

par *champion* interposé, aux instances de direction de l'organisme gestionnaire de l'établissement, ou du service.

Deux problèmes, au moins, appellent dans ce contexte des solutions imaginatives. D'abord, on n'est pas usager de toute éternité, et c'est à l'expérience qu'on découvre si les services fournis par une institution sociale sont à la mesure de ceux qu'on attend ; d'autres usagers ont fait, si l'établissement n'ouvre pas comme vous y entrez, avant vous leur propre expérience ; mais avant qu'un établissement n'ouvre, il n'a, par définition, pas eu d'usagers ; et même après, on ne peut sans cesse renouveler la représentation d'usagers qui peuvent n'être que de passage ; de là l'utilité d'une représentation, au sein de diverses instances, d'une *sensibilité usagère* transcendant celle des usagers présents ici et maintenant. À qui faire appel pour incarner cette sensibilité ?

Ensuite, certains usagers (personnes âgées ou handicapées, malades mentaux) ne peuvent assumer seuls leurs représentations ; ils n'ont pour ce faire pas l'énergie ou la disponibilité nécessaire ; il faut donc faire appel à des tiers.

Pour résoudre les deux problèmes qui viennent d'être évoqués, on ne saurait être trop prudent. Ni les personnels, quelles que soient leurs vertus, ni leurs organisations syndicales, ne peuvent être réputés représentatifs des usagers. S'agissant des usagers dont les capacités, sans être annihilées, ce qui exclut le recours à des procédés comme la tutelle, peuvent être réduites, on s'oriente en général vers les parents ou amis, mais il faut savoir qu'en ce cas aussi, il est des précautions à prendre pour éviter différentes formes de biais, ou d'usurpations inconscientes. Quant à savoir à qui s'adresser pour représenter le tout-venant des usagers potentiels, on pense en général aux associations familiales généralistes ou spécialisées, aux associations de personnes handicapées, de malades, de consommateurs. Mais elles sont très nombreuses. Et on ne peut, comme dans le cadre des négociations entre la SNCF et les usagers, à propos des procédés de tarification du TGV, se résigner à compter les interlocuteurs par dizaines. Ce n'est pas une raison, cependant pour multiplier les procédures écran — agréments ou autres —, comme le fait la loi sur les droits des malades, ni pour mettre au jour des incompatibilités imaginaires comme celle mise en débat sur le front du handicap entre gestion d'établissements et représentation des usagers (ces disciplines sont certes différentes, mais aussi complémentaires, à telle enseigne qu'il ne faut se tromper ni sur la portée, ni sur les points d'application de la distinction)⁵.

La carrière est décidément encore longue qui autorisera peut-être un jour une véritable reconnaissance de l'usager dans la diversité de ses attentes (participation/pas-sivité) et de ses figures. Et qui passe sans doute tout à la fois par assez de droit, et, au-delà du droit, par un peu de tendresse humaine, une éthique rigoureuse, et une vraie capacité de discernement.

5. Ces développements sont pour partie repris de J.-M. Belorgey, « Concrétiser les droits » *Inf. soc.* n° 120, 2004 (Accès aux droits), p. 110.

L'activation des minima sociaux entre national et local

Royaume-Uni, Allemagne, Suède*

Frank Bönker

*Maître de conférences au département d'économie
de l'Université européenne Viadrina de Francfort*

Hellmut Wollmann

*Professeur émérite d'administration publique
à l'Université Humboldt de Berlin*

Au cours de ces quinze dernières années, les programmes de minima sociaux ont connu des changements substantiels dans la plupart des pays de l'OCDE. Parmi ceux-ci, c'est l'évolution en faveur des politiques « d'activation » et de *workfare* qui a concentré l'attention¹. Cependant, la priorité donnée à l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale au marché du travail a aussi été associée à, et complétée par, un certain nombre d'autres changements moins remarquables. Au premier rang de

* Cet article a été élaboré à partir de deux projets de recherche. L'un d'entre eux se concentre sur le développement des autorités politiques locales au Royaume-Uni, en Suède et en Allemagne. Soutenu par une allocation de recherche de la fondation Wüstenrot, il est conduit par H. Wollmann à l'Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin (v. H. Wollmann, « Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations », *Local Government Studies* 30 (4), 2004, pp. 639-666). L'autre projet est le projet EC, *Welfare Reform and the Management of Social Change (WRAMOC)*, (SERD 2000-00054, 2001-4), dans lequel les auteurs ont constitué l'équipe allemande avec A. Aust. Traduction assurée par J. Ward.

1. I. Lødemel, H. Trickey (eds.), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, Policy Press, 2001 ; W. Hanesch, C. Siebler-Orthofer, N. Balzer, « Activation Policies in Minimum Income Schemes », in M. Heikkilä, E. Keskinen (eds.), *The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation*, Helsinki, STAKES, 2001, p. 122-165 ; A. Aust, A. Arriba, « Towards Activation? Social Assistance Reforms and Discourses », in P. Taylor-Cooby (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, Basingstoke/London, 2005, Palgrave Macmillan, 2005, p. 108.

ceux-ci, ont figuré la redéfinition des frontières entre les minima sociaux et l'indemnisation du chômage, les déplacements des rapports entre l'État et collectivités locales et/ou le remplacement partiel des prestations monétaires traditionnelles de type universel par de nouvelles prestations ciblées de type assurantiel ou par des minima sociaux.

Cette étude présente une analyse de la réforme de l'aide sociale en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni depuis le début des années 90. Elle se propose d'évaluer l'ampleur et les limites de la convergence entre les trajectoires de réforme dans les trois pays en les comparant et en identifiant quelques uns des facteurs qui les ont façonnés. L'échantillon de pays retenu semble être particulièrement adapté pour un tel exercice. D'un côté, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni ont partagé des enjeux de réforme globalement similaires. En effet, contrairement à un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, ils disposent depuis longtemps d'un système d'aide sociale nationale. De plus, ils ont tous les trois connu une forte augmentation du chômage et des dépenses d'aide sociale dans la première moitié des années 90. D'un autre côté, ils ont présenté des différences considérables en ce qui concerne leur système d'État-providence. Par cette combinaison d'enjeux de réformes similaires avec des contextes de réforme différents, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni non seulement offrent un échantillon de pays approprié pour savoir s'il existe des tendances communes des minima sociaux qui transcenderaient les frontières traditionnelles, mais aussi promettent d'éclairer les déterminants des réformes des minima sociaux.

