

**Professeur Jean RAKOTOARISON**

Droit de la prévoyance sociale / M1-CPS

---

## **PREMIERE PARTIE : LES DONNEES SYSTEMIQUES ET THEORIQUES DE LA PROTECTION SOCIALES**

Systèmes et théories en crise permanente ?

### **CHAPITRE 1 : LES THEORIES SUR LA PROTECTION SOCIALE**

### **CHAPITRE 2 : LES SYSTEMES SUR LA PROTECTION SOCIALE**

## **CHAPITRE 3 : LES CRISES CONGENITALES ET PERMANENTES DE LA PROTECTION SOCIALE**

### **CHAPITRE 1 : LES THEORIES SUR LA PROTECTION SOCIALE**

#### **SECTION 1 : LES THÉORIES QUI EXPLIQUENT CE QUI SE PASSE À L'INTÉRIEUR DES INSTITUTIONS**

##### **I.- LA THÉORIE CORPORATISTE**

**(Cf. : Qu'est-ce que le modèle corporatiste-conservateur d'État providence ?)**

(Cf. aussi : la protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ? Entre cotisations sociales et fiscalité Par [Michel Borgetto](#)Dans [Informations sociales 2007/6 \(n° 142\)](#), pages 6 à 17)

## A.- Le contenu de la théorie

« Le modèle corporatiste-conservateur d'État providence, selon la typologie de l'économiste G. Esping-Andersen, se caractérise par :

- une protection sociale axée sur le travail salarié ;
- une protection sociale découlant d'un statut (appartenance à un groupe professionnel, une entreprise, etc.) ;
- un déclenchement de la protection sociale en cas de perte au moins partielle des revenus dans des circonstances interdisant au salarié le maintien dans une activité rémunérée ;
- un financement basé sur les cotisations sociales (modèle d'inspiration bismarckienne) ;
- une forte "familialisation" du système centré sur le modèle économique du salarié masculin apporteur de ressources et cotisant qui dispose des droits à la protection sociale par sa contribution et qui en fait bénéficier des ayants droit (femmes et enfants) ;
- une finalité : le maintien des revenus du salarié.

Une démarchandisation modérée s'opère dans ce modèle.

Les pays emblématiques de ce modèle sont l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Autriche, la Belgique, la France et l'Italie.

« L'alternative posée, dès l'origine, entre un financement de la protection sociale assuré par des cotisations professionnelles et un financement appuyé sur la fiscalité a reçu une réponse de principe (la priorité donnée aux cotisations) et des aménagements constants (avec un glissement continu des cotisations sociales vers des ressources d'origine fiscale). Quelle serait la portée sociale, économique et symbolique d'un amoindrissement du lien entre prestations et cotisations ?

2On sait qu'il existe dans le monde trois grands modèles auxquels peuvent être rattachés les systèmes de protection sociale : le modèle libéral, dans lequel prédominent à la fois l'assurance d'entreprise ou la prévoyance privée pour les catégories les mieux intégrées, et l'aide sociale pour les plus démunis (États-Unis, Canada, notamment) ; le modèle social-démocrate (ou encore beveridgien ou universel), dans lequel la protection, fondée essentiellement sur la qualité de citoyen, vise à procurer à chacun une couverture minimale face aux risques essentiels de la vie (pays scandinaves, Grande-Bretagne dans une certaine mesure) ; et le modèle conservateur-corporatiste (ou encore bismarckien ou socioprofessionnel), dans lequel la protection, fondée en priorité sur la qualité de travailleur, est gagée par les cotisations qu'acquittent employeurs et salariés en vue de fournir aux intéressés un "revenu de remplacement" lorsque survient le risque contre lequel ils se sont prémunis (Allemagne, Belgique, Pays-Bas...).

3Dans son économie générale, c'est sans conteste à ce dernier modèle que doit être rattaché le système de protection mis en place en France, ses promoteurs ayant eu très tôt le souci (et ce, dès avant 1945) d'arrimer étroitement prestations sociales et activité professionnelle. Pour autant, ce modèle a montré assez vite ses limites. De là, les adaptations multiples et incessantes qu'il a été amené à subir face aux mutations économiques en cours depuis plusieurs décennies. De là, encore, les interrogations actuelles sur sa capacité dernière à se pérenniser, certains éléments pouvant donner à penser que le lien entre protection sociale et emploi pourrait être appelé, à terme, sinon à disparaître totalement, du moins à être sensiblement modifié.

## Les origines

4C'est dès le début du xx<sup>e</sup> siècle, lors de l'adoption de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, que la question du lien à établir (ou à ne pas établir) entre protection sociale et emploi commença véritablement à être posée [1]

5Au cours de la discussion interminable qui entoura cette adoption, la plupart des problèmes qui allaient se retrouver un peu plus tard au cœur du débat sur les assurances sociales de 1928-1930, puis de celui sur la Sécurité sociale de 1945-1946 furent en effet à la fois posés et débattus. Parmi eux, il en est deux qui allaient se révéler tout à fait essentiels pour la suite.

6Premier problème : la protection sociale devait-elle s'inscrire dans une solidarité d'appartenance au corps social (universalisme) ou au contraire dans une solidarité de participation reposant sur le travail salarié ?

Pour les hommes du temps, lesquels tissaient ainsi un premier lien entre protection sociale et monde du travail, les choses étaient claires : compte tenu de l'épargne et/ou des revenus insuffisants voire inexistantes dont ils disposaient, il convenait à l'évidence de couvrir non pas l'ensemble de la population (celle-ci comprenant un certain nombre de personnes supposées se trouver en position de se prémunir contre certains risques) mais bien plutôt les seuls individus se situant dans le cadre du salariat, c'est-à-dire ceux "dont la vie du lendemain dépend du salaire de la veille" [2]

7Second problème : fallait-il retenir, pour ce faire, un financement par l'impôt ou au contraire un financement par des cotisations ? Et dans ce dernier cas, convenait-il de prévoir une participation financière des salariés ou une simple contribution assurée par les employeurs et/ou par l'État ? Dans la mesure où chacune de ces solutions était défendue par une partie des députés, la discussion fut sur ce point beaucoup plus animée. Ce n'est qu'à la suite d'une intervention aussi énergique qu'instructive de Jaurès que le principe d'un financement obligatoire des pensions au moyen de cotisations acquittées à la fois par les employeurs, par les bénéficiaires et par l'État finit par l'emporter. Le chef socialiste avait notamment fait valoir – et cet argument, qui a conservé aujourd'hui une grande partie de sa pertinence, permet à son tour de mieux cerner les fondements du lien établi en France entre protection sociale et emploi – que le droit résultant d'une cotisation des salariés serait infiniment plus sûr et incontestable que le droit conféré par un système de solidarité fiscalisée, chacun pouvant dire aux organismes prestataires : "J'ai payé, donc j'ai droit..."

