

De l'universalisme à la sélectivité ?

L'émergence des politiques contre la pauvreté en Finlande ¹

Susan Kuivalainen et Mikko Niemelä

Les États-providence sont en train de changer partout dans le monde. Au cours des dernières décennies, de nombreux États dans le monde occidental sont entrés dans une phase de redéfinition, de repli et de reconstruction. Un certain nombre d'études ont examiné et expliqué ces changements. Récemment, les chercheurs se sont tournés vers l'étude des idées dans l'explication du changement de politique dans l'État-providence (par exemple, Campbell, 1998 ; Cox 1998 ; Blyth 2001 ; Schmidt 2001 ; Beland 2007). Ils ont souligné l'importance de l'étude des agendas, des cadres et des modèles politiques pour une meilleure compréhension du changement de politique. Cet article cherche à analyser quand, comment et pourquoi les paradigmes politiques concernant la pauvreté ont changé en Finlande.

Le principe de l'universalisme est l'une des idées essentielles des États-providence nordiques ; ceux-ci sont caractérisés par un faible degré de sélectivité, des taux élevés de couverture de la protection sociale et universelle, des services publics. Dans les pays universalistes, les mesures politiques sélectives ont eu seulement un rôle marginal dans la fourniture des prestations sociales et des services sociaux. Les politiques ciblées de lutte contre la pauvreté, par exemple, n'ont pas été considérées comme des objectifs spécifiques de politique sociale dans les pays nordiques (Korpi & Palme 1998).

La situation a changé en Finlande dans les années 1990 lorsque, à la suite d'une profonde récession économique durable de 1990 à 1993, le PIB a reculé de 13 % et le chômage a grimpé à 18 %. En 1994, l'économie finlandaise a commencé à se rétablir. Toutefois, en dépit de la reprise, le pays n'était plus le même qu'avant la crise économique. La persistance du chômage et l'accroissement des inégalités sont apparus comme de nouveaux problèmes. La pauvreté mesurée selon les normes Eurostat est passée de 6 % à 12 % au cours de la période 1994-2004 et la pauvreté des enfants s'est accrue, passant de 4 % à 12 % pendant la même période.

Comme l'a noté John W. Kingdon (1995), les politiques changent souvent profondément lorsque s'ouvrent des « fenêtres d'opportunité » durant des périodes relativement brèves au cours desquelles les conditions

1. Une version plus développée de cet article a été présentée à la 4e conférence internationale sur les transformations de l'État-providence : réactions politiques, le rôle des idées. Saint-Restrup Herregård, 30 janvier-1er février 2008.

sont temporairement mûres pour retenir davantage l'attention et agir. Au cours des années 1990, différents acteurs ont mis la pauvreté à l'ordre du jour et de nouvelles idées sur la façon de traiter le problème de la pauvreté ont vu le jour. Le modèle a connu une évolution progressive, et un élément nouveau est apparu dans l'État-providence finlandais qu'on peut appeler « politique anti-pauvreté ». On peut le voir comme une politique de complément ou de remplacement grâce à des mesures ciblées sur les pauvres – contrairement à l'idée de l'universalisme.

Dans cet article, l'accent sera mis sur les idées avancées par les différents acteurs clés dans le domaine de la pauvreté de 1990 à 2007. L'objectif général de cet article est de décrire la montée des politiques contre la pauvreté en Finlande. Il s'appuie sur une analyse empirique des documents produits par les différents acteurs clés. Les principaux acteurs politiques étudiés sont le gouvernement, les partis politiques, l'église et les organisations non gouvernementales.

