

LIBRES COURS
POLITIQUE

L'État providence face aux opinions publiques

Frédéric Gonthier



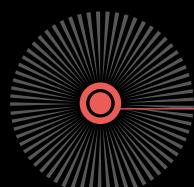
Un vaste panorama des opinions sur l'État providence dans 50 pays, des années 1980 à aujourd'hui.

Pourquoi les Européens sont-ils aussi nombreux à soutenir un État providence fort ? Quels sont les pays où cet attachement est le plus prononcé ? Comment les attentes ont-elles évolué depuis les années 1980 ?

Dans un contexte d'austérité et de remise en question des politiques sociales, l'ouvrage fait le point sur les résultats de plusieurs enquêtes menées dans près de 50 pays du monde. Il dresse un panorama complet des opinions sur l'État providence et explique leurs variations dans le temps et dans l'espace.

Pour les étudiants, il passe en revue la littérature internationale et analyse comment les citoyens forment leurs préférences, en insistant sur les apports et les limites des sondages. Pour les enseignants-chercheurs, il aborde également la question clef des dynamiques d'opinion : comment rendre compte des mouvements de l'opinion ? Quels sont les groupes qui les portent ?

Les acteurs du monde politique y trouveront de nombreuses informations sur la légitimité de l'État providence et de ses domaines d'intervention, mais aussi sur les attentes des Français en matière de fraude sociale ou de non-recours aux aides publiques.



FRÉDÉRIC GONTHIER est maître de conférences HDR de science politique à Sciences Po Grenoble, directeur de l'équipe Gouvernance et membre du conseil de direction du laboratoire Pacte-CNRS. Ses recherches portent sur les attitudes à l'égard de l'État providence et du libéralisme économique en France et en Europe.



Presses universitaires de Grenoble
15, rue de l'Abbé-Vincent
38600 Fontaine

ISBN 978-2-7061-2663-5 (*e-book PDF*)

L'État providence face aux opinions publiques



Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^e et 3^e a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Création de couverture : Corinne Tourrasse

Relecture : Christine Bortot

Mise en page : Mathilde Pruneault

© Presses universitaires de Grenoble, mars 2017

15, rue de l'Abbé-Vincent – 38600 Fontaine

pug@pug.fr / www.pug.fr

ISBN 978-2-7061-2663-5 (*e-book PDF*)

L'ouvrage papier est paru sous la référence ISBN 978-2-7061-2662-8

Frédéric Gonthier

L'État providence face aux opinions publiques

Presses universitaires de Grenoble

DANS LA MÊME COLLECTION

Libres cours POLITIQUE

- T. Rioufreyt, *Les socialistes français face à la Troisième voie britannique. Vers un social-libéralisme à la française (1997-2015)*, 2016
- P. Warin, *Le non-recours aux politiques sociales*, 2016
- M. Arrignon, *Gouverner par les incitations. Les nouvelles politiques sociales en Europe*, 2016
- A. Revillard, *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, 2016
- A. François, R. Magni-Bertton, *Que pensent les penseurs? Les opinions des universitaires et scientifiques français*, 2015
- Y. Deloye, O. Ihl, A. Joignant (dir.), *Gouverner par la science : perspectives comparées*, 2013
- G. Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 2013
- M. Hollard, G. Saez (dir.), *Politique, science et action publique. La référence à Pierre Mendès France et les débats actuels*, 2010
- C. Bidégaray, S. Cadiou et C. Pina, *L'élu local aujourd'hui*, 2009
- M. Chauchat, *Vers un développement citoyen. Perspectives d'émancipation pour la Nouvelle-Calédonie*, 2006
- J.-L. Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, 2005

Introduction

On définit souvent l’État providence comme la réponse institutionnelle à une question de justice sociale formulée de la façon suivante : comment une société devrait-elle allouer ses ressources à des individus ou à des groupes dont les besoins sont différents, et dont les attentes sont potentiellement concurrentes ? Cette définition d’inspiration économique masque un élément important. L’État providence ne se limite pas à distribuer ou à redistribuer des biens et des richesses. Il vise aussi à préserver le lien social en protégeant les individus contre les risques socio-économiques, et en compensant les inégalités générées par « le marché ». Il repose en ce sens sur une économie politique et morale (Mau, 2003 ; Svalfors, 2006) dont l’objectif est d’assurer la cohésion sociale en garantissant des chances de réussite et des standards de vie qui permettent un égal accès aux opportunités sociales.

Il est courant de voir dans l’État providence une invention européenne, caractérisée par la présence de politiques sociales généreuses et d’attentes sociales bien enracinées dans l’opinion. En Europe, l’État providence s’est construit à partir de la fin du xix^e siècle autour de l’idée que le marché du travail était un marché particulier, et que le travail salarié devait être protégé par la garantie de droits sociaux. L’État est ainsi intervenu dans la direction de l’économie pour assurer, selon l’expression de Karl Polanyi, l’« autodéfense de la société » contre les dysfonctionnements du libre marché du travail, de la terre et de l’argent (1983, p. 192). Il a progressivement élaboré un système étendu de protections sociales, à partir des lois sur les accidents du travail, l’assurance-maladie, les retraites et le chômage (Desrosières, 2003).