8On connaît la suite : dans le sillage des solutions retenues une vingtaine d'années plus tôt, les lois de 1928-1930 entreprirent de consacrer un système d'assurances sociales ciblé sur les seuls salariés de l'industrie et du commerce et, plus précisément, sur ceux-là seuls dont les salaires n'excédaient pas un certain plafond. Quant aux ordonnances de 1945 instituant la Sécurité sociale, elles se situèrent elles aussi résolument, même si elles ne furent pas exemptes sur ce point d'ambiguïtés, dans le droit fil des conceptions assurancielles ou bismarckien antérieures. Pour leurs promoteurs, c'était en effet en tant que travailleur et sur la base d'une solidarité socioprofessionnelle que chacun devait se voir protégé contre les grands risques de l'existence.

9Sans doute l'ordonnance du 4 octobre 1945 affirmait-elle avoir pour objectif final "*la réalisation d'un plan [couvrant] l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité*" [3], mais dans l'esprit de Pierre Laroque et de son équipe, cette extension ne remettait nullement en cause le lien établi entre protection sociale et emploi.

Pour eux, ladite extension était appelée à s'effectuer à partir du système assuranciel, l'ensemble de la population ayant vocation (le pays était alors à reconstruire...) à exercer une activité professionnelle et donc à bénéficier d'une protection fondée sur l'inscription de l'individu dans le monde du travail plutôt que sur l'appartenance de chacun à la cité.

Sans doute, encore, pouvait-on observer, dès 1946, certains accrocs à la logique sous-jacente au nouveau système : par exemple, le fait que le bénéfice des allocations familiales était accordé à la quasi-totalité de la population ou encore le fait que l'**Allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS)** était attribuée indépendamment de toute contribution préalable.

Pour autant, celui-ci s'inscrivait clairement, dans son économie générale, dans une logique de solidarité socioprofessionnelle, puisqu'il avait vocation à couvrir l'ensemble de la population salariée, à être alimenté par des ressources liées au contrat de travail, et à verser majoritairement des prestations de nature à la fois indemnitaire (prestation servie sitôt que le risque survenait) et contributive (octroi de la prestation subordonné au versement d'une cotisation).

**10**Mais ce schéma initial, on le sait, ne tarda pas à se heurter à de nombreuses difficultés. De là, les inflexions importantes qui lui furent apportées, lesquelles contribuèrent fortement à distendre le lien établi entre protection sociale et emploi.

## **Les évolutions**

**11**Dès les années qui suivirent sa mise en place, les limites du système apparurent. Celui-ci se révélait incapable, d'une part, de protéger l'ensemble du corps social, puisqu'en s'adressant en priorité aux personnes inscrites dans le salariat, il laissait de côté certaines franges interstitielles insusceptibles de bénéficier de la couverture de droit commun qu'il proposait ; d'autre part, de satisfaire les besoins exprimés par certaines catégories d'individus, puisqu'en n'assurant sous certaines conditions (durée d'affiliation, etc.) que certains risques ou certaines charges (maladie, accidents du travail, vieillesse, famille), il laissait subsister des brèches importantes dans le filet global de protection qu'il instituait (quid, par exemple, pour celui qui était dans

l'incapacité de financer un placement en maison de retraite, d'avancer les frais d'une consultation médicale ? *Quid* pour celui qui était au chômage ? etc.).

12Permettre à l'ensemble de la population de bénéficier des garanties offertes par le système de Sécurité sociale et/ou de faire face aux insuffisances de celui-ci, tel a été (et tel est toujours, d'ailleurs) l'objectif que se sont assigné, de 1945 à nos jours, les pouvoirs publics. Objectif louable, bien entendu, mais qui, dans la mesure où il ne pouvait être atteint qu'en procédant à une déconnection entre prestations, travail et cotisations, ne pouvait qu'affecter le lien établi initialement entre protection sociale et emploi.

13Les principales manifestations de cette évolution sont connues. Les unes concernent la structure même du système mis en place à la Libération. On pense notamment à l'essor qu'ont connu, dès la fin des années 1940, les prestations dites "non contributives de Sécurité sociale".

Dénommées comme telles car ayant pour principale caractéristique de n'être pas forcément et directement financées par leurs bénéficiaires, ces prestations se développèrent dans tous les domaines : dans celui de la vieillesse, avec la création de l'allocation aux vieux travailleurs non salariés, de l'allocation spéciale vieillesse, de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, etc. ; dans celui de la famille, avec l'institution, en sus des classiques allocations familiales, de quantité de prestations ayant pour objet de répondre à un besoin particulier né ou non d'une situation spécifique (situation de grossesse, d'orphelin, de parent isolé...) ; dans celui du handicap, avec la mise en place de l'allocation d'éducation spéciale ainsi que de l'allocation aux adultes handicapés ; ou encore dans celui du logement, avec l'avènement de diverses allocations destinées à des publics variés (allocation de logement sociale, allocation de logement familiale, aide personnalisée au logement).

Autant de prestations qui, en voyant leur bénéfice nettement dissocié d'une condition de cotisation préalable de leurs bénéficiaires tout en étant accordées à des personnes n'étant pas forcément inscrites dans le monde du travail, ont bel et bien contribué à distendre le lien initial établi entre protection sociale et emploi.

14On pense, aussi, à la poursuite, dans les années 1970, du processus de généralisation de la Sécurité sociale. Époque au cours de laquelle plusieurs lois n'hésitèrent pas à supprimer toute condition d'activité professionnelle pour bénéficier des prestations familiales tout en favorisant le rattachement de la population jusqu'alors non couverte à un régime légal de protection (régime général ou régimes spéciaux).

Sans doute ce processus de généralisation fut-il incomplet (en matière de santé, par exemple, il faudra attendre 1999, avec la création de la CMU, pour que l'ensemble de la population soit protégée en vertu soit d'un critère socioprofessionnel, soit d'une

condition de résidence stable et régulière...). Mais l'accélération sensible qui lui fut alors donnée n'en eut pas moins pour effet d'affaiblir encore davantage la logique bismarckienne retenue initialement.