Cette étude s'attachera tout d'abord à souligner les caractéristiques clés des programmes nationaux de minima sociaux tels qu'ils ont existé dans ces trois pays au début des années 90; puis à étudier les réformes de l'aide sociale dans chacun d'eux avant de tirer, pour terminer, quelques conclusions comparatives.

SIMILARITÉS ET DIFFÉRENCES DANS LES PROGRAMMES D'AIDE SOCIALE

Au début des années 90, les programmes de minima sociaux en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni présentent à la fois des similarités et des différences. Un premier point commun concerne l'institutionnalisation de l'aide sociale. L'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni appartiennent aux pays de l'OCDE qui ont connu une transformation relativement précoce de l'ancien système municipal de charité en des programmes nationaux de minima sociaux offrant un droit à un revenu minimum pour tous les citoyens². Cette caractéristique commune les distingue de pays tels que

2. Le Royaume-Uni a établi dès 1948 un programme d'aide sociale moderne à l'échelle nationale. (M. Hill, *The Welfare State in Britain. A Political History since 1945*. Aldershot/Brookfield, 1993, Elgar, chap. 3). L'Allemagne a suivi en 1961. En Suède, le glissement de la charité traditionnelle vers l'aide sociale moderne a été codifié dans deux lois en 1957 et 1982 (B. Henningsen, *Der Wohlfahrtsstaat Schue-*

la France, qui a dû attendre l'institution du RMI en 1988 pour se doter d'un programme d'aide sociale élargi à toute la population, l'Espagne ou la Suisse où il n'existe encore aujourd'hui que des programmes à l'échelle infranationale.

Deuxièmement, les programmes de minima sociaux dans ces trois pays avaient en commun d'être à large spectre et de servir d'ultime filet de protection pour une fraction importante de la population. Le nombre de prestations soumises à condition de ressources ciblées sur des groupes particuliers de nécessiteux était ainsi limité³. Quant aux quelques programmes existants, ils ne fournissaient pas une garantie de ressources équivalente au niveau plancher des minima sociaux. Ce constat est évident pour le cas des prestations de logement soumises à condition de ressources, lesquelles sont présentes dans les trois pays. Le même constat s'applique à la prestation soumise à condition de ressources destinée aux parents ayant un emploi au Royaume-Uni (*Family Credit*) ainsi qu'à la prestation chômage soumise à condition de ressources de second niveau allemande (*Arbeitslosenhilfe*). Si cette dernière était à durée indéfinie et aidait à garder en dehors de la sphère de l'aide sociale la masse des chômeurs de longue durée, elle ne constituait pas une alternative de grande échelle à l'aide sociale : d'une part, elle ne garantissait pas un revenu supérieur ou égal à celui de l'aide sociale, ce qui eut pour effet que de nombreux bénéficiaires de l'indemnité chômage touchaient aussi les minima sociaux; d'autre part, l'indemnité chômage ne couvrait qu'une partie des chômeurs.

Sous bien d'autres aspects, toutefois, les programmes nationaux d'aide sociale du début des années 90 présentaient des différences. Celles-ci ressortaient déjà de la mise en place institutionnelle de base de ces programmes. Au Royaume-Uni, les minima sociaux ont été régulés, financés et administrés par le gouvernement central depuis la fin des années 40. En Allemagne et en Suède, en revanche, les « nationalisations » d'après guerre des minima sociaux sont allées moins loin.

Dans ces deux pays, le rôle du gouvernement central a été largement confiné à la production d'un cadre légal aux prestations financées et administrées par les autorités locales⁴. Dans le cas allemand, ce cadre a été relativement étroit alors que dans le cas suédois, une large liberté a été laissée aux autorités locales.

Ces différences dans le degré de centralisation reflètent les différences générales dans les relations entre les autorités centrales et locales prévalant dans ces trois pays⁵. Au Royaume-Uni, la nationalisation des minima sociaux était une dimension importante de la refondation de l'État-providence à la fin des années 40 qui a privé les gouvernements locaux de nombre de tâches traditionnelles. Quant à l'Allemagne,

den, Baden-Baden, Nomos, 1986, p. 118). Les noms officiels des programmes sont *Sozialhilfe* en Allemagne, *Bist and* en Suède et *Income support* au Royaume-Uni. Le programme britannique a été rebaptisé à plusieurs reprises. Libellé *National Assistance*, de 1948 à 1966, il passe à *Supplementary Benefits* de 1966 à 1988.

3. I. Gough, J. Bradshaw, J. Ditch, T. Eardley, P. Whiteford, « Social Assistance in OECD Countries », *Journal of European Social Policy* 7(1), 1997, p. 17-43.

4. M. Kraus, K. Hölisch, « Poverty Alleviation and the Degree of Centralisation in European Schemes of Social Assistance », *Journal of European Social Policy* 14(2), 2004, p. 143-164.

5. H. Wollmann, « Local Government Reforms... », préc.

la participation de tous les niveaux du gouvernement dans la mise en œuvre des minima sociaux illustre le fait que, dans le système fédéral allemand, les gouvernements régionaux n'ont bénéficié que d'une autonomie relative, mais ont joué un rôle majeur dans l'application des législations nationales⁶. Enfin, la grande liberté d'action dont bénéficient les gouvernements locaux suédois met en évidence la forte autogouvernance et autodétermination locales dans ce pays.