Aujourd’hui, plusieurs diagnostics sont portés sur l’État providence. Depuis la parution d’un rapport de l’OCDE intitulé *La crise de l’État protecteur* (1981), on a pris l’habitude de distinguer trois grands types de difficultés. Le premier a trait à la solvabilité de l’État providence : le ralentissement de la croissance économique et l’augmentation des besoins sociaux rendraient difficile le financement des politiques sociales. La fin du régime

de croissance, mis en place après la seconde guerre mondiale, entraînerait une hausse inéluctable des prélèvements obligatoires qui serait préjudiciable à la prospérité économique.

Le second type de difficultés est lié à l'efficacité de l'État providence. Celui-ci serait incapable de résorber le chômage de masse qui s'installe partout en Europe. Inadaptées aux besoins des sociétés européennes à la démographie vieillissante, les politiques redistributives ne permettraient plus d'endiguer la progression des inégalités socio-économiques.

Enfin, l'État providence ferait face à une profonde crise de légitimité : la solidarité nationale, basée sur un système juridique de protection collective, ne suffirait plus à répondre à la progression des valeurs individualistes. De nouvelles attentes sociales, fondées sur des formes plus interpersonnelles de solidarité, se feraient jour. Les mécanismes de prélèvements et de prestations sociales mis en place par l'État providence ne permettant pas de les satisfaire, les citoyens adopteraient de plus en plus volontiers des logiques de privatisation des risques sociaux.

Plus récemment, d'autres arguments ont été invoqués pour souligner les nouveaux enjeux auxquels l'État providence est confronté. À la période d'expansion de cinquante ans qui a suivi la seconde guerre mondiale, a succédé ce que certains ont appelé une « ère d'austérité permanente » (Pierson, 2001, 2002). Celle-ci prend la forme d'une combinaison de contraintes externes et de pressions internes aux États nationaux.

La globalisation des échanges et l'internationalisation des économies remettent tout d'abord en question les capacités redistributives des États providence européens (Korpi et Palme, 2003). Même si les effets de l'intensification de la concurrence internationale varient d'un pays à un autre, ils réduisent les marges de manœuvre des gouvernements pour répondre aux attentes citoyennes en matière d'emploi, de sécurité sociale ou d'égalité (Scharpf et Schmidt, 2000). Les contraintes supranationales émanant de l'Union européenne restreignent elles aussi l'autonomie des États : dérégulation financière diminuant l'autonomie des politiques monétaires ; limitations des politiques budgétaires, notamment des dépenses sociales ; développement des modes de régulation collective basés sur les normes de compétitivité, etc. Bien que la pression d'adaptation aux normes européennes puisse être contournée (Saurugger et Terpan, 2015), l'intervention croissante de l'UE transforme les conditions dans lesquelles les politiques sociales sont produites et négociées (Taylor-Gooby, 2004).

D'autre part, plusieurs facteurs démographiques, sociaux et économiques (comme l'allongement de l'espérance de vie, l'évolution des modèles familiaux

et des formes de vie conjugale, les transformations du marché du travail et des normes d'emploi, l'effritement des solidarités de classe et de l'action syndicale, etc.) se conjuguent pour entraîner de « nouveaux risques sociaux » liés à la précarité et à l'exclusion (Armingeon et Bonoli, 2006; Taylor-Gooby, 2005). Le coût croissant des prestations sociales, la baisse des recettes publiques et la pression fiscale accrue en période d'austérité économique produisent des effets ciseaux qui contribuent à durcir la tension entre une exigence de justice sociale et un impératif d'efficacité économique.

Croissance molle, chômage structurel, compétition internationale, vieillissement de la population, immigration et intégration européenne, etc., tous ces éléments interrogent l'adaptation du modèle social européen aux sociétés post-industrielles. Si les *scenarii* catastrophistes prédisant un nivelingement par le bas des politiques publiques (*race to the bottom*) ne se sont pas réalisés (Castles, 2004), la phase d'expansion des États providence a clairement cédé la place à un nouveau modèle politique de l'État providence (*new politics of the welfare state*). Celui-ci est centré sur un contrôle renforcé des coûts et de l'efficacité des dépenses, couplé à des réductions modérées de services et de prestations sociales (Pierson, 1996, 2001 ; Taylor-Gooby, 2002).

Jusque-là plutôt contenues, ces réductions se sont accélérées dans plusieurs pays avec les mesures d'austérité renforcées suite à la Grande Récession de 2008-2009, puis avec la crise de la dette dans la zone euro depuis 2010. Pour autant, bien qu'on observe une convergence institutionnelle autour de la question de l'efficacité des prestations et de la maîtrise de leurs coûts, les réformes mises en œuvre dans la plupart des États européens prennent des formes très variables. Elles se coulent le plus souvent dans les spécificités des cadres juridiques, économiques et culturels nationaux (Palier, 2010).