15On pense, encore, à la part croissante prise par l'impôt dans le financement du système, en liaison notamment avec la création, en 1991, d'un impôt spécifique assis sur les revenus des personnes résidant en France : la Contribution sociale généralisée. Instituée, à l'origine, à un taux relativement faible pour alimenter la seule branche famille de la Sécurité sociale, la CSG a vu en effet, par la suite, son champ d'application notablement élargi et son taux fortement augmenté. Dans le même temps où il décidait, en 1993 et 1997, d'une part qu'une fraction de son produit serait désormais affectée à la branche retraite et, plus précisément, au Fonds de solidarité vieillesse créé la même année, d'autre part qu'elle se substituerait pour l'essentiel à la part salariale des cotisations d'assurance maladie, le législateur a entrepris de faire passer le taux initial de la CSG, lequel s'établissait à 1,1 % des revenus de la personne concernée, à 7,5 % (ou, le cas échéant, à 6,2 %). Évolution bien évidemment tout à fait considérable, puisqu'elle a eu pour résultat, si l'on ajoute le produit de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) créée dans le cadre du plan Juppé ainsi que celui des diverses et nombreuses taxes affectées à la Sécurité sociale (contribution des entreprises de préparation des médicaments, droits sur les alcools, sur les tabacs, etc.), un quasi-doublement, en une décennie, de la part de l'impôt dans le financement de cette dernière : cette part étant passée de 16,7 %, en 1990, à 30,4 %, en 2002 [\[4\]](#)

16Mais ces manifestations concernent également les autres formes de protection se situant en marge du système de Sécurité sociale ; en l'occurrence, les prestations servies (et les interventions menées) dans le cadre de l'aide et de l'action sociales. Contrairement à ce que prévoyaient les pères fondateurs de la Sécurité sociale, le système ancien d'assistance n'a nullement régressé. Mieux, même : en liaison avec la montée rapide du chômage et des phénomènes d'exclusion apparus dans les années 1970, l'aide et l'action sociales sont parvenues à acquérir une importance nouvelle. Non seulement elles se sont révélées très utiles pour combler les insuffisances des prestations de Sécurité sociale dans certains domaines (prise en charge du ticket modérateur par l'ancienne aide médicale, aide à l'hébergement pour les personnes âgées, pour les sans-abri, etc.), mais encore elles sont apparues strictement indispensables pour pallier l'incapacité du système assuranciel à couvrir les populations ne parvenant pas à s'inscrire, en raison notamment de la crise économique, dans la "solidarité de participation" d'essence socioprofessionnelle. De là, la création, au fil du temps, d'un certain nombre de prestations fonctionnant comme des *minima* sociaux (allocation de parent isolé, minimum invalidité, etc.) ; de là, également, la mise en place, face à la montée de la précarité consécutive à la progression régulière du chômage (400 000 chômeurs en 1973, plus de 3 millions en

1992...), d'une sorte de "prestation-balai" ayant mission de constituer le dernier "filet de protection" des plus démunis : le revenu minimum d'insertion.

17Conçu pour prospérer dans le cadre à la fois du plein-emploi et d'une économie certes ouverte mais néanmoins relativement à l'abri de la concurrence des pays émergents, le système français de protection sociale n'était à l'évidence guère armé, compte tenu du lien congénital le reliant à l'emploi, pour affronter les deux défis redoutables que sont d'une part un chômage de masse endémique, d'autre part une mondialisation des échanges mal maîtrisée. Pour pouvoir continuer à remplir tant bien que mal sa mission, il a donc dû s'adapter aux circonstances en s'efforçant, dans un certain nombre de cas, de s'affranchir de ce lien.

Ce dont témoignent clairement aussi bien l'évolution même de la Sécurité sociale proprement dite que le renforcement inattendu (mais nécessaire) des mécanismes d'aide et d'action sociales. Ce système est-il aujourd'hui durablement stabilisé ? Rien n'est moins sûr. Face aux déficits importants qu'il connaît et aux défis multiformes auxquels il est confronté (vieillissement de la population et allongement de la durée de la vie, progrès des technologies médicales, concurrence fisco-sociale liée à la construction européenne et à la mondialisation, etc.), il est en effet permis de se demander s'il ne va pas être conduit, à terme plus ou moins rapproché, à s'éloigner encore un peu plus de la logique assurancielle censée le régir et, par là même, à affaiblir encore un peu plus sa dimension socioprofessionnelle.

## **Les perspectives**

**18Sans doute, dans ses grandes lignes, le lien entre protection sociale et emploi est-il toujours, à l'heure actuelle, largement dominant.**

À l'appui d'un tel constat, il suffira par exemple de rappeler que, si le poids de la fiscalité n'a cessé de s'alourdir au cours des dernières décennies, la part des cotisations sociales assises sur le travail n'en est pas moins demeurée très nettement majoritaire puisqu'elle représente plus des deux tiers des ressources (66,9 % en 2002) ; ou encore de mentionner que si le nombre de personnes bénéficiant de mécanismes "assistanciels" (aide et action sociales, *minima sociaux*) a augmenté de manière sensible depuis les années 1980, ces personnes ne représentent qu'environ 10 % seulement (si l'on ose dire...) de l'ensemble de la population...

19Pour autant, il y a tout lieu de penser que ce lien risque d'être de nouveau mis à mal dans les années à venir. Outre ceux déjà évoqués (recours accru à l'impôt, essor

des *minima* sociaux, etc.), un certain nombre d'éléments peuvent être mentionnés qui accréditent l'éventualité d'une telle évolution.

**20Premier élément :** le fait que les développements les plus récents du système de protection sociale se sont produits par appel non pas à la solidarité professionnelle mais bien plutôt à la solidarité nationale. On songe naturellement ici aux nouvelles prestations visant à prendre en charge la perte d'autonomie des personnes âgées ou encore à compenser les conséquences du handicap pour les personnes handicapées. Certes, le monde du travail a été sollicité pour participer à la prise en charge de ces prestations. Le législateur a notamment prévu, pour financer celles-ci, d'affecter à une nouvelle instance (la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) une contribution des employeurs privés et publics prélevée en contrepartie du travail effectué par les salariés pendant la fameuse "journée de solidarité". Il n'en demeure pas moins – quelle que soit par ailleurs l'importance qu'elle revêt tant sur le plan des principes que sur le plan financier – que cette contribution ne couvre que très partiellement le coût de la perte d'autonomie et de la compensation du handicap, l'essentiel de ce coût étant aujourd'hui financé par l'impôt (CSG et aide sociale départementale) et accessoirement par les familles.