La place des minima sociaux par rapport à l'État-providence dans son ensemble constitue la seconde différence entre ces trois pays. Comme le met en évidence le nombre de bénéficiaires et le niveau des dépenses, ce rôle a été plus important au Royaume-Uni qu'en Allemagne et en Suède. Au début des années 90, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale s'élevait à plus de 15 % de la population totale du Royaume-Uni, alors qu'il se maintenait entre 4 et 5 % en Allemagne et entre 6 et 8 % en Suède⁷. De la même façon, les dépenses de minima sociaux représentaient 2,5 % du PIB au Royaume-Uni pour seulement 1,4 % en Allemagne et 0,5 % en Suède⁸.

Cette singularité remarquable des minima sociaux au Royaume-Uni s'est en partie structurée autour d'un chômage plus important dans la période d'après-guerre. Toutefois, le niveau modeste des prestations de type assurantiel et des autres prestations sociales en constitue le facteur prépondérant. Ceci s'applique particulièrement aux retraites et aux prestations chômage. Au Royaume-Uni, le faible niveau de la pension de retraite minimale délivrée par l'État (le minimum viellèsse à taux unique introduit à la fin des années 40) a permis à une partie importante des bénéficiaires des pensions de retraite de prétendre au bénéfice de minima sociaux (et ce, presque dès sa création). De surcroît, jusqu'au milieu des années 90, le Royaume-Uni n'avait pas de prestation chômage de second niveau pour les personnes n'ayant pas ou plus droit aux prestations chômage contributives. Conséquence : la part des retraités et chômeurs demandant les minima sociaux était largement supérieure au Royaume-Uni à celle en vigueur en Allemagne et en Suède. En 1996, par exemple, parmi l'ensemble des chômeurs enregistrés comme tels, le pourcentage de ceux touchant les minima sociaux était de 74,8 au Royaume-Uni, et seulement de 7,7 en Allemagne⁹.

En Allemagne et en Suède, les minima sociaux ont traditionnellement joué un rôle plus résiduel. Alors que les régimes d'État-providence dans ces deux pays ont été très différents, tous deux ont réussi à limiter le nombre de bénéficiaires des minima sociaux et leur niveau de dépenses. Au début des années 90, ces deux pays, grâce à un système de prestation chômage de second niveau, pouvaient maintenir la

6. Pour le rôle général des gouvernements locaux dans la politique sociale allemande, v. F. Bonker et H. Wollmann, « L'évolution du rôle des collectivités locales dans l'État-providence allemand », *RF aff. soc.* n° 4, 2004, p. 246-265.

7. P. Bühr, « Vorbild Schweden? Armut und Sozialhilfe in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten », *Leviathan* 27(2), 1999, p. 218-237; OCDE, *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, Paris, 1998, p. 198.

8. I. Gough et al., « Social Assistance... », préc., Tab. 3.

9. F. McCann, *Welfare for the Unemployed in Britain and Germany: Who Benefits?*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, Elgar, 2004, Tab. 3.1.

masse des chômeurs de longue durée en dehors de la sphère des minima sociaux. De plus, leurs programmes de retraites maintenaient un niveau de pauvreté faible parmi les retraités et ce, malgré les différences de programmes.

Le niveau des prestations et les conditions d'obtention constituent une troisième différence entre ces trois pays¹⁰. Tout d'abord, les prestations de la Suède « sociale-démocrate » ont été supérieures à celles de l'Allemagne « conservatrice » et à celles du Royaume-Uni « libéral ». De plus, l'obligation alimentaire incombant aux familles a été particulièrement forte en Allemagne où, contrairement aux cas du Royaume-Uni et de la Suède, les enfants et les parents aussi bien que les conjoints ont été traditionnellement tenus de pourvoir aux besoins d'un demandeur de minima sociaux potentiel. Cette disposition souligne la forte empreinte du catholicisme conservateur dans l'État-providence allemand. Enfin, au début des années 90, ces trois pays différaient du point de vue du traitement des personnes aptes au travail mais sans emploi bénéficiant des minima sociaux. En Allemagne et au Royaume-Uni, les autorités se sont traditionnellement concentrées sur le versement de prestations monétaires, sans réellement se soucier de l'« activation » des bénéficiaires. En revanche, les autorités suédoises ont davantage insisté sur l'intégration au marché du travail. En concordance avec l'orientation des politiques suédoises vers la chaîne d'accès à l'emploi, celles-ci ont exercé plus de pression sur les bénéficiaires des minima sociaux quant à leur recherche d'emploi et leur engagement dans des dispositifs de formation proposés par le service public de l'emploi.

LE ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni a connu une révision radicale de ses programmes de minima sociaux depuis le milieu des années 90. Les réformes ont eu pour objectif de diminuer le chômage et de limiter les dépenses sociales par l'« activation » des chômeurs. En retirant des programmes d'aide tous les chômeurs aptes au travail, ces réformes ont aussi fondamentalement changé les relations entre les prestations chômage et les minima sociaux. Sous le *New Labour*, le développement des autres prestations pour faibles revenus, notamment pour les retraités, a d'autant plus limité l'étendue de la couverture de l'aide sociale. L'introduction rapide de réformes de grande envergure a été favorisée par le système parlementaire bipolaire à forte majorité du Royaume-Uni et la position généralement forte de son gouvernement¹¹. Étant donné le caractère centralisé des programmes de minima sociaux, leur réforme n'a pas non plus été compli-

10. I. Gough et al., « Social Assistance... », préc.; Y. Kasepov, S. Sabatelli, « Activation Policies in Minimum Income Schemes », in M. Heikkilä, E. Keskkälä (eds.), *The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation*, Helsinki, STAKES, 2001, p. 63-121.

11. P. Taylor-Gooch, « Welfare Reform in the UK: the Construction of a Liberal Consensus », in P. Taylor-Gooch (ed.), *Welfare States under Pressure*, London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage, 2001, p. 147 et s., spéc. p. 148-152.

quée par des controverses portant sur la distribution des responsabilités aux différents niveaux territoriaux du gouvernement.

