient de déchiffrer par une étude attentive de actions menées dans les divers pays.

* * *

Dans les cinq chapitres qui suivent, cette démarche permettra de retracer à la fois l'état de la pauvreté et de l'inégalité sociale, tout autant que leur construction comme enjeux de société. Ce qui importe largement c'est la mise en cohérence des pratiques du milieu du travail, du hors-travail et de la répartition de la richesse sociale médiatisée par des conventions liées au travail ou à l'intervention publique. Dans tous les cas, la relation entre la pauvreté et l'exclusion sociale devient un angle focal pour caractériser les divers systèmes institutionnels qu'illustrent les pays étudiés, compris comme autant de cas d'espèce mais à portée exemplaire.

On a vu plus tôt, notamment en citant l'étude de Duncan, Paugam et Jacobs, que le chômage reste le facteur principal de la pauvreté et que cet état nuit sérieusement au retour à l'emploi. Certes, d'autres dimensions, telles l'accumulation des handicaps, contribuent à au processus d'exclusion sociale, mais la question de la relation au travail semble devoir être un élément fondamental pour saisir l'ampleur et l'extension de ce processus. C'est en ce sens, qu'une grande attention est portée aux mesures d'activation dans la protection sociale, soit aux mécanismes d'insertion professionnelle mis en place dans les modes de régulation du rapport salarial, et à la jonction intervention

- 204 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

publique et système de production de la richesse dans la société.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).