**21Deuxième élément :** la tendance que l'on observe depuis plusieurs décennies à accorder des exonérations et/ou des réductions massives de cotisations sociales. Justifiées aux yeux des gouvernants successifs par la nécessité d'alléger le coût du travail afin de favoriser le marché de l'emploi, ces exonérations et/ou réductions soulèvent, on le sait, un certain nombre de problèmes. Des problèmes d'opportunité, tout d'abord, dans la mesure où leur efficacité dernière en termes de lutte contre le chômage est loin de faire l'unanimité (effets d'aubaine, "trappe à bas salaires", etc.) ; et des problèmes de financement, ensuite, dans la mesure où l'État ne respecte que très imparfairement (c'est le moins que l'on puisse dire) son obligation de compenser leur coût en versant à la Sécurité sociale un montant correspondant, ce qui ne fait que creuser le déficit du système. Mais abstraction faite de ces problèmes, il est ici un point essentiel sur lequel il convient d'insister : à savoir que dans un nombre croissant de cas (bas salaires, implantation d'entreprises dans des zones défavorisées, contrats de travail aidés, etc.), la protection sociale se trouve financée, finalement, non plus par des cotisations sociales assises sur le travail mais tout simplement par... l'impôt. Or loin de décliner, ce mouvement risque fort, à l'avenir, de s'accentuer, à en juger en tout cas par les diverses mesures qui figuraient dans les programmes des candidats à l'élection présidentielle de 2007 (à l'exception, il est vrai, des candidats de l'extrême gauche) et visant à instituer de nouvelles réductions/exonérations de cotisations sociales. Qu'il s'agisse de celles proposées par M<sup>me</sup> Royal, laquelle prévoyait en faveur des jeunes la création (avec le soutien de la puissance publique) de 500 000 "emplois-tremplins" ; ou qu'il s'agisse, surtout, de celles proposées par M. Sarkozy, lequel prévoit d'exonérer de toute cotisation (et d'impôt sur le revenu pour les intéressés) un certain nombre d'heures supplémentaires effectuées par les salariés...

**22**Troisième élément : le surgissement brutal, au sein de cette même campagne présidentielle de 2007, d'une vieille (mais présentée néanmoins comme novatrice...) "solution" censée permettre la résorption des déficits de la Sécurité sociale : la TVA sociale. Les avantages et inconvénients d'un tel dispositif sont connus ; s'il a notamment pour avantage de taxer les produits importés et de favoriser les produits exportés et, au-delà, de fournir des ressources potentiellement importantes au système de Sécurité sociale, il a aussi pour principaux inconvénients, d'une part, de recéler des risques non négligeables d'inflation, d'autre part (et peut-être surtout), de faire supporter *in fine* par le consommateur le poids des exonérations et réductions consenties aux employeurs (ce qui ne semble *a priori* guère satisfaisant du point de vue de la justice sociale...). Mais abstraction faite, là encore, de ces considérations, il est ici un point décisif qu'il convient de relever : le fait que si cette solution envisagée par M. Sarkozy devait être adoptée, le lien entre protection sociale et emploi serait, de manière sans doute définitive, non plus seulement tempéré et malmené, mais tout simplement rompu.

**23**Certes, nous n'en sommes pas encore là, mais le temps qui nous sépare de ce moment tend sensiblement à se rapprocher. Ce qui a tout lieu d'inquiéter. Non pas, bien évidemment, qu'il soit possible et/ou opportun de conserver à tout prix tel quel le système actuel de protection ; outre que la Sécurité sociale mise en place en 1945 s'est révélée très largement inadaptée pour couvrir la cohorte de plus en plus nombreuse des sans-emploi, on ne voit guère en effet (sauf à alourdir dangereusement le coût du travail et à réduire notamment la compétitivité d'entreprises confrontées à une impitoyable mondialisation économique) comment ce système pourra se pérenniser sans un recours de plus en plus fréquent à des ressources d'origine fiscale. Mais bien plutôt parce qu'une rupture radicale de ce lien renverrait à des difficultés politiquement et socialement très difficiles à surmonter. Comment, par exemple, pourrait-on conserver aux prestations leur nature de "revenus de remplacement" (ce qui suppose que le montant de ces dernières puisse varier en fonction des salaires et des prélèvements opérés auprès de l'employeur et du salarié) si le lien entre lesdites prestations et les cotisations qui les financent est de plus en plus ténu ? Comment, encore, maintenir l'incontestabilité de ces mêmes prestations si elles sont gagées non plus par une contribution directe de leurs bénéficiaires (ce qui les rend alors difficilement attaquables sur le plan théorique puisqu'elles sont la contrepartie de la cotisation : "J'ai payé, donc j'ai droit") mais – dans le cadre de la TVA sociale – par une contribution indirecte des seuls consommateurs ?

**24**Autant de questions fondamentales qui, *mutatis mutandis*, avaient été déjà abordées (*via* notamment le débat assurance sociale/solidarité nationale survenu alors) au tout début du xx<sup>e</sup> siècle : quand l'Histoire bégaié

## B.- Les limites de la théorie corporatiste

( Extrait de : « Un laboratoire de la doctrine corporatiste sous le régime de Vichy : l’Institut d’études corporatives et sociales », par [Steven L. Kaplan](#), Dans [Le Mouvement Social 2001/2 \(n° 195\)](#), pages 35 et suiv.)

Paradoxalement, l’abolition des corporations par la Révolution française a donné naissance à « l’idée corporatiste », comme on l’appellera plus tard. Oscillant entre utopie et pragmatisme, entre passéisme et modernité, entre droite et gauche, l’idéal corporatiste atteindra son apogée sous le régime de Vichy. Répandant l’évangile corporatif depuis le milieu des années 1930, l’Institut d’études corporatives et sociales devint le principal centre vichyste en matière de recherche, de réflexion et (à en croire son directeur, Maurice Bouvier-Ajam) de formation corporatiste, ainsi que l’organe le plus bruyant du combat en faveur d’un corporatisme généralisé [\[1\]](#).

[6](#)La pensée corporatiste française (et dans une moindre mesure l’action corporatiste) s’épanouit à la fin des années 1920 et au début des années 1930, en réponse au double défi lancé à la démocratie libérale (parlementaire) et au capitalisme par la Révolution russe et la crise économique mondiale de 1929, ainsi qu’à l’émergence de régimes de type corporatiste au Portugal, en Espagne, en Italie et en Autriche. La France elle-même avait introduit, en les ajustant parfois, des éléments corporatistes dans la gestion de son économie au niveau non seulement local, mais aussi national.

## Les corporations de l’Ancien Régime : modèle ou piège ?

[41](#)Particulièrement attentif aux expériences étrangères, Bouvier-Ajam accueillit volontiers dans son Institut, où le corporatisme comparé avait sa place dans le programme, des spécialistes portugais, espagnols et roumains. Il reconnaissait cependant la persistance et l’influence de la tradition corporatiste nationale, une philosophie et une expérience de l’organisation sociale dont l’âge d’or avait coïncidé avec l’Ancien Régime. Selon lui, la doctrine corporatiste, en quête de principes directeurs pour « l’œuvre immense de la rénovation française, puisait dans les leçons de notre tradition » [\[25\]](#)

[42](#)Une question posait davantage de problèmes aux théoriciens français que celle de la francité du corporatisme;

[47](#)Lorsqu'ils évoquaient les corporations de l'Ancien Régime, quelle sorte de monde les corporatistes se représentaient-ils au juste ? Bien qu'ils n'eussent souvent qu'une vague idée de la façon dont il fonctionnait, ils sentaient et ils savaient, avec une conviction profonde, que c'était un monde meilleur que celui dans lequel ils vivaient.