La refondation des programmes de minima sociaux a commencé sous le gouvernement conservateur. Le changement le plus important a été la révision des prestations chômage en 1996¹². Elle a en effet introduit l'allocation de chercheur d'emploi (*Jobseeker Allowance*), un nouveau programme de prestation de second niveau couvrant la totalité des chômeurs aptes au travail. La prestation de premier niveau (*la Jobseeker Allowance* contributive) est versée jusqu'à six mois, si le demandeur a suffisamment contribué à l'assurance sociale ; la prestation de second niveau (*la Jobseeker Allowance* basée sur le revenu) est versée à tous les autres chômeurs. Ces deux prestations diffèrent essentiellement au vu des obligations des bénéficiaires et du traitement de l'épargne individuelle. Leur niveau est équivalent et n'est pas lié aux revenus antérieurs à la mise au chômage. En 2005, l'allocation de chercheur d'emploi standard s'élevait jusqu'à £ 56,20 pour un célibataire de 25 ans ou plus.

Le nouveau programme a introduit des entretiens obligatoires liés à la recherche d'emploi et a augmenté la pression exercée sur les chômeurs quant à leur recherche et acceptation d'emplois disponibles. De ce fait, il a marqué une importante avancée vers une plus grande « activation » des chômeurs. De plus, ce nouveau programme a radicalement redéfini la relation entre les prestations sociales et les minima sociaux. En créant un programme séparé de prestations pour tous les chômeurs aptes au travail, il a dramatiquement diminué l'envergure du programme de minima sociaux. Au début de l'introduction de la prestation chômage de second niveau, le nombre de bénéficiaires des minima sociaux a fortement diminué. En termes d'organisation, le fait que l'administration de la nouvelle prestation n'a pas été accordée à la Caisse des prestations (*Benefit Agency*), le fournisseur traditionnel des minima sociaux, mais aux Centres de recherche d'emploi (*Jobcentres*) nouvellement créés illustre très bien la rupture avec la période précédente.

Sous le nouveau gouvernement travailliste, cette prestation fut maintenue, celui-ci partageant l'engagement envers l'« activation »¹³ : mais il a, cependant, davantage mis l'accent sur l'« activation positive » que son prédécesseur, en posant des structures de conseil, de formation et d'offre d'emploi. La tentative du *New Labour* de promouvoir l'intégration au marché du travail des sans-emploi se résume par six programmes de *New Deal* lancés à partir de 1997¹⁴. Ces programmes visaient l'intégration au marché du travail, par une combinaison de carottes et de bâtons, d'un nombre de chômeurs le plus élevé possible, y compris les handicapés et

12. OCDE, *The Battle Against Exclusion...* op. cit., p. 187 ; F. McGinnity, *Welfare for the Unemployed...* op. cit., p. 63 et 66.

13. A. Aust, A. Arlida, « Towards Activation... », préc., p. 108.

14. L. Leisering, B. Hilkert, *Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges — das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair*, Abschlussbericht für die Anglo-German Foundation, Projekt Nr. 1227 « Reforming Social Assistance in Britain », Bremen, 1999 ; P. Taylor-Gooby, T. P. Larsen, « The UK-A Test Case for the Liberal Welfare State ? », in P. Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, University Press, 2004, p. 68.

les parents seuls. L'importance accordée par le *New Labour* à l'« activation » se révèle dans le fait qu'en 2003 les *Jobcentres* se sont vu attribuer l'administration des quelques prestations subsistantes des minima sociaux en plus de l'allocation de chercheur d'emploi (*Jobseeker Allowance*).

Les minima sociaux ont aussi été affectés par la tentative du gouvernement travailliste de réduire la pauvreté chez les personnes âgées¹⁵. Plutôt que d'augmenter la pension de retraite universelle minimale, ces tentatives se sont concentrées sur l'amélioration de l'incitation à la prévoyance privée et sur la création de nouvelles garanties de ressources pour les retraités pauvres. Ces garanties ont pris différentes formes. Une première mesure a été l'introduction d'un RMG, une nouvelle prestation soumise à condition de ressources pour les retraités pauvres, payée à travers les programmes de minima sociaux mais fixée à un niveau supérieur à celui des minima sociaux standard en 1999. En novembre 2003, le RMG a été remplacé par le *Crédit de pension (Pension Credit)*, une déduction fiscale soumise à conditions de ressources destinée aux personnes de 60 ans et plus. Cette nouvelle prestation garantit un revenu substantiellement supérieur (*Unemployment Assistance*) à celui des minima sociaux. Selon les estimations, les réformes mises en place vont diminuer de moitié le niveau actuel de pauvreté chez les retraités¹⁶. Contrairement au RMG, la *Pension Credit* est administrée non pas par le programme de minima sociaux, mais par le *Pension Service* nouvellement créé.

Le nouveau *Crédit de pension* réduit l'envergure du programme de minima sociaux britannique. Tout comme les chômeurs, les personnes âgées ont leur propre programme de prestation liée au revenu antérieur : ceci a eu pour conséquence — dans la mesure où les deux groupes de bénéficiaires des minima sociaux traditionnellement les plus importants ont maintenant droit à des prestations alternatives — de transformer les minima sociaux (lesquels constituaient jusqu'alors un filet social général de dernier recours) en une prestation parmi d'autres liée au revenu tout en diminuant de manière significative leur rôle, traditionnellement important, dans l'État-providence britannique.

L'ALLEMAGNE

La réforme des minima sociaux a suivi en Allemagne des voies similaires. Comme le Royaume-Uni, l'Allemagne a connu un mouvement vers l'« activation » combiné à une redéfinition en profondeur des frontières entre les prestations chômage et les minima sociaux, ainsi que des changements substantiels quant à la couverture des programmes de minima sociaux. Cette réforme a toutefois connu un processus davan-

15. P. Taylor-Gooby, *Welfare Reform...* op. cit., p. 164 ; P. Taylor-Gooby, T. P. Larsen, « The UK-A Test Case... », préc., p. 70-73.