À l'argumentaire des contraintes pesant sur la soutenabilité de l'État providence, viennent s'ajouter des rhétoriques plus normatives. La légitimité de l'État providence fait depuis longtemps l'objet de critiques nourries en Europe¹. La question de ses conséquences plus ou moins dysfonctionnelles est une question récurrente dans le débat public. Les détracteurs de l'État providence considèrent que ses effets négatifs l'emportent largement sur ses effets positifs. D'un côté, les économistes libéraux estiment surtout que les politiques redistributives font obstacle à la flexibilité du marché de l'emploi, et que les prestations sociales alourdissent le coût du travail (Gough, 2001). D'un autre côté, les tenants du libéralisme moral mettent plutôt en avant

1. C'est aussi le cas aux États-Unis, où la question de la crise de l'État providence travaille le débat public depuis au moins les années 1960 (Rein et Heclu, 1973).

les conséquences moralement délétères de l'État providence. Quand ils ne le rejettent pas en raison de ses effets prétendument désincitatifs sur l'autonomie et la responsabilité individuelles, ils l'accusent de dissoudre le lien social et les formes traditionnelles de solidarité collective. Ces arguments rejoignent ceux des chrétiens-démocrates et des communautariens, qui s'inquiètent eux aussi du fait que les programmes sociaux pourraient miner les bases de la confiance interpersonnelle en favorisant l'égoïsme et l'isolement individuel (Etzioni, 1993).

Par ailleurs, les référentiels de justice sociale mobilisés par l'État providence se sont multipliés à mesure que s'est développé le ciblage des politiques sociales sur différentes catégories d'ayants droit. L'équité, la reconnaissance, la diversité ou la discrimination positive font désormais partie du répertoire des justifications de l'action publique, à côté du besoin, de l'égalité ou du mérite (Benn Michaels, 2009). Or, ces référentiels sont susceptibles d'apparaître comme contradictoires quand le financement des politiques sociales pose problème. D'autant qu'ils font aussi l'objet, dans le champ politique, de stratégies d'appropriation symbolique et d'usages électoralement intéressés. Oscillant souvent entre volontarisme médiatique et impuissance face au marché, le discours des élites politiques peut par exemple être perçu comme légitimant, sinon un désengagement de l'État, au moins un réaménagement de ses modes d'intervention. Ces facteurs tendent à brouiller l'image d'un État providence réducteur des inégalités (Gonthier, 2008).

Il ne faut cependant pas surestimer l'impact de ces rhétoriques. Le développement de l'État providence et l'extension des droits sociaux ont produit une clientèle de bénéficiaires très attachés au maintien de leurs acquis sociaux. À la différence des coalitions politiques précédentes qui s'appuyaient surtout sur des identités et des ancrages partisans pour défendre les droits sociaux (typiquement, les partis politiques, le mouvement ouvrier et les syndicats), cette nouvelle clientèle recrute dans toutes les couches de la société. Elle est davantage mue par ses intérêts et par l'idée d'un contrat social implicite entre gouvernants et gouvernés.

Le large soutien que les opinions publiques européennes accordent à l'État providence fait donc du désengagement de l'État une question très risquée pour les élites politiques. Pour certains auteurs, les bénéficiaires de l'État providence et les groupes d'intérêt formés autour d'eux, constituent d'ailleurs un rempart très efficace contre la réduction des services publics et des prestations sociales (Pierson, 1994).

Mais les critiques récurrentes de l'État providence ne sont pas sans effets. Elles imprègnent le débat citoyen, mettant par exemple aujourd'hui à l'agenda

des questions morales comme le caractère plus ou moins méritant des récipiendaires des services et des prestations sociales. Ces critiques imprègnent aussi les référentiels qui servent de base aux transformations de l'action publique (Jobert, 1994). On les retrouve de façon typique au niveau des politiques de l'emploi, dans les logiques d'activation/obligations mutuelles qui privilégient les mécanismes d'incitation à la recherche d'emploi sur l'octroi inconditionnel des allocations-chômage (souvent résumés par le terme de *workfare*) (Arrignon, 2016).

Qu'en est-il au niveau des opinions publiques nationales? Évoluent-elles à l'unisson du débat citoyen et des contraintes structurelles qui pèsent sur l'action publique? Demandent-elles moins d'État providence lorsque le modèle social européen est présenté comme moins soutenable? Ont-elles, à l'inverse, tendance à réclamer davantage de protection et d'intervention étatiques pour maintenir un certain degré de cohésion sociale? Ou bien les opinions publiques nationales sont-elles stables, se montrant finalement peu sensibles et peu réactives aux transformations de leur environnement? Telles sont les grandes interrogations qui traversent cet ouvrage.

On verra que les préférences économiques des Européens n'ont pas forcément la versatilité que les médias leur attribuent parfois. Bien que composites, elles n'en sont pas moins cohérentes et structurées. On verra qu'elles n'ont pas non plus la plasticité que peuvent leur prêter les élites politiques ou leurs communicants. Les attitudes vis-à-vis de l'État providence reposent au contraire sur les bases de valeurs et d'intérêts solidement ancrés. Il est donc difficile de les influencer, encore plus de les modifier durablement.