L'émergence des politiques contre la pauvreté en Finlande

L'Église et les organisations de protection sociale non-gouvernementales

En Finlande, ce sont l'église luthérienne et les organisations de protection sociale non gouvernementales qui, les premières, ont abordé la question de la pauvreté. L'Église, en particulier, a lancé les initiatives visant à procurer une aide alimentaire et a mis en place d'autres mesures en faveur des personnes les plus vulnérables au cours de la récession économique. L'Église a essayé d'influencer les décideurs politiques, en donnant l'exemple par sa propre activité. Elle a également pris l'initiative de réunir un groupe d'experts pour débattre de la question de la pauvreté. Un groupe connu sous le nom de « Groupe de la faim » s'est créé en 1997 avec une représentation large et influente de diverses institutions, comme le Parlement, les organismes du marché du travail, et l'Association des autorités locales et régionales finlandaises. En outre, il était doté d'un conseil consultatif composé de chercheurs, de fonctionnaires et de membres d'organisations non gouvernementales. Le principal objectif du groupe était de susciter le débat sur la pauvreté. Son message s'adressait à l'État et aux autorités, principalement le nouveau gouvernement après les élections parlementaires de 1999. Le groupe a fait valoir que le nouveau gouvernement devait élaborer et mettre en œuvre un plan de lutte contre la pauvreté en s'attaquant à la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le programme du gouvernement.

Les organisations de protection sociale non gouvernementales ont également joué un rôle actif dans la question de la pauvreté au cours des années 1990. La branche finlandaise du réseau européen de lutte

contre la pauvreté (EAPN-Fin), créé en 1994, a été un acteur principal dans ce domaine. Son objectif est d'agir contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de servir de plate-forme à différents acteurs. EAPN-Fin a, au fil des ans, publié un certain nombre de déclarations sur la pauvreté – seul ou avec d'autres organisations non gouvernementales – et a proposé de nombreux moyens de lutte contre la pauvreté.

L'insuffisance du niveau de base des prestations de sécurité et le mauvais fonctionnement de ces régimes ont été identifiés par l'Église et les organisations non gouvernementales comme les causes de pauvreté les plus importantes. En outre, ils ont vivement critiqué la politique mise en œuvre et ont affirmé que la Finlande avait compromis les principes de l'État-providence nordique et que la société finlandaise passait d'un modèle universel de politique sociale à un modèle résiduel.

L'Église et les organisations de protection sociale non gouvernementales ont souligné qu'il était important de respecter l'héritage et les principes du modèle d'État-providence nordique. Elles font valoir que l'objectif premier de la politique sociale est de garantir un niveau de vie décent pour tous les citoyens. Néanmoins, elles admettent également des mesures ciblées, mais pour des raisons légèrement différentes. L'Église propose l'augmentation du recours à des mesures ciblées à la suite d'une baisse des ressources ; les ressources doivent alors désormais être plus soigneusement ciblées et destinées à un plus petit nombre. Les organisations non gouvernementales sont pour le ciblage dans les cas où des mesures individuelles sont nécessaires. Elles ont toutes deux accordé des aides concrètes au cours de la profonde récession du début des années 1990, puis, dans la seconde moitié de cette décennie, elles ont fait de la question de la pauvreté une partie de leurs agendas officiels. La preuve la plus évidente de leur rôle déterminant est le rapport du « Groupe de la faim », qui a influencé les politiques liées à la pauvreté présentes dans le programme du deuxième gouvernement du Premier ministre Paavo Lipponen.

Le gouvernement

Le nouveau gouvernement (1999-2003), dirigé par le Premier ministre social-démocrate, Paavo Lipponen, a publié son programme en avril ; il y déclare que « la priorité du Gouvernement est de mettre l'accent et de promouvoir les actions qui permettent de prévenir et de réduire les graves problèmes de pauvreté, l'exclusion sociale et l'accumulation de privations ». Ce programme marque un tournant dans la politique finlandaise. Pour la première fois dans l'histoire, la pauvreté est mentionnée dans un programme de gouvernement. Le programme de gouvernement est un agenda politique clé en Finlande et, comme tel, il aborde les questions et les problèmes perçus comme importants à un moment donné. Le programme de chaque gouvernement, après le

deuxième gouvernement du Premier ministre Paavo Lipponen, a accordé une attention particulière à la pauvreté. Cela souligne l'importance de la pauvreté comme problème essentiel qui mérite une attention sérieuse et on peut également le considérer comme un signe de continuité dans le changement de politique.