16. P. Taylor-Gooby, T. P. Larsen, « The UK-A Test Case... », préc., p. 76.

tage prolongé qu'au Royaume-Uni tout en étant plus profondément conduit et contraint par des conflits entre l'État central et les gouvernements locaux.

De façon similaire à ce qui a prévalu au Royaume-Uni, la tendance vers l'activation s'est affirmée sous le gouvernement conservateur. La réforme du programme de minima sociaux de 1996 a limité l'expansion des niveaux de la prestation, introduit une nouvelle règle pour élargir les inégalités de revenu entre les bénéficiaires des minima sociaux et les travailleurs à salaire faible et rendu plus sévères les sanctions pour ceux refusant des offres de travail¹⁷. De plus, la réforme de la politique du marché du travail de 1996 a élargi l'accès des bénéficiaires des minima sociaux aux mesures de formation et d'emploi des services publics de l'emploi. Ces tentatives de réforme provenant « d'en haut » ont coïncidé avec des tentatives d'activation venant « d'en bas ». Dans les années 90, les gouvernements locaux ont augmenté substantiellement leurs efforts d'intégration des bénéficiaires de minima sociaux au marché du travail¹⁸. Leurs activités ont pris différentes formes allant de tests d'aptitude au travail et de dispositifs d'intégration au travail dans le cadre du *workfare* (*work for benefit*) à la mise à disposition régulière de contrats de travail temporaire. Le nombre de personnes objet de ce type de mesure est passé de 110 000 en 1993 à 200 000 en 1996 et 400 000 en 2000, soit à peu près 40 % de la totalité des bénéficiaires des minima sociaux aptes au travail à cette date.

Tout comme au Royaume-Uni, l'attention croissante portée sur l'activation des chômeurs a conduit à la redéfinition des frontières entre les prestations chômage et les minima sociaux. Au milieu des années 90, les critiques de la séparation traditionnelle des prestations se sont amplifiées. Ces critiques se fondent sur l'idée que le chevauchement de ces deux types de prestations constitue un poids trop lourd à la fois pour les administrations et pour les bénéficiaires ; cette situation, de plus, créerait des incitations problématiques : pour des raisons fiscales compréhensibles, les services publics de l'emploi ont tendance à se concentrer sur la recherche d'emploi pour les chômeurs bénéficiant des prestations chômage ; de la même façon, les gouvernements locaux se sont, de prime abord, préoccupés des bénéficiaires de minima sociaux. Dans bien des cas, les initiatives locales concernant l'emploi se sont réduites, de ce fait, à déplacer le poids fiscal du chômage vers le service public de l'emploi en employant les bénéficiaires de minima sociaux juste le temps nécessaire pour qu'ils puissent bénéficier des prestations chômage. Les débats ont connu une tension nouvelle en 2002, lorsque la commission Hartz, une commission de réforme mise en place par le gouvernement vert rouge après un important scandale au service public de l'emploi, recommanda une telle mesure¹⁹. En décembre 2003, la coalition vert

17. A. Aust, A. Arriba, « Towards Activation... », préc., p. 109.

18. L. Leisering, B. Hülkert, *op. cit.*, p. 37 ; W. Hanesch, « Social Assistance Between Social Protection and Activation in Germany », in E. Krause, G. Bäcker, W. Hanesch (eds.), *Combating Poverty in Europe: The German Welfare Regime in Practice*, Ashgate, Aldershot, 2003, p. 131-145 ; E. Bonker et H. Wollmann, « L'évolution du rôle des collectivités locales... », préc., p. 250.

19. B. Huber, K. Lichtblau, « Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe », *Wirtschaftsdienst* 82(2), 2002, p. 77-82 ; G. Freidinger, P. Höfger, « Optionen der Zusammenlegung von

rouge et l'opposition parlementaire se sont entendues sur l'introduction d'une prestation chômage universelle de second niveau (*Arbeitslosengeld* [ALG] II) pour tous les chômeurs aptes au travail ne pouvant pas ou plus bénéficier de la prestation chômage contributive de premier niveau (*Arbeitslosengeld* [ALG] I). La nouvelle prestation chômage d'assistance est une prestation à taux fixe et au niveau plancher des minima sociaux. Contrairement aux précédentes prestations chômage de second niveau, elle n'est pas liée au « carnet de contribution » du chômeur. Par rapport au régime antérieur, les dispositions de recherche et d'acceptation d'emploi ont été resserrées. Les bénéficiaires de la prestation sont à présent obligés d'accepter presque n'importe quel emploi.

La création de cette nouvelle prestation a été compliquée par les controverses portant sur son administration et son financement. Alors que le gouvernement fédéral et les services publics d'emploi voulaient que cette responsabilité soit attribuée à l'Agence fédérale d'emploi, une partie de l'opposition parlementaire et les États dirigés par la CDU/CSU se sont battus pour que les gouvernements locaux soient chargés de cette mission. Ces derniers se sont divisés sur cette question. Tandis que la plupart des gouvernements locaux, en particulier les plus gros, ne veulent pas administrer la prestation, une partie des cantons se sont battus pour une solution locale. Un compromis complexe assignant les responsabilités à la fois aux services publics d'emploi et aux gouvernements locaux, a été enfin imposé. D'un côté, les services publics d'emploi devront supporter la responsabilité primaire de l'administration de cette prestation. De l'autre côté, les gouvernements locaux sont tenus de proposer des prestations supplémentaires, comme une nouvelle allocation logement pour les bénéficiaires de la prestation chômage, en coopération avec les services publics d'emploi. De surcroît, jusqu'à 69 (sur 439) cantons ou villes-cantons se sont vu accorder le droit d'administrer la nouvelle prestation chômage par eux-mêmes.