S'il est vrai que l'action publique peut affecter en retour les représentations mentales des acteurs qui la façonnent, les opinions exercent généralement une fonction de contrepoids par rapport aux changements des politiques publiques. Elles peuvent même exercer une fonction de résistance quand ces changements sont perçus comme trop abrupts ou non justifiés. Ceci explique en partie pourquoi les élites politiques voient dans l'opinion au moins autant une contrainte qu'une ressource.

Les attitudes à l'égard de l'État providence sont centrales dans la vie démocratique. Elles nous renseignent sur la justice, le bien-fondé, la qualité ou l'efficacité de nos arrangements sociaux et de nos institutions politiques. Mieux comprendre comment les attitudes à l'égard de l'État providence sont structurées et comment elles évoluent n'est donc pas seulement un moyen d'appréhender les différentes institutions sociales en Europe. C'est aussi, et surtout, l'une des clefs pour saisir les fondements de leur légitimité.

L'étude des *welfare attitudes*, l'âge de bronze

Dans la littérature européenne en science politique et en sociologie, on utilise habituellement le terme de *welfare attitudes* pour désigner les travaux sur l'État providence. Il est utile de faire la généalogie de ce champ de recherche pour bien situer ses enjeux, ses problématiques et ses principaux résultats². Les chercheurs se sont très tôt intéressés aux attitudes à l'égard de l'État providence. Dès les années 1950, les enquêtes électorales et les enquêtes sociales interrogent les citoyens ordinaires sur leurs représentations d'un État providence qui se développe alors en présidant à la reconstruction des pays industrialisés.

Il faut toutefois attendre les années 1970 pour que l'État providence émerge comme un objet d'études à part entière. Le ralentissement de la croissance économique, puis la montée de l'inflation et du chômage, traduisent l'entrée des États européens dans une longue période de crise (1970-1990) symbolisée par le choc monétaire de 1971 et le choc pétrolier de 1973. La question du rôle et des responsabilités économiques de l'État fait irruption dans l'agenda politique. Les réactions de l'opinion deviennent rapidement un sujet d'intérêt pour plusieurs politistes et sociologues.

10

Une première génération d'études comparatives se constitue alors en Europe autour de la compilation et de l'analyse d'enquêtes nationales, menées dans des conditions souvent très différentes et conduisant du coup à des conclusions parfois fragiles. L'une des premières tentatives de comparaison systématique est réalisée par un américain, Richard Coughlin (1979, 1980), à la toute fin des années 1970. Regroupant des enquêtes d'opinion nationales allant de 1935 à 1976, son ouvrage de 1980 propose notamment une typologie qui classe les pays selon le degré de soutien populaire accordé à différentes politiques sociales. Il se termine sur le double constat d'une forte proximité entre pays industrialisés, et d'une large adhésion populaire aux valeurs incarnées par l'État providence. On verra que ce constat reste d'une étonnante actualité.

Au début des années 1980, l'anglais Peter Taylor-Gooby (1982, 1983, 1985) s'est aussi livré à plusieurs analyses secondaires. Taylor-Gooby est l'un des premiers en Europe à insister sur l'ambivalence des attitudes à l'égard de l'État

2. On s'appuie en partie sur l'état de l'art dressé par l'une des figures centrales de cette littérature, le suédois Stefan Svalfors, dans son chapitre introductif à un ouvrage de 2012 (Svalfors, 2012a). Voir également Svalfors (2010).

providence. Il trouve que l'opinion publique exprime une forte satisfaction vis-à-vis des politiques sociales, mais qu'elle manifeste en même temps des préférences fortes pour le marché. On retrouvera ce thème important dans plusieurs travaux postérieurs. Taylor-Gooby attribue cette ambivalence au décalage entre les intérêts concrets que les individus peuvent avoir à soutenir les politiques sociales, et un climat idéologique induisant plutôt des jugements de valeur favorables au marché.

La période courant du milieu des années 1970 au début des années 1980 coïncide également avec le lancement des premières grandes enquêtes sociales internationales. L'Eurobaromètre, qui voit le jour fin 1973³, introduit dès sa quatrième édition de 1975 une question sur l'arbitrage entre impôts et qualité des prestations sociales. En 1979 (EB 11), deux questions sur l'interventionnisme économique font leur entrée. Répliquées en 1981 (EB 16), elles ne seront cependant pas reconduites de façon régulière par la suite. Les items interrogeant les opinions vis-à-vis de l'État providence et de son rôle dans l'économie n'existent en fait sous la forme de questions récurrentes que depuis l'Eurobaromètre 60.1 de 2003.

La première vague de l'Enquête sur les Valeurs des Européens (EVS) présente le même type de limites. Réalisée dans seize pays du monde entre 1981 et 1984, elle contient elle aussi très peu d'items sur les opinions économiques. Précisément, on y trouve une question très contextualisée sur la rémunération au mérite (demandant s'il est juste qu'une secrétaire plus efficace soit mieux rémunérée) ; une question à choix multiples sur qui de l'État, des salariés ou des propriétaires doit diriger les entreprises ; et une question très générale sur la préférence pour l'égalité comparée à la préférence pour la liberté. Il faut attendre la seconde vague de l'EVS en 1990 pour que soit introduite une batterie de questions permettant d'analyser plus finement les attitudes à l'égard de l'État. On les analyse plus loin par le détail.