Le programme du gouvernement actuel du deuxième gouvernement du Premier ministre Matti Vanhanen (2007-2011) affirme, en première page, que « la protection sociale de base de l'individu doit être renforcée. Les services sociaux et l'aide sociale devraient cibler les personnes qui en ont le plus besoin ». La pauvreté et l'exclusion sociale sont l'objet de plus d'attention que dans les programmes précédents. Le principe qui soutient le programme est le renforcement de la protection sociale de base des citoyens. Dans la section « Stratégie économique », le gouvernement définit l'élargissement de la protection sociale à tous et la réduction de la pauvreté comme étant ses objectifs principaux. Comme dans les autres programmes, le travail est considéré comme l'outil le plus important de lutte contre la pauvreté. L'objectif est d'accroître les incitations au travail et de diminuer les effets dissuasifs. L'initiative clé du gouvernement est de réformer le système de protection sociale. L'objectif de la réforme de la protection sociale est d'offrir plus d'incitations au travail, de réduire la pauvreté et de fournir un niveau adéquat de protection sociale pour toutes les situations de la vie. Une commission pour la réforme de la protection sociale a été créée en juin 2007.

Le gouvernement a établi de façon convaincante le point de départ de sa politique sociale ; il s'agit de la préservation de la société de bien-être des pays nordiques. Ce principe figure davantage dans les plans d'action nationaux finlandais sur la pauvreté et l'exclusion sociale que dans les programmes de gouvernement. Dans les plans d'action nationaux, on retrouve souvent l'affirmation selon laquelle le régime de protection sociale finlandais repose sur les principes de base de protection sociale universelle, des services de santé et un système de sécurité du revenu. Un outil clé dans la prévention de l'exclusion sociale est l'adhésion au principe de l'universalité. Il est clairement affirmé que les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'appuieront d'abord et avant tout sur le développement du système universel.

Néanmoins, le gouvernement a également mis en avant des mesures ciblées. Celles-ci ont été considérées comme critiques en raison de l'augmentation des problèmes liés à l'exclusion sociale. Par des mesures ciblées, le gouvernement se réfère principalement aux mesures prises en application des projets de budget du gouvernement pour 2002, 2006 et 2007. Ces mesures appelées par le public « des paquets pour les pauvres » étaient de nouvelles mesures visant à améliorer le bien-être des familles et le statut des personnes aux revenus les plus bas. L'augmentation d'environ 6 euros par mois et par enfant de l'allocation d'entretien pour l'enfant en est un exemple. Ces mesures ciblées divergent

considérablement de l'idée de base de l'universalisme, dans laquelle les prestations sont également destinées à tous les citoyens et dans laquelle les prestations sont en général maintenues à un niveau suffisamment élevé pour éviter que des mesures ciblées soient nécessaires.

Les partis politiques

Ce n'est pas qu'à la fin des années 1990 que la pauvreté a été mentionnée pour la première fois dans les programmes des partis politiques. L'amélioration de l'emploi a été considérée comme le principal objectif de chaque parti au milieu des années 1990 ; la pauvreté ou l'exclusion sociale étaient à peine citées dans les documents.

On peut noter certaines différences entre les partis en ce qui concerne la date d'introduction de la pauvreté dans leur agenda politique. Le premier parti à inscrire la pauvreté dans son agenda politique a été le Parti du centre. En 1998, il a publié un rapport qui commençait par la déclaration suivante : l'objectif de la réforme politique est d'aboutir à une nouvelle société où la pauvreté et l'exclusion sociale seront éliminées. Ce parti s'est trouvé dans l'opposition de 1995 à 2003, période au cours de laquelle il a vivement critiqué la politique mise en œuvre. Sa situation dans l'opposition lui a permis de présenter des solutions alternatives à la pauvreté, telles que la garantie d'un revenu de base. L'Alliance de la gauche a présenté son programme de lutte contre la pauvreté en 1999. À l'instar du Parti du centre, il a vu l'accroissement des inégalités de revenus comme le cœur du problème de la pauvreté. Les Verts évoquent la pauvreté pour la première fois dans le programme de leur politique de la famille en 1999. Le Parti social-démocrate et le Parti conservateur ont abordé la question de la pauvreté en 2002. Une déclaration publiée par le congrès du Parti social-démocrate demandait qu'une attention particulière soit accordée à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'augmentation de l'exclusion sociale y était considérée comme un défi pour l'avenir. À la différence du Parti social-démocrate, le Parti conservateur n'a pas attribué de place significative à la pauvreté dans ses programmes ultérieurs. Dans l'ensemble, il est intéressant de noter que les partis de gauche ont accordé plus d'importance à la pauvreté que les partis de droite, ce qui n'est pas surprenant. Le Parti du centre, bien que classé comme parti de droite, a traditionnellement toujours mis l'accent sur la question de la pauvreté. La pauvreté est devenue une question politique pour les partis, qui ont mis cette question à la première place. Lors des élections parlementaires de 2007, la pauvreté a été un thème clé pour le Parti du centre, l'Alliance de la gauche et les Verts.