## **Le corporatisme vichyste se fissure**

[57](#)Au cours des années suivantes, Bouvier-Ajam apprit à quel point il pouvait être difficile de réussir, dans la vie réelle, le passage de la théorie à la pratique, surtout dans le contexte d'une occupation étrangère et d'une guerre qui se poursuivait un peu partout dans le monde, ainsi que, de diverses façons, sur le territoire français : on ne passait pas comme ça d'un environnement salonnard d'avant-guerre aux cabinets ministériels de Vichy, ni des subtilités doctrinaires réservées à l'élite à une vulgarisation et une mise en application urgentes et difficiles.

### **Du corporatisme au communisme**

[71](#)La Libération fut pour Bouvier-Ajam l'heure de vérité : elle le mit en prison. « Je m'étonne des motifs qui m'amènent devant vous » dit-il à la police judiciaire qui l'a convoqué le 13 septembre 1944. « Je ne vois pas en quoi mon activité a eu jusqu'à ce jour quoi que ce soit de répréhensible ». Arrêté le lendemain, il restera en prison jusqu'à mi-mars 1945 en attendant son procès sous le chef d'inculpation d'intelligence avec l'ennemi.

### **II.- LA THEORIE DE LA REDISTRIBUTION**

Cette **redistribution** peut se faire sous formes monétaires (impôt sur la fortune, impôts sur les sociétés, taxation du capital) qui permettent le versement ou le rééquilibrage des prestations sociales (maladie, retraites, minima sociaux), ou en nature selon différentes formes : expropriations (principalement dans des ...

## **Les revenus, leur répartition et la redistribution**

### **1.- Les revenus et leur répartition**

#### **1.1.- La notion de revenu**

Le revenu disponible d'un ménage correspond aux revenus tirés du travail et du capital, ainsi que les revenus de transfert. Le ménage peut le consommer ou l'épargner. Il est significatif d'un niveau de vie : niveau de vie= (revenu disponible) / (unité de consommation)

#### **1.2.- Les différentes sortes de revenus**

Dans les revenus directs, on compte : les revenus d'activité : le salaire les revenus de la propriété : loyers d'immeubles, terrains... ou possibilité de percevoir des dividendes (actionnaires) ou intérêts (obligataires, placements) revenus mixtes : tirés à la fois du capital et du travail.

## **1.3..- La répartition inégale des revenus**

Sans intervention de l'Etat, les revenus se répartissent selon la catégorie socio-professionnelle, le métier exercé ou le sexe. Cette répartition naturelle génère toutefois des inégalités importantes.

## **2.- La redistribution**

### **2.1.- Les objectifs de la redistribution**

Le principal objectif de la redistribution des revenus est de remédier aux inégalités et de prévenir certains risques. Lorsque ce sont les inégalités qui sont visées, on parle de redistribution verticale : allocations familiales... Lorsque c'est la couverture de risques, on parle de redistribution horizontale : assurance chômage...

### **2.2.- Les modalités de la redistribution**

La redistribution se finance grâce à l'impôt : impôt sur le revenu, sur le patrimoine, impôts indirects ou encore cotisations sociales. Elle permet des transferts sociaux : en mettant à disposition des prestations sociales payantes (retraite, accidents du travail, garde d'enfants...) ou des services collectifs gratuits (hôpitaux, écoles...). Conclusion : Si les pouvoirs publics peuvent agir directement sur la répartition des revenus afin d'assurer une égalité entre les individus, les inégalités sont encore présentes aujourd'hui et des progrès restent à faire.

**Mots-clés : revenu disponible, niveau de vie, revenus d'activité, revenus de propriété, revenus mixtes, inégalités, redistribution de revenu verticale ou horizontale, impôts, transferts sociaux.**

### **III.- LA THEORIE DE L'EQUILIBRE FINANCIER**

**(Cf. : « L'équilibre financier de la Sécurité sociale » de Francis Pavard in Revue économique Année 1967 18-2 pp. 205-228)**

La loi du avril 1898 sur les accidents du travail fait la navette pendant dix ans entre les deux chambres Il fallu trente et un ans et 64 tentatives avortées pour passer du projet Martin Nadaud assurance vieillesse la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes La première ébauche de la loi de 1928 sur les assurances sociales date de 1920 Pour reprendre les termes de RIVOLI Vive impôt Ed du Seuil Voir sur ce point J.-J DUPEYROUX évolution des systèmes et la théorie générale de la Sécurité sociale Droit social fév 1966

### **L'EQUILIBRE FINANCIER DE LA SECURITE SOCIALE**

« Voilà une belle merveille que de faire bonne chère avec bien de l'argent : c'est une chose la plus aisée du monde, et il n'y a si pauvre esprit qui n'en fit bien autant ; mais pour agir en habile homme, il faut parler de faire bonne chère avec peu d'argent. »

Molière, L'avare (Acte III, Se. 1)

Les longues controverses qui ont accompagné la genèse et le développement de la législation sociale en France ! offrent un exemple privilégié de la difficulté qu'ont les idées à passer dans les faits juridiques.

Les lois sociales, plus que d'autres, peut-être, sont des compromis entre les courants antagonistes qui se partagent l'opinion : mouvement et tradition, interventionnisme et libéralisme, économie administrée et économie de marché<sup>2</sup>. Elles doivent encore tenir compte des réalités sociales et des nécessités techniques.

L'une des caractéristiques de ces textes, et singulièrement de ceux que l'on regroupe sous le terme générique de sécurité sociale, est donc l'ambiguïté.

Ambiguïté quant aux fins : s'agit-il de protéger l'individu en tant que membre d'une collectivité humaine, indépendamment de son appartenance professionnelle, ou le travailleur, dans la mesure où il a acquis des droits par son travail ou ses versements<sup>3</sup> ?

La première conception est celle de Beveridge et, à sa suite, celle notamment des pays de langue anglaise et des pays Scandinaves. La deuxième est, tout au moins à l'origine, celle de l'Allemagne et des pays de l'Est.

La sécurité sociale constitue aujourd'hui un réseau complexe de régimes plus ou moins autonomes dont les contours sont quelque peu brumeux. Il est bon de s'arrêter un peu, pour commencer, sur les problèmes de limites qui sont ainsi posés au financier comme au comptable national.