L'événement majeur de cette période est la naissance de l'International Social Survey Programme (ISSP), qui inaugure en 1985 son premier module baptisé Role of Government⁴. Le questionnaire comportera cinq volets, consacrés aux libertés civiles, au gouvernement et à la famille, au gouvernement face aux inégalités sociales, et à l'interventionnisme économique. Administré entre 1985 et 1987 dans six pays (Allemagne de l'Ouest, Australie, Autriche,

3. On trouvera une présentation complète du dispositif de l'Eurobaromètre dans Bréchon et Cautrès (1998).

4. La France ne rejoindra le programme qu'en 1996.

États-Unis, Grande-Bretagne, Italie), ce module sera reconduit en 1990 dans onze (Hongrie, Irlande, Irlande du Nord, Israël et Allemagne de l'Est font alors leur entrée).

Des années 1980 aux années 1990, ces enquêtes internationales, parfois prolongées par des enquêtes nationales, permettront d'éclairantes comparaisons entre pays. La première génération d'études empiriques sur les attitudes vis-à-vis de l'État providence aboutira ainsi à plusieurs résultats clefs, encore largement valides aujourd'hui.

Tout d'abord, on constatera que dans l'ensemble des pays, les individus sont majoritairement favorables à des politiques sociales généreuses. Contrairement aux thèses dominantes qui mettent alors en avant les contradictions internes à l'État providence (Offe, 1984), son déficit chronique de légitimité (Habermas, 1975) ou la menace d'une crise de confiance dans les institutions (Crozier, Huntington et Watanuki, 1975⁵), politistes et sociologues découvrent que la structure des opinions est étonnamment similaire d'un pays à un autre. L'État providence se révèle très populaire partout. Un premier coup est porté à la thèse des exceptions nationales.

On remarquera aussi que le large soutien populaire à l'État providence n'épuise pas la complexité des attitudes individuelles. Il coexiste en effet avec un ensemble de craintes et de critiques sur la fraude et les abus, ou sur l'excès de bureaucratie et l'inefficacité de certains services publics. Richard Coughlin utilisera ainsi les données de l'Eurobaromètre de 1975 pour mettre en évidence que les partisans d'une augmentation des services publics et des impôts sont plus nombreux que les partisans des baisses d'impôts et de la réduction des prestations sociales.

Politistes et sociologues observent également une différence entre les politiques sociales à visée universaliste et les politiques sociales plus sélectives. Les premières, qui concernent par exemple les retraites, la santé ou les allocations familiales, reçoivent un appui très fort de la part de la population. Tandis que les secondes, lorsqu'elles ciblent par exemple les bénéficiaires

5. Ce rapport sur la gouvernabilité des démocraties introduit dans le débat public la thèse d'une surcharge étatique (*government overload*). Les démocraties occidentales auraient à prendre en charge des demandes toujours plus importantes des citoyens, tandis que se réduiraient les moyens pour y répondre convenablement. Il en résulterait une déception grandissante chez les citoyens. Cette déception se solderait par un déclin de la confiance dans les institutions publiques. Prolongement institutionnel de la « passion pour l'égalité » de Tocqueville, cette thèse renvoie au fond à l'idée très discutable selon laquelle les attentes sociales seraient insatiables. On revient sur ce point à la fin du dernier chapitre.

des allocations-chômage ou des aides sociales, sont moins appréciées. Cette logique se retrouve dans la quasi-totalité des pays industrialisés examinés alors, quels que soient leur type de structure administrative, leur niveau de prestation, leur taux de couverture ou les performances de leurs économies.

Les premières enquêtes comparatives font cependant apparaître des logiques d'opinion distinctes, selon la manière dont les questions sont formulées, et selon le contexte dans lequel elles sont posées. Les programmes sociaux concrets, que les individus identifient comme proches de leur quotidien, bénéficient d'un soutien assez large et assez stable dans le temps. À l'inverse, les questions très générales, portant par exemple sur le « secteur public » ou les « réformes sociales », suscitent des réponses plus volatiles et moins consensuelles. Les opinions varient alors davantage selon l'état du débat citoyen, et en fonction des prédispositions idéologiques des répondants.

De la même manière, on se rendra compte très tôt que le soutien populaire n'est pas tout d'un bloc. Il est très clivé par des critères comme le revenu ou le niveau d'éducation. Ce résultat ne surprendra pas aujourd'hui. Il est moins intuitif dans les années 1980, où les différences sectorielles sont considérées comme des déterminants majeurs des opinions vis-à-vis de l'action publique⁶. Même si les personnes à leur compte soutiennent moins fortement l'État providence, et même si les groupes les moins favorisés l'appuient plus volontiers, la faiblesse des clivages sociodémographiques est l'un des résultats clefs des premières études comparatives. Tout compte fait, on peut considérer que les bases empiriques sur lesquelles se développera par la suite la littérature sur les *welfare attitudes* sont posées dès la fin des années 1980.