Au cours de la dernière partie des années 1990, chaque parti pris en considération dans cet article a considéré le chômage comme le principal problème de société ; l'objectif principal était donc de diminuer le taux de chômage. Toutes les mesures proposées (principalement des

moyens de politique sociale active) ont été orientées vers cet objectif. Le travail est considéré comme le meilleur moyen de réduire la pauvreté. Les préoccupations concernant le niveau de la protection sociale se sont développées au tournant de la décennie. Chaque parti a mis l'accent sur le principe du modèle nordique de protection sociale, tout plaidant en sa faveur. Toutefois, l'accent sur les moyens à employer différait. Alors que les partis de droite ont souligné le rôle des services, les partis de gauche ont souligné le rôle des transferts sociaux et de l'adéquation des prestations. La première expression dans un agenda politique de la nécessité de cibler les dispositifs date du début de cette décennie. Dans l'ensemble, les mesures proposées correspondent largement à celles qui sont décrites dans les « paquets pour les pauvres ». Ces propositions sont limitées et progressives et ont été conçues pour aider ceux dont la situation est la plus fragile. Ce furent, d'abord et avant tout, des améliorations ciblées.

Conclusion

Nous avons décrit ci-dessus le développement des politiques de lutte contre la pauvreté en Finlande. Les programmes tels que les plans nationaux d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale montrent par eux-mêmes qu'il existe un élément nouveau dans la politique sociale finlandaise. Le modèle a connu une évolution progressive et il existe maintenant, dans l'État-providence finlandais, un élément nouveau qu'on peut appeler « politique anti-pauvreté ». On peut le considérer comme la mise en place d'une politique de ciblage en direction des pauvres, contraire aux principes de l'universalisme.

Les symboles essentiels de la politique finlandaise de lutte contre la pauvreté ont été les dispositions législatives « paquets pour les pauvres ». Elles ont inclus une série de mesures qui ont permis des améliorations mineures au niveau de certaines indemnités. La mise en perspective de l'élaboration de cette politique montre que ces « paquets » éclairent le cœur du changement de paradigme, le passage de l'idée d'universalisme à l'idée de sélectivité – les « paquets » pour les pauvres étaient ciblés « pour les plus démunis ». Les paquets pour les pauvres ont entraîné des réformes qui déplacent les droits catégoriels vers un sous-ensemble choisi du groupe. En outre, l'idée de paquet pour les pauvres est l'exemple le plus évident de la manière dont les acteurs politiques ont conçu des alternatives politiques pour justifier des mesures politiques ciblées et sélectives.

Pour répondre à l'augmentation des dépenses sociales, de nombreux pays ont accentué le ciblage. Comme l'exigence de durabilité et d'accessibilité financière grandit, le ciblage des prestations devient tentant. On favorise les prestations ciblées au nom d'une plus grande efficacité et d'une réduction des coûts. On les justifie au nom de l'argument bien connu selon lequel le ciblage des prestations en direction de ceux qui sont le plus dans le besoin est plus efficace et plus efficient pour combler la

brèche de la pauvreté que les prestations universelles qui débordent vers ceux qui n'en ont pas besoin (par exemple Whiteford 1997, 45). Comme les ressources disponibles pour l'État-providence diminuent, l'argument selon lequel les groupes ayant un revenu plus élevé peuvent se prendre en charge eux-mêmes séduit de plus en plus ; les ressources doivent être utilisées pour aider les nécessiteux plutôt que prodiguées indistinctement à tous les citoyens.