Ambiguïté quant aux moyens : la conception beveridgienne implique un financement sur fonds publics. Seul, en effet, le budget de l'Etat a vocation pour assumer une charge qui ne se différencie pas, fondamentalement, de l'assistance.

(En France par exemple) Dans la mesure où l'on reste fidèle aux principes de l'assurance, c'est au contraire la cotisation qui sera préférée. Les lois françaises ont toujours considéré la cotisation — patronale, ouvrière ou conjointe — comme le mode normal de financement. Mais elles ont prévu également, dès l'origine, une participation des Finances publiques, selon des modalités diverses qu'il nous faudra examiner.

Or, Au sens strict, une situation financière s'apprécie en comparant une masse de recettes et une masse de dépenses à un instant donné.

En ce sens, il n'y a pas une, mais des situations financières de la sécurité sociale, les régimes étant en général autonomes. De surcroît, En fait, des « passerelles » ont été aménagées entre régimes, dont certains ont suscité d'âpres controverses.

Les questionnements deviennent Quelles sont les charges incombant à tel ou tel régime, quelles sont celles qui incombent à l'Etat, l'histoire récente retentit de ce débat qui rend fort difficile un jugement serein sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale.

C'est donc moins l'équilibre qui importe que l'évolution d'une charge par rapport à un agrégat caractéristique de l'activité économique, la répartition de cette charge, c'est-à-dire les modalités de son financement, enfin, la valeur sociale des opérations qui justifie, en fin de compte, l'institution.

Un tel élargissement du débat a été rendu indispensable par l'insertion des prestations sociales dans la programmation à moyen terme qui, on le sait, est une des nouveautés du Ve plan. Certes, le souci de l'incidence économique des lois sociales est apparent, depuis l'origine, dans les débats parlementaires qui les concernent.

Mais il n'y a guère que trois ou quatre ans que les outils de l'analyse statistique et de la prévision sont utilisés de façon systématique en la matière.

Ces outils, fort imparfaits certes, ont permis néanmoins de progresser dans la connaissance d'un problème qui restera, sans doute, au centre des préoccupations gouvernementales pendant de longues années.

L'expérience française présente, en la matière, un caractère exemplaire. Certains documents récents montrent que les préoccupations causées par l'équilibre à terme de la Sécurité sociale commencent à se préciser dans divers pays étrangers.

(...)

Les systèmes analogues organisés par l'initiative privée sont exclus de ce secteur, tandis que les systèmes exploités par l'Etat pour ses propres fonctionnaires y sont inclus avec les autres services de l'Etat. »

Il est bon de préciser que le système normalisé de l'O.C.D.E. classe les Caisses de retraite créées au bénéfice des salariés des entreprises ou de l'Etat, dans le secteur « Particuliers et institutions privées sans but lucratif ». Nous aurons à revenir sur ce point.

Cette définition très large retient donc quatre critères en plus de celui, assez vague, de « pouvoir être considéré comme un instrument de la politique sociale de l'Etat » :

— le versement obligatoire de cotisations ;

- le caractère général d'un régime ;
- l'existence d'une réglementation ou d'un contrôle public ;
- l'attribution par l'Etat de subventions.

Le Bureau international du travail, dans la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la Sécurité sociale, a défini le domaine de celle-ci par les risques ou éventualités couvertes (soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, prestations aux familles, prestations de maternité, prestations d'invalidité, prestations de survivants).

Une telle énumération ne peut suffire à délimiter du point de vue statistique ce qu'il y a lieu d'inclure dans le secteur Sécurité sociale.

Aussi, dans le cadre de son enquête sur le coût de la Sécurité sociale 6, a-t-il été amené à proposer les critères suivants :

1. Le système doit avoir pour objet, soit d'accorder des soins médicaux curatifs ou préventifs, soit de garantir les moyens d'existence en cas de perte involontaire du revenu du travail ou d'une partie importante de celui-ci, soit encore d'accorder un revenu supplémentaire aux personnes ayant des charges familiales.
2. Le système doit être institué par un acte législatif qui attribue des droits individuels déterminés ou qui impose des obligations définies à un organisme public, para-étatique ou autonome.
3. Il doit être administré par un organisme public, para-étatique ou autonome.

La catégorisation d'une dépense de sécurité sociale comme dépenses pose problème

L'application de ces critères amène le B.I.T. à considérer comme faisant partie du système national de Sécurité sociale d'un pays :

- les assurances sociales obligatoires ;
- certains régimes d'assurance sociale volontaire ;
- les régimes d'allocations familiales ;
- les régimes spéciaux de fonctionnaires ;
- les services publics de santé ;
- l'Assistance publique ;
- les prestations aux victimes de guerre .

D'autre part, sont exclus de la Sécurité sociale, en vertu des critères ci-dessus :

- les assurances volontaires ou facultatives qui ne répondent pas aux critères 2 et 3 ;
- les obligations légales ou contractuelles en vertu desquelles l'employeur est tenu de payer directement certaines prestations lors de la réalisation d'éventualités autres que les risques professionnels.

Comment considérer les prestations versées directement par certaines unités économiques à leurs salariés dans le cadre de la législation sociale ?

Le problème des prestations complémentaires est plus délicat.

Les inquiétudes causées par l'équilibre financier de la Sécurité sociale ne sont pas nouvelles. (cf. : le rapport présenté au Conseil supérieur de la Sécurité sociale le 12 novembre 1951)

La Sécurité sociale pose donc des problèmes d'équilibre conjoncturel comparables à ceux que connaît le budget général.

Mais alors que la Trésoreriepublique possède des mécanismes régulateurs rapides et diversifiés, elle ne peut recourir qu'à ses réserves ou faire appel au Trésor.

#### **IV.- LA THEORIE DE LA REGULATION**

**(La théorie de la régulation sociale : repères introductifs *The Theory of Social Regulation: Introductory Benchmarks* de Gilbert de Terssac ;<https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1476>)**

**Résumé** : Toute société vit à coups de « réglages » entre les différentes composantes de la vie sociale, de l'économie, de la politique, de la culture, mais aussi à coup

« d'arbitrages » entre l'intégration et l'exclusion, entre l'État protecteur et le marché destructeur ou encore à coups de « compromis » entre les décisions prises « en haut » et leur mise en œuvre « en bas », entre la subordination et la volonté d'y déroger par affirmation de son autonomie.

Vivre en société et transformer les organisations repose sur des interactions qui créent des règles : ces règles permettent la communication et l'échange social, la collaboration et le conflit, l'arbitrage et le compromis.