La réforme Hartz IV peut être interprétée comme un pas supplémentaire vers l'« activation » des anciens bénéficiaires aptes au travail des minima sociaux²⁰. Vue sous un autre angle, elle représente aussi la dernière d'une série de réformes limitant l'envergure des programmes de minima sociaux en introduisant de nouvelles prestations destinées à des groupes particuliers d'ex-bénéficiaires des minima sociaux²¹. Cette tendance fut amorcée par l'introduction d'une prestation spéciale pour les demandeurs d'asile en 1993 et se prolongea avec la création de programmes d'assurance risque dépendance de long terme en 1994 et d'une nouvelle prestation plancher pour les retraités en 2001 : autant de réformes qui ont progressivement transformé les minima sociaux.

L'institution d'une prestation spéciale pour les demandeurs d'asile en 1993 constituait une réaction à la forte augmentation du nombre de ces derniers au début

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 42(2), 2003, p. 41-58.

20. A. Aust, A. Arriba, *ibidem*.

21. E. Bonker et H. Wollmann, « L'évolution du rôle des collectivités locales... », préc., p. 252-256.

des années 90. Après la chute du « rideau de fer », le nombre de personnes effectuant une demande d'asile auprès de l'Allemagne est passé de 60 000 en 1987 à 256 000 en 1991 et 440 000 en 1992. Dans la mesure où les demandeurs d'asile sont traditionnellement des avants droit des minima sociaux, l'augmentation de leur nombre s'est traduite par une augmentation du nombre de bénéficiaires. Pour cette raison et à cause de préoccupations plus générales à propos de l'intégration de ces demandeurs d'asile, gouvernement et opposition se sont entendus en décembre 1992 sur la limitation du droit d'asile, sur l'accélération des procédures et sur l'introduction d'une prestation d'assistance distincte pour les demandeurs d'asile. Comme les minima sociaux, la nouvelle prestation est régulée par le gouvernement central, mais administrée et financée par les gouvernements locaux. Cependant, cette nouvelle prestation a été fixée à un niveau inférieur aux minima sociaux. De plus, une partie de la prestation est versée sous forme de bons d'achat. Le traitement différent des demandeurs d'asile a été officiellement justifié par le fait qu'ils ne sont pas censés être complètement intégrés à la société allemande avant la décision finale quant à leur demande. Le nombre de bénéficiaires a varié de 490 000 (1996) à 280 000 (2003)²².

Autre acte majeur ayant limité l'envergure du programme de minima sociaux : la mise en place d'un nouveau programme d'assurance santé de longue durée en 1994²³. Jusqu'à la fin des années 80, l'Allemagne n'avait pas de programme public de soutien des personnes âgées fragiles. Le programme de santé ne couvrait pas le risque de besoin de soins de longue durée, les personnes faibles devaient compter sur des arrangements informels de soins et/ou puiser dans leurs revenus ou patrimoine personnels. Si ces ressources étaient épuisées, les minima sociaux devaient intervenir. Au début des années 90, le coût énorme des soins institutionnels rendit plus des deux tiers des personnes vivant dans des établissements sanitaires ou médico-sociaux dépendantes des minima sociaux. Même les personnes bénéficiant de retraites supérieures à la moyenne risquaient, de ce fait, de devoir solliciter l'aide de l'État-providence tout en se retrouvant avec des revenus ne correspondant guère qu'à de l'argent de poche. L'introduction du programme d'assurance santé de longue durée a eu pour but de mettre un terme à cette situation en améliorant à la fois la situation des personnes concernées et celle des gouvernements locaux. Le nouveau programme, qui fut pleinement effectif le 1^{er} juillet 1996, est un programme à *paiement évolutif* et à *prestation variable* (*pay as you go*), financé à travers des cotisations d'assurance sociale fléchées et administré par des fonds d'assurance santé (*Pflegekassen*). Les prestations sont universelles, mais ne sont pas censées couvrir toutes les

dépenses. Ce nouveau programme a réduit le nombre de personnes bénéficiant des minima sociaux de 200 000, soit presque la moitié de leur nombre en 1994²⁴.

La mise en place du programme d'assurance santé de longue durée a été suivie par l'introduction, en 2001, d'une nouvelle prestation minimum (*Grundsicherung*) pour les personnes âgées et une partie des personnes incapables de travailler pour une raison médicale²⁵. Cette réforme, qui était un élément majeur de la réforme des retraites entreprise par le gouvernement rouge vert, avait pour but de lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées. L'introduction de la nouvelle prestation a été précédée par une âpre controverse à propos de sa finalité. Alors que le gouvernement envisageait initialement une prestation financée par le programme de retraite, la loi adoptée *in fine* prévoit une prestation minimum administrée et largement financée par les gouvernements locaux.

La nouvelle prestation, versée depuis le 1^{er} janvier 2003, est une prestation soumise à conditions de ressources destinée aux personnes âgées de plus de 65 ans, ou de plus de 18 ans mais incapables de subvenir à leurs besoins jusqu'à la fin de leur vie pour des raisons médicales. Le niveau et le calcul de cette prestation sont relativement conformes au modèle des minima sociaux. La différence essentielle réside dans le principe de subsidiarité. Contrairement aux minima sociaux, seuls les enfants gagnant plus de 100 000 € par an sont soumis à l'obligation alimentaire. De plus, plusieurs suppléments de prestations ont été remplacés par une allocation standard. De surcroît, les retraités ayant droits sont automatiquement informés quant à leur demande, ce qui n'est pas le cas dans le cadre des minima sociaux. Pour rendre cette nouvelle prestation moins stigmatisante, le gouvernement central a aussi « demandé » aux gouvernements locaux d'administrer cette nouvelle prestation séparément de l'aide sociale²⁶. Tout comme les autres nouvelles prestations, la nouvelle prestation minimum a réduit le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale²⁷ : à la fin de 2003, presque 440 000 personnes (*former got to the minimum benefit*), la grande majorité de celles-ci ayant déjà bénéficié de l'aide sociale auparavant.