Les *welfare attitudes*, l'âge de fer

Les années 1990 à 2000 voient émerger une deuxième génération d'études empiriques. Celle-ci est concomitante avec la montée en puissance des grandes enquêtes sociales internationales. La seconde vague de l'enquête Valeurs est réalisée en 1990, la troisième en 1999. Le module ISSP *Role of Government* est répliqué pour la seconde fois en 1990, pour la troisième en 1996. À chaque fois, c'est un nombre croissant de pays qui administrent le questionnaire : trente-trois pour l'EVS 1990, vingt-cinq pour l'ISSP 1996.

On reviendra dans le premier chapitre sur l'apport considérable de ces enquêtes à l'analyse des attitudes à l'égard de l'État. Soulignons simplement

6. Voir par exemple Dunleavy (1980).

ici qu'elles permettront aux chercheurs de systématiser les comparaisons dans l'espace et les comparaisons dans le temps. Des années 1990 aux années 2000, ces comparaisons aideront notamment à confirmer, sur des bases méthodologiques plus robustes (questionnaires en partie identiques d'une vague à une autre, et modes de collecte plus ou moins harmonisés entre pays), ce qui se dégageait déjà de la confrontation des enquêtes nationales : les attitudes à l'égard de l'État providence varient très peu dans le temps et assez peu entre pays. Politistes et sociologues commencent ainsi à prendre leur distance avec la thèse institutionnaliste selon laquelle le soutien aux politiques sociales serait foncièrement différent d'un type de régime à un autre.

L'une des entreprises intellectuelles les plus ambitieuses des années 1990 est le projet *Beliefs in Government* (BIG), initié par l'allemand Max Kaase et l'anglais Kenneth Newton (1995). Ce projet de cinq ans, soutenu par la Fondation européenne de la science, s'est traduit par une impressionnante somme en cinq volumes portant respectivement sur *Citizens and the State*, *Public Opinion and Internationalized Governance*, *The Scope of Government*, *The Impact of Values*, et *Beliefs in Government*. Ce sont donc tous les registres de l'action publique qui ont vocation à être couverts par cette étude exhaustive publiée en 1995.

14

Coordonné par Ole Borre et Elinor Scarbrough (1995), le volume intitulé *The Scope of Government* est l'un des plus intéressants pour notre propos. Il présente quatorze contributions examinant différentes dimensions des politiques sociales, leur environnement politique et culturel, ainsi que les croyances à l'égard de l'État providence. Le chapitre consacré à l'égalité introduit notamment une distinction entre l'étendue (*range*) des activités de l'État providence et leur intensité (*degree*). À rebours de la thèse alors répandue d'une surcharge de l'État, Edeltraud Roller y montre que les attentes sociales sont très stables dans le temps, et que les citoyens ne réclament pas plus de services publics au fil des années. La distinction entre étendue et intensité des programmes sociaux connaît une certaine postérité. Elle sera notamment reprise par les chercheurs qui, près de quinze années plus tard, utiliseront la vague 4 de la *European Social Survey* pour interroger, à nouveaux frais, la multidimensionnalité des attitudes à l'égard de l'État providence⁷.

7. À la même période, paraît aux États-Unis une étude qui dresse le bilan des opinions des Américains par rapport à l'État providence, tout en les comparant à celles des membres du Congrès. Battant aussi en brèche la thèse d'une crise du soutien populaire, elle se clôt sur un chapitre VII au titre éloquent : « Social Welfare in America: Here to Stay » (Cook et Barrett, 1992).

Le projet BIG marque aussi un tournant dans la manière d'analyser les données. Alors que les études précédentes mettaient très peu en perspective les variables d'opinion et les variables agrégées, on voit apparaître plusieurs analyses croisant les résultats par pays avec de grands indicateurs socio-économiques, comme le PIB ou le coefficient de Gini. L'introduction de ces caractéristiques objectives permettra de mieux faire ressortir les différences entre pays. Les analyses empiriques gagnent également en finesse. On privilie l'examen de séries plus longues. Les variables sociodémographiques sont mieux prises en compte. Les analyses de corrélation et les modélisations statistiques se systématisent. On conjugue l'analyse des enquêtes nationales et l'analyse des enquêtes internationales. On s'intéresse aussi aux effets d'agenda, à l'influence de l'orientation politique et des valeurs, etc. Bref, au cours des années 1990, les *welfare attitudes* se structurent comme un champ de recherche à part entière.

Aussi ambitieux que soit le projet BIG, il présente néanmoins deux faiblesses qu'il est facile d'identifier rétrospectivement. La première est méthodologique : les séries temporelles et les pays examinés ne sont pas en nombre suffisant pour tirer des conclusions solides sur l'évolution à long terme des attitudes. Surtout, les analyses mises en œuvre souffrent d'une absence d'arrière-plan théorique. Les comparaisons dans le temps et dans l'espace sont interprétées de façon souvent différente d'un chercheur à un autre. On trouve des grilles de lecture très variées et versant parfois dans le culturalisme.

Les *welfare attitudes*, l'âge d'or ?