Selon Jean-Daniel Reynaud (1997, 1999), la vie des règles, leur élaboration et leur renouvellement constituent une régulation sociale qui est l'objet même de la Théorie de la Régulation Sociale qu'il élabore tout au long de son parcours ; cette théorie permet de comprendre les modalités de construction d'obligations sociales auxquelles les individus se soumettent, du fait que ces règles sociales sont le produit endogène de leurs relations.

Si elle a pour point de départ le domaine des relations professionnelles, elle s'en éloigne ensuite pour devenir une théorie générale de l'échange social. Les débats et prolongements auxquels elle donne lieu (de Terssac, 2003) montrent la fécondité de cette théorie, mais aussi son caractère ouvert.

Plan

### **Des relations professionnelles à l'étude de l'action et de ce qui la contraint**

#### Origine de la TRS

Extension disciplinaire de la notion de régulation sociale : sociologie, droit, sciences politiques

#### **Le renversement de perspective**

En finir avec les fonctions : partir de la diversité des positions, de l'opposition des intérêts

Au-delà de l'objectivisme et du subjectivisme : une autre voie pour penser la règle?

#### **De la régulation conjointe à la régulation sociale**

[La régulation conjointe : la rencontre entre autonomie et contrôle](#)

[La régulation conjointe : un cas particulier de la régulation sociale](#)

[\*\*Les concepts fondamentaux : conflit, négociation et règle\*\*](#)

[La notion de conflit](#)

[La notion de règle](#)

[La notion de négociation](#)

[\*\*Conclusion : une théorie générale et ouverte ?\*\*](#)

L'enjeu de la Théorie de la Régulation Sociale (TRS) de Jean Daniel Reynaud (1997 et 1999) est lié à sa place singulière dans les sciences humaines et sociales et à son importance pour traiter des questions que les acteurs d'une société se posent.

Elle parachève la critique de la théorie de la bureaucratie de Weber (1971) - largement entamée par l'école des relations humaines - dans la mesure où l'efficacité repose sur l'effort de rationalisation réalisé par le seul encadrement : bien que la théorie de la bureaucratie montre l'avantage d'établir des règles communes et impersonnelles par décision collective et non par l'intervention charismatique ou paternaliste, elle ne s'interroge pas sur la manière dont les règles sociales sont élaborées, notamment par l'intervention d'une pluralité d'acteurs ou mises en œuvre y compris grâce à la contribution des destinataires qui ajustent au contexte et adaptent la règle en situation, bref elle ne s'interroge pas sur la « vie des règles », ce qui est l'objet même de la Théorie de la Régulation Sociale de JD Reynaud.

De l'autre côté, cette théorie occupe une place centrale du fait qu'elle permet de décrire et de comprendre les enjeux et débats actuels de la société. T

Toute société fonctionne à coups de réglages entre les différentes dimensions de la vie sociale, de l'économie, de la politique, de la culture, mais aussi de réglages entre l'intégration et l'exclusion, entre la contribution et la rétribution de chacun : c'est au travers de ces réglages que se construisent les notions de justice et d'équité.

Ces réglages visent à faire reconnaître l'égalité des droits entre les hommes et les femmes ou à rendre légitime l'exercice de droits civiques, de pratiques religieuses, linguistiques ou politiques. Le domaine du travail regorge de discriminations sociales (raciale au niveau de l'embauche, par le genre au regard du statut d'emploi ou de la gestion des carrières), obligeant les acteurs à se mobiliser pour faire reconnaître leurs

droits : ils inventent des règles sociales au travers des initiatives qu'ils prennent pour gérer un différend.

4La notion de régulation est utilisée en des sens différents, mais reste au cœur de la vie sociale pour désigner et rendre compte de la variété des échanges sociaux qui s'emboîtent, des différents niveaux de décision qu'il faut articuler, des relations entre des éléments hétérogènes qu'il faut coordonner, des ajustements entre de multiples actions qu'il faut faire (Thoenig, 1998, p. 36).

Néanmoins, cette théorie pose une série de questions auxquelles nous allons tenter de répondre. D'où vient cette théorie de la vie des règles et qu'est-ce qui fait sa robustesse (1<sup>o</sup> partie)? Quelle est la posture épistémologique qui fait que la règle n'est ni du côté du système, ni du côté de l'acteur, mais des deux côtés (2<sup>o</sup> partie)?

Cette théorie est elle toujours réductible à la rencontre de deux sources normatives, l'autonomie et le contrôle, rencontre constitutive d'une régulation conjointe (3<sup>o</sup> partie)? Quels sont les concepts et les principales propositions de cette théorie (4<sup>o</sup> partie)? Enfin, tout au long de cet article, cette théorie sera mise en rapport avec d'autres théories avec qui elle entre en discussion.

## **Des relations professionnelles à l'étude de l'action et de ce qui la constraint**

### **Origine de la TRS**

5À l'origine de cette théorie de la régulation sociale, il y a l'étude des relations de travail menée par Reynaud dans les années 1950, et l'étude des conflits dans les années 1970. L'étude des relations professionnelles enseigne que les protagonistes se mettent d'accord, non sur des principes généraux, mais sur la création de règles légitimes.

### **Extension disciplinaire de la notion de régulation sociale : sociologie, droit, sciences politiques**

7Cette théorie de la régulation sociale n'est pas cantonnée au domaine des relations professionnelles et encore moins limitée à une discipline, car la sociologie n'a pas le monopole de la pensée sur la règle.

Tout au contraire, le droit, la gestion, les sciences politiques, l'économie ou l'ergonomie sont des disciplines qui s'intéressent aux arrangements entre la règle de droit et la règle de fait, aux compromis entre la règle formelle et la pratique, aux différences entre le prescrit et le réel, aux agencements entre la règle et la convention, etc.

Par exemple le droit énonce des règles juridiques qui d'une part, nous font passer de la réalité matérielle des situations concrètes à la réalité formelle des énoncés normatifs (lois des États, décrets et autres réglementations) et d'autre part, nous conduisent des énoncés formels à l'action qu'elles encadrent, puisque l'ordre juridique est « un complexe de motifs agissant sur l'activité réelle de l'homme » (Weber, 1971).

Les règles juridiques sont de l'ordre de la prescription puisqu'elles disent ce qu'il faut faire; elles servent aussi de référence commune pour construire le sens ou d'étalon pour lire la réalité. La performativité de la règle juridique résulte de son existence comme dispositif mobilisable, quand bien même elle ne le serait pas dans la situation observée; la règle juridique crée un espace de délibération permettant de comprendre « la sanction comme la vocation de la règle à être mise en œuvre, et à voir discuter son sens et sa portée dans une situation concrète, dans un cadre institué pour le règlement de différends » (Jeammaud, 2003)

8Dans cette théorie, les règles de droit peuvent-elles se combiner avec d'autres règles coutumières, de la tradition, locales, institutionnelles, de négociation, du cours d'action, etc. ?