La prolifération des nouvelles prestations a transformé les minima sociaux allemands. Tout comme au Royaume-Uni, le rôle de ces derniers a fortement diminué : ils ont cessé d'être un filet de sécurité universel de dernière instance pour devenir un revenu minimal garanti parmi tant d'autres. Suite à l'établissement de Hartz IV le nombre de bénéficiaires des minima sociaux a chuté à moins de 400 000, alors qu'il était de presque 2 millions au début des années 90 et 2,7 millions en 2002. Les

24. T. Haustein et al., « Ergebnisse... », préc., Tab. 6.

25. A. Aust, F. Bonker, « New Social Risks in a Conservative Welfare State : The Case of Germany », in P. Taylor-Gooby (éd.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, University Press, 2004, p. 43.

26. Sous le fédéralisme allemand, le gouvernement central ne peut imposer une structure administrative particulière aux gouvernements locaux. Pour cette raison, le gouvernement fédéral a dû compter sur la « persuasion morale ».

27. T. Weber, « Erste Ergebnisse der Statistiken über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung », *Wirtschaft und Statistik* (4), 2005, p. 382-387.

22. T. Haustein et al., « Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungstatistik 2003 », *Wirtschaft und Statistik* (3), 2005, p. 225-241.

23. I. Ostrner, « The Politics of Care Policies in Germany », in J. Lewis (éd.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot et al., Ashgate, 1998, pp. 111-137 ; A. Evers, C. Sachße, « Social Care Services for Children and Older People in Germany : Distinct and Separate Histories », in A. Anttonen, J. Baldock, J. Sipilä (eds.), *The Young the Old and the State : Social Care Systems in Five Industrial Nations*, Cheltenham/Northampton, Elgar, 2003, p. 55-79.

principaux bénéficiaires sont désormais les orphelins en établissement, les drogués dépendants et certains groupes de personnes malades ou d'étrangers.

Contrairement au Royaume-Uni, la transformation des minima sociaux en Allemagne a été associée à des changements dans les relations entre les autorités centrales et locales²⁸. Alors que les prestations pour les demandeurs d'asile et la prestation minimale pour les retraités ont été régulées, financées et administrées de la même façon que les minima sociaux, l'introduction d'un programme d'assurance soins de longue durée et la création de l'ALG II ont réduit le rôle des gouvernements locaux. Pour le cas des soins de longue durée, ces derniers ont perdu leur responsabilité au profit du fonds d'assurance de soins de longue durée (*Pflegekassen*) nouvellement créé, qui, en plus d'administrer les prestations du nouveau programme, ont hérité de la charge de distribuer les licences aux fournisseurs de services et de négocier avec eux les accords portant sur le prix et la qualité des services. Dans le domaine du travail, les services publics de l'emploi ont, dans la grande majorité des gouvernements locaux, accentué leur rôle dans la politique locale d'insertion professionnelle.

En Allemagne, la transformation des minima sociaux a progressé plus lentement qu'au Royaume-Uni. Ceci est largement dû au caractère moins centralisé du programme traditionnel de minima sociaux²⁹ : le fait que le gouvernement fédéral n'a pas été chargé de financer les minima sociaux a réduit la pression en faveur de réformes au niveau national; par ailleurs, l'implication de tous les niveaux du gouvernement dans le programme d'aide sociale a soulevé de vives controverses quant à la répartition des responsabilités et du financement entre le gouvernement fédéral, les gouvernements locaux et les *Länder* (controverses qui ont en l'occurrence été aggravées par le fait que le système fédéral en vigueur en Allemagne accorde aux *Länder* un rôle important dans les législations fédérales).

LA SUÈDE

La Suède a connu, depuis le début des années 90, une évolution des minima sociaux plus modeste que celle constatée précédemment. Comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, elle a été marquée par l'essor des dispositifs d'activation³⁰. Toutefois, les changements institutionnels ont été bien plus limités que dans les deux autres pays. Malgré quelques changements dans les relations entre les autorités centrales et locales, l'architecture générale des prestations sociales est restée largement intacte.

28. F. Bönker et H. Wollmann, « L'évolution du rôle des collectivités locales... », préc.

29. L. Leisering et B. Hilbert, *op. cit.*, p. 30.

30. A. Aust, A. Arriba, « Towards Activation... », préc., p. 111; W. Hanesch et al., « Activation Policies... », préc., p. 128-131; V. Timonen, « Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden », in P. Taylor-Gooby (ed.), *Welfare States under Pressure*, London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage, 2001, p. 49; A. Bergmark, O. Bäckman, « Suck with Welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden », *European Sociological Review* 20(5), 2004, p. 430.

En Suède, la réforme des minima sociaux a été surtout menée par les gouvernements locaux. Ces derniers ont réagi à la forte augmentation des bénéficiaires de ces derniers au début des années 90 en utilisant davantage leur liberté d'action. Afin de diminuer leur poids fiscal, de nombreux gouvernements locaux ont réduit les prestations et augmenté la pression exercée sur les bénéficiaires en ce qui concerne leur recherche et leur acceptation d'emplois ou de formations. En 1995, 40 % des gouvernements locaux versaient des prestations inférieures à la norme suggérée par le Bureau national de la santé et du bien-être (*Socialstyrelsen*)³¹. Ces pratiques ont fait l'objet de controverses et ont été critiquées par le gouvernement central. Cependant, elles ont été confirmées par la Cour suprême administrative. Revenant sur des décisions antérieures qui avaient mis l'accent sur les droits des bénéficiaires, cette dernière est passée à une position plus restrictive au début des années 90. Par la suite, elle déclarera les pratiques locales controversées constitutionnelles et affirmera clairement que les individus devaient participer non seulement aux programmes gouvernementaux portant sur le marché du travail mais aussi aux programmes municipaux de ce domaine³².

Les controverses portant sur l'utilisation en profondeur de la liberté d'action des autorités locales ont débouché en 1998 sur une révision majeure de la loi portant sur les services sociaux (*Social Services Act*), laquelle en 1998, procéda à une redéfinition des droits et obligations tant des bénéficiaires des minima sociaux que des différentes parties du gouvernement. Cette révision a établi une forte distinction entre les prestations visant au maintien du revenu et les autres formes de soutien. Elle a renforcé la position du gouvernement central en lui donnant le droit de déterminer de manière centralisée le niveau des prestations visant au maintien du revenu et en limitant la liberté d'action des autorités locales portant sur les autres formes de soutien. Ce faisant, les changements législatifs ont rapproché le système suédois du système allemand.