À partir du milieu des années 1990, un cadre théorique unifié émergera progressivement autour des « trois mondes de l'État providence » d'Esping-Andersen (1990⁸). Du début des années 2000 à celui des années 2010, nombreux seront les politistes et les sociologues qui s'attacheront à examiner empiriquement la validité de la typologie distinguant États sociaux-démocrates, conservateurs-corporatistes et libéraux. On reviendra sur la plupart de ces travaux. Notons ici que le cycle de vérification empirique est désormais achevé. Un consensus s'est aujourd'hui stabilisé dans la littérature pour plutôt invalider la théorie des *welfare regimes*.

8. La première parution en langue française se fait neuf ans plus tard.

La généralisation de techniques d'analyse statistique appropriées aux comparaisons internationales a été un facteur clef dans la construction de ce consensus scientifique. L'utilisation croissante des modèles à classes latentes, sous la forme notamment d'analyses factorielles et d'équations structurelles, a permis des avancées significatives sur le plan de la validité transnationale des dimensions utilisées pour mesurer les attitudes à l'égard de l'État providence. La diffusion progressive des modèles dits « multi-niveaux » a aussi aidé à mieux prendre en compte les spécificités des pays. L'application de ces techniques au domaine des *welfare attitudes* a notamment permis de consolider la thèse selon laquelle les différences entre pays sont généralement faibles, et qu'elles restent dans tous les cas bien plus faibles que les différences entre individus.

Aujourd'hui, le champ semble assis sur des bases méthodologiques solides. Il est aussi unifié empiriquement autour de plusieurs résultats clefs solides. On pourrait parler d'un âge d'or des études sur les *welfare attitudes*. Alors que les premières études interrogeaient le soutien à l'État providence de façon assez globale, on distingue désormais mieux ce qui relève d'une adhésion très générale et un peu abstraite à l'État providence ; ce qui relève davantage des préférences à l'égard de tel ou tel aspect des politiques ou des programmes sociaux ; et ce qui relève de leurs performances proprement dites (Kumlin, 2007a).

On sait également que le constat selon lequel l'État providence demeure populaire partout en Europe est un constat solide. Il en va de même pour le constat de stabilité des attitudes à l'égard de l'État providence. Ces constats éclairent utilement plusieurs aspects du débat public. Ils aident notamment à nuancer les discours les plus alarmistes sur la prétendue crise de légitimité de l'État providence. Ils relativisent aussi les effets de loupe inhérents à l'actualité médiatique, insistant souvent sur l'inconstance de l'opinion vis-à-vis de l'action publique et des politiques sociales.

Les perspectives de recherche sur les *welfare attitudes* sont cependant loin d'être épuisées. La compréhension des dynamiques de l'opinion sur le long terme est une piste de recherche qui commence à peine de se développer. Elle est rendue aujourd'hui possible par la constitution de séries de données suffisamment longues. Mais aussi par de nouvelles techniques statistiques optimisant l'analyse longitudinale des enquêtes sociales internationales (Davidov *et al.*, 2012), et la prise en compte des interactions entre variables microsociologiques et variables macrosociologiques.

Les analyses comparatives en termes de « réponse démocratique » – c'est-à-dire interrogeant la manière dont les gouvernants réagissent aux évolutions de l'opinion (*democratic responsiveness*) – représentent aussi des perspectives

de recherche particulièrement prometteuses en science politique. Il en va de même pour l'étude des *policy feedbacks*: la façon dont les politiques sociales contribuent à modifier l'opinion demeure un point aveugle que les chercheurs commencent tout juste à travailler (Kumlin, 2013; Kumlin et Stadelmann-Steffen, 2014).

On voit enfin apparaître de nouveaux thèmes de recherche en lien avec l'agenda politique, comme les critiques de l'État providence et de ses dysfonctionnements, l'inclusion des étrangers dans les logiques nationales de protection sociale, les effets de la Grande Récession sur la cohésion sociale et les formes de solidarité, etc. Si la recherche croisant les *welfare attitudes* et les *welfare regimes* a indiscutablement atteint une impasse, tout est loin d'avoir été dit sur les *welfare attitudes*. Le moment est donc opportun pour un bilan. C'est ce bilan que nous dressons dans les chapitres qui suivent.

L'exception française à l'épreuve

S'il est un domaine dans lequel «l'exception française» est volontiers affirmée, c'est bien celui des opinions en matière économique et, peut-être plus singulièrement encore, celui des opinions à l'égard de l'État providence. On pourrait multiplier les exemples d'expertises intellectuelles invoquant tantôt l'étatisme des Français, tantôt leur hostilité vis-à-vis du capitalisme, tantôt leur «passion de l'égalité⁹» pour rendre compte d'événements comme les mobilisations citoyennes contre les réformes des services publics, les grèves de salariés ou, plus récemment, les mouvements dits «des places».

Comme l'ont rappelé Daniel Boy, Bruno Cautrès et Nicolas Sauger (2010), la thèse de «l'exception française» traverse le débat d'idées et constitue un véritable enjeu de lutte politique. Il faut ajouter que ce type de thèse n'a rien d'original. On peut trouver, dans bon nombre de pays, une même tendance à la médiatisation des rhétoriques insistant sur l'irréductible originalité de telle ou telle caractéristique nationale. On peut penser au thème de la neutralité suisse (*Sonderfall Schweiz*). On peut aussi penser à la thèse de «l'exceptionnalisme américain» qui suscite aujourd'hui encore de vifs

9. Pour une lecture nuancée de ce thème, voir Forsé *et al.* (2013).

débats, tant dans le domaine économique que sur les plans de la culture, de la religion, des institutions politiques ou des relations internationales¹⁰.