Le ciblage, généralement effectué par vérification des ressources, implique cependant de nombreux aspects qui posent problème. Parce que les prestations sont ciblées sur les groupes les plus démunis de la société, ces prestations portent souvent l'étiquette de services pour les pauvres. En demandant ces prestations, une personne reconnaît l'insuffisance de ses ressources et, à partir de là, se voit elle-même comme pauvre ; cela souligne sa marginalité par rapport aux normes de la société. C'est en partie pour ces raisons qu'on associe souvent stigmatisation et prestations ciblées s'appuyant sur une vérification des ressources. Cela peut conduire à une situation où les gens ne veulent pas demander de prestations, même s'ils y auraient droit sur la base de leurs revenus. Un faible taux de prise en compte des cas concernés caractérise également ces prestations. Les règles régissant une telle aide et déterminant le droit d'en bénéficier sont compliquées et peu claires, ce qui peut conduire à une situation où les intéressés ne connaissent pas leurs droits. Certains peuvent éprouver des difficultés à faire valoir leurs droits en raison d'une infirmité ou d'un faible niveau d'instruction. Du point de vue des droits sociaux, il est important que ceux qui ont droit à des prestations sachent quels sont leurs droits et ce qu'ils peuvent réclamer. Des coûts de gestion élevés et des taux marginaux élevés d'imposition sont également associés aux prestations ciblées. Parce que ces prestations impliquent une vérification des ressources, elles entraînent des coûts de gestion élevés. Ces prestations vont également à l'encontre du travail et peuvent devenir des pièges de pauvreté. Le plus souvent, les revenus du travail réduisent le montant des prestations versées. Plus on a de gains pris en compte, plus le taux marginal d'imposition est élevé.

Nombreux sont ceux qui soutiennent que les prestations ciblées ne sont pas nécessairement la méthode la plus efficace pour réduire la pauvreté, bien au contraire. La célèbre étude de Korpi et Palme aboutit à la conclusion : « plus on cible les prestations pour les pauvres [...] moins nous avons de chances de réduire la pauvreté et les inégalités » (1998, 681-682). Parce que les prestations sont ciblées en direction des personnes à faible revenu, il n'y a pas de base rationnelle pour un rassemblement entre ceux qui se situent au-dessus et ceux qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté. Les programmes ciblés ont donc un support et une base politique plus étroits, et le montant des sommes transférées *via* les programmes ciblés, peut être beaucoup plus faible que par le biais des programmes universels. Conformément à la thèse d'inclusion de la classe

moyenne, les programmes qui répondent à la demande de sécurité de revenu pour les groupes à revenu moyen et plus élevé s'appuient sur l'ensemble du système pour procurer également aux groupes à faible revenu un niveau élevé de protection économique.

Références

- Beland, Daniel (2005) « Ideas and Social Policy : An Institutional Perspective », *Social Policy & Administration* 39 (1), 1-18.
- Blyth, Mark (2001) *Great Transformations : Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge University Press : Cambridge.
- Campbell, John L. (1998) « Institutional analysis and the role of ideas in political economy », *Theory and Society* (27), 377-409.
- Cox, Robert (1998) « The Consequences of Welfare Reform : How Conceptions of Social Rights are Changing », *Journal of Social Policy* 27 (1), 1-16.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York : HarperCollins.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality : Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries », *American Sociological Review* 63 (5), 661-687.
- Schmidt, Vivian (2001) « The politics of economic adjustment in France and Britain : when does discourse matter ? », *Journal of European Public Policy* 8 (2), 247-264.
- Whiteford, Peter (1997) Targeting Welfare. A comment, *The Economic Record*, Vol. 73, No. 220 : 45-50.