Néanmoins, la loi portant sur les services sociaux contient un certain nombre de concessions aux gouvernements locaux. D'une part, elle a accentué la pression exercée sur les bénéficiaires des minima sociaux aptes au travail pour qu'ils acceptent des emplois ou qu'ils prennent part à des formations et des mesures d'emploi : ceci s'appliquant plus particulièrement aux adultes âgés de moins de 25 ans³³; d'autre part, elle a étendu le champ d'action des gouvernements locaux en soumettant aux procédures de contrôle légal les autres formes de soutien (cette exemption controversée étant cependant supprimée en 2001).

Les gouvernements locaux ont utilisé leur espace restant de liberté de différentes façons³⁴. Certains ont adopté une ligne plutôt rigoureuse, souvent en renouant

31. OCDE, *The Battle Against Exclusion...* *op. cit.*, p. 175.

32. Welfare Commission, *Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990*, Stockholm, Ministry of Health and Social Affairs, 2002, p. 143.

33. Welfare Commission, *Ibidem*.

34. T. Salonen, R. Ulmestig, *Nedersta tryststeg. En studie om kommunal aktivitet, Växjö, Institutet för värdvetenskap och socialt arbete*, 2004, p. 36.

avec des pratiques déjà utilisées à la fin des années 90. Mais dans la plupart des cas, ils ont fait preuve de davantage de clémence que de sévérité.

Ces changements dans les minima sociaux ont été accompagnés d'une décentralisation substantielle de la politique du marché du travail³⁵. Dans la seconde moitié des années 90, la responsabilité des services d'emploi pour les personnes âgées de moins de 24 ans est peu à peu passée des services publics d'emploi aux gouvernements locaux. Cette décentralisation a rendu plus facile, pour les gouvernements locaux, l'adoption d'une position stricte vis-à-vis des jeunes, lesquels forment une part substantielle de la clientèle des minima sociaux. Excepté le service d'emploi des jeunes, l'architecture institutionnelle traditionnelle est restée intacte. Alors que le gouvernement suédois a rationalisé les programmes existants, il a évité des réformes radicales telles que celles vues en Allemagne et au Royaume-Uni. En particulier, il n'a pas essayé de créer une prestation chômage uniforme pour tous les chômeurs aptes au travail.

Comparés au cas de l'Allemagne et au cas du Royaume-Uni, les changements dans l'aide sociale suédoise ont été moins radicaux. La raison la plus importante semble être le moins grand mécontentement vis-à-vis de la politique publique en matière d'emploi. En Suède, cette politique a été beaucoup moins discréditée dans les années 90 qu'en Allemagne et au Royaume-Uni. Non seulement, elle a toujours été fermement dirigée vers l'activation. Mais en plus, la coopération entre les gouvernements locaux et les services publics d'emploi a beaucoup mieux marché que dans les deux autres pays. Les meilleures performances de la politique suédoise en la matière ont donc réduit le besoin d'un changement de système et ont favorisé un recadrage graduel des actions menées dans le domaine de l'emploi.

*
*
*

Cette étude a exposé les changements opérés dans les politiques de minima sociaux en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni depuis le début des années 90. Leur analyse a révélé des évolutions similaires en même temps que des tendances spécifiques à chaque pays. La tendance générale la plus notable a résidé dans la montée en puissance des dispositifs d'activation. Depuis le début des années 90, ces trois pays ont connu de puissantes tentatives visant à intégrer les bénéficiaires de minima sociaux dans le marché du travail. Cependant, cette tendance a revêtu différentes formes et a eu différentes répercussions institutionnelles. En Suède, l'importance accrue accordée à l'activation n'a eu, sur le plan institutionnel, qu'un impact limité. Malgré certains changements dans les relations entre les autorités centrales et locales, la structure institutionnelle de base est restée intacte. En Allemagne et au Royaume-Uni, en revanche, le déplacement vers l'activation a généré, à terme, une

35. U. Schwarze, « Die Kommune als Arbeitsmarktplatz: Kommunale Arbeitsmarktpolitik in Schweden », *Die Mitbestimmung* 46(9), 2000, p. 46-48.

redéfinition sensible des relations entre les prestations chômage et les minima sociaux. De surcroît, l'introduction de nouvelles prestations chômage spécifiques de second niveau s'est opérée de concert avec la création d'autres programmes d'aide ciblés sur certains groupes, notamment les retraités. Dans ces deux pays, la couverture des minima sociaux a été réduite de manière significative, ceux-ci ne représentant à présent qu'un filet de dernier recours parmi d'autres. Compte tenu des conditions de départ très différentes, les points communs entre l'Allemagne et le Royaume-Uni sont remarquables.

Si l'on adopte une perspective normative, la fin des minima sociaux généraux traditionnels se révèle ambivalente. D'un côté, le traitement différentiel de différents groupes de nécessiteux favorise la prise en compte de leurs besoins et problèmes spécifiques. Mais d'un autre côté, ce traitement crée de nouvelles possibilités à la fois de discrimination entre pauvres « méritants » et pauvres « non méritants » et de stigmatisation des groupes particuliers de pauvres.

Qui gouverne le social ?

Sous la direction de
Michel Borgetto
Michel Chauvière

avec les contributions de :

Jean-Michel Belorgey	Jean-Pascal Higelé
Frank Bönker	Jacques Ion
Michel Borgetto	Francis Kessler
Nicolas Castel	Robert Lafore
Michel Chauvière	Gilles Nezosi
Jacques Chevallier	Xavier Prétot
Julien Damon	Rolande Ruellan
Michel Dreyfus	Henri-Jacques Stiker
Bernard Friot	Didier Tronche
Patrick Hassenteufel	Helmut Wollmann

DAJLOZ

2008