Il faut sans doute voir ici l'expression d'un « nationalisme méthodologique » bien invétéré. Il est également possible de rattacher cette thèse d'inspiration culturaliste à la « sociologie spontanée ». La sociologie spontanée associe en effet volontiers les attitudes économiques à des traits culturels stables. La France, avec sa tradition égalitaire et sa culture critique issues des Lumières, se caractériserait ainsi par une aversion généralisée aux inégalités. La spécificité des opinions des Français en matière économique est pourtant loin d'être évidente empiriquement. Plusieurs sondages d'opinion récents montrent par exemple que si les Français semblent bien se distinguer par une opposition plus marquée au capitalisme, le soutien à l'intervention étatique est un phénomène plutôt consensuel à l'échelle de l'Europe (GlobeScan-BBC World Service, 2009, 2012, GlobeScan-PIPA, 2006, 2008 ; Ifop-La Croix, 2010). La soi-disant « exception française » en matière économique appelle donc un examen approfondi.

Précisons d'abord quelques éléments de terminologie. L'expression « attitudes économiques » sera employée ici pour désigner les prédispositions à adopter certains comportements physiques ou mentaux en lien avec les activités économiques. Ce qui renvoie à la définition classique des attitudes comme des prédispositions à répondre d'une manière particulière à certaines catégories d'objets. Bien qu'elles soient souvent parées d'objectivité scientifique, il faut rappeler que les attitudes économiques sont sous-tendues par des croyances (Lebaron, 2000). Le domaine des attitudes économiques étant un domaine très vaste, on centrera notre analyse sur les attitudes à l'égard de l'État providence.

On utilisera ici l'expression courante d'État providence. Il faut cependant signaler qu'elle traduit très mal ses équivalents internationaux, comme le terme anglais de *welfare state*, le terme allemand de *Sozialstaat*, ou plus largement l'idée d'État social que l'on retrouve inscrite dans de nombreuses

10. Deux grandes thèses s'opposent en science politique. La première attribue l'exceptionnalisme américain à une culture politique mettant en avant les valeurs liées à l'individualisme. La thèse alternative insiste sur les caractéristiques institutionnelles, expliquant surtout la défiance des Américains vis-à-vis du gouvernement par la fragmentation et l'inefficacité du pouvoir politique.

Table des matières

Introduction.....	5
L'étude des <i>welfare attitudes</i> , l'âge de bronze	10
Les <i>welfare attitudes</i> , l'âge d'fer	13
Les <i>welfare attitudes</i> , l'âge d'or ?.....	15
L'exception française à l'épreuve	17

Première partie
**Mesurer et décrire les attitudes
à l'égard de l'État providence**

261

Chapitre 1

Panorama international	25
Une montée de l'antilibéralisme économique en Europe.....	25
Des opinions stables sur les grandes fonctions économiques et sociales de l'État	33
Un État providence investi de plusieurs responsabilités, mais dont les effets ne sont pas toujours perçus comme positifs	41

Chapitre 2

Des opinions sur l'économie aux attitudes à l'égard de l'État providence	49
Les opinions sur les problèmes économiques et sociaux sont-elles cohérentes ?	49
Le rôle clef des valeurs	55
Les attitudes à l'égard de l'État providence restent ambivalentes	58

Chapitre 3

Des attitudes multidimensionnelles.....	81
Comment les opinions font système	81

L'approche typologique.....	81
L'approche par les échelles d'attitude.....	84
L'approche par le <i>Policy Mood</i>	85
Décomposer les attitudes à l'égard de l'État providence en Europe.....	90
Mesurer la demande d'intervention étatique	90
Dépenses publiques et responsabilités étatiques, deux dimensions très corrélées	92
Objectifs, efficacité et conséquences des politiques sociales: des dimensions centrales	96

Deuxième partie

Expliquer les attitudes à l'égard de l'État providence et leurs évolutions

Chapitre 1

Intérêts <i>versus</i> valeurs, une fausse opposition	109
--	------------

L'influence des intérêts.....	109
Intérêt et position sociale.....	111
Intérêts objectifs et intérêts subjectifs.....	119

Le poids des valeurs et des normes sociales	124
L'État providence entre justice sociale et réciprocité.....	125
Le rôle de la socialisation	134
L'effet de l'orientation politique	139

L'influence conjointe des intérêts et des valeurs	142
L'apport des <i>symbolics politics</i>	142
Les interactions entre intérêts et valeurs.....	147

Chapitre 2

Quelles différences entre pays ?	153
---	------------

La place des institutions	153
Types d'État providence, types de valeurs	153
Des types d'institutions aux attitudes, une validité empirique réduite	158

Des intérêts individuels aux intérêts collectifs	163
Le soutien à l'État providence dépend-il de la classe sociale?.....	165
Les classes sociales et l'État providence, des préférences convergentes?	171

Les effets des indicateurs macrosociaux	177
--	------------