Comment distinguer alors la règle juridique des règles sociales définies au sein de la théorie de la régulation ? Un des critères distinctifs concerne l'imposition par l'autorité légitime de ce qu'elle estime juste pour régler le différend.

On pourrait ajouter un autre critère de distinction qui concerne l'objet de la règle : d'un côté, les règles formelles, écrites affichées, préposées pour agir ou préalables à l'action qu'elles visent à ordonner disent « ce qui doit être » et énoncent le normatif, tandis que d'un autre côté, les règles effectives décrivent ce « ce qui est », c'est-à-dire le normal et la régularité. (Distinction entre règle et norme).

Pour autant, ce que nous appelons la règle effective (de Terssac, 1992) qui résulte d'arrangements et de compromis, ne signifie pas l'abrogation de la règle affichée dans les pratiques, ni même sa dégradation ; les règles juridiques ne sont pas supplantées par des règles non affichées ou autonomes, mais elles sont mobilisées et retravaillées dans le cours d'action, pour former la règle effective.

S'interrogeant sur l'effectivité d'une règle juridique, on pourrait oublier l'épaisseur des règles de droit au profit de ce que Jeammaud (2003) nomme « l'activité

vibrionnante portant sur les règles », alors que le seul fait de poser des règles suffit pour atteindre leur performance, déclencher des actions, formuler si ce n'est une condamnation du moins une disqualification de certains comportements.

9Prenons un exemple dans le nucléaire, dans lequel les rondiers imposent leur présence en salle de commande dont ils sont en principe exclus.

Les résultats (de Terssac, 1992) montrent l'importance de la contribution des rondiers en salle de commande. En effet, même si le chef de bloc et son adjoint assurent de façon prépondérante la surveillance (dans 70 % des cas); au plan des interventions sur le système de production, 17.14 % des interventions (actions de commande ou acquittement d'alarme) sont faites par les rondiers sous le contrôle du chef de bloc.

Les agents confirment que toutes les tentatives de tenir à l'écart de la salle de commande les rondiers ont été vouées à l'échec. Dans ce cas, ce qui est « normal » ou régulier est transformé en un comportement « normatif » : tous les rondiers doivent obéir à cette règle non écrite institutionnalisant la présence du rondier en salle de commande.

Les rondiers, mais aussi les chefs de bloc évoquent quatre raisons pour la venue des opérateurs extérieurs en salle qui améliorent la sécurité :

- (1) la gestion du doute sur la validité de l'ordre émis par le chef de bloc,
- (2) la nécessité d'une communication directe et d'une remontée d'informations fluide en salle,
- (3) l'importance de la préparation en commun et en salle de la manœuvre
- (4) soulager le chef de bloc en cas de surcharge. Pourquoi cette présence n'est-elle pas réprimandée?

Parce que l'encadrement tolère de tels arrangements puisque rien n'est prévu dans les règles officielles pour assurer la communication, l'échange et la concertation entre ceux qui interviennent à distance depuis la salle et ceux qui sont sur le terrain : la coopération entre ouvriers de la même équipe, pilotant le même processus est oubliée ou implicite.

Cela montre les limites des règles officielles qui sont incomplètes, implicites, voire incohérentes, avec la situation concrète et l'obligation pour l'encadrement de tolérer ces infractions.

Ce qui s'échange entre l'encadrement et les ouvriers, c'est la reconnaissance du nécessaire partage de la compétence des rondiers avec leurs chefs, contre la tolérance de leur présence illégale en salle : il y a bien une dépendance inversée. Le

chef dépend de son subordonné du point de vue cognitif et le subordonné dépend de son chef du point de vue hiérarchique.

10 De la même manière que le droit n'est pas réductible à l'énoncé des textes juridiques, l'action de l'État qu'étudient sociologues, politologues ou gestionnaires, ne peut être réduite aux décisions de réformes : des réajustements et des réglages sont nécessaires pour produire les effets escomptés qui forment un ensemble de régulations.

Dans l'étude des politiques publiques qui apparaissent à la fin des années 70 en France, le rôle de l'État ou de la puissance publique y est centrale, mais au sens défini par Padioletto (1982) d'un État en action ou « au concret »; il est de même pour le système politico-administratif local qui fait l'objet d'une intense activité de régulation comme l'ont montré notamment Crozier et Thoenig (1975) ou de l'échec de la loi de fusion des communes mis au jour par Dupuy et Thoenig (1983).

Pas plus que l'atelier n'est dirigé par des règles optimales, mais par des ajustements, l'action publique n'est pas réductible à la décision posant des réformes, mais par des agencements composites : comme le souligne Musselin (2005, p 55), « *l'exercice du pouvoir politique ne se donne pas à voir seulement par des réformes, mais aussi dans l'action "en train de se faire"* », au travers de mises au point permanentes, moins pour assurer l'équilibre du système social, que pour gérer des déséquilibres et les rendre discutables, voire acceptables.

Thoenig (2005) a contribué à déconstruire ce qu'il appelle « *l'approche par les politiques publiques (qui) postule un monde étatocentrique (...). Tout se passe comme si les autorités gouvernementalement légitimes occupaient une position sinon monopolistique, du moins hégémonique dans le traitement des problèmes publics*

11 L'approche en terme d'action publique et non en terme de décision politique élargit l'angle de vue au-delà des frontières du secteur ou des intervenants producteurs de politiques publiques, (...)

Le pouvoir n'est pas limité aux détenteurs de l'autorité, mais s'étend aux subordonnés qui exercent le pouvoir à leur manière; de même, la légitimité de l'État ne lui donne pas une capacité d'action indiscutable.

Déconstruire la centralité de l'État et son apparente homogénéité en analysant qui gouverne en réalité et avec quelles modes de régulation, telle est la perspective proposée par Thoenig (2005) pour expliciter les effets réels de l'intervention publique, les solutions effectives élaborées pour répondre à des problèmes collectifs : il observe les progrès dans l'analyse de l'action publique qui est « *une co-construction à la fois sous un angle cognitif et de pouvoir. Elle engendre des modes de régulations sociales autonomes. Les interprétations théoriques auront pris de la distance par rapport à une*

*série de macro-déterminismes à la mode, dont le néo-institutionnalisme. Elles ont réhabilité les contextes intermédiaires et les enchaînements sociaux, ce qui permet de donner un sens théorique et une chance analytique aux variations locales ».*

12Dans cette perspective, Groux (2003) rappelle que la théorie de la régulation est une théorie ouverte au dialogue avec les sciences politiques afin d'articuler les régulations politiques descendantes et les mouvements sociaux.

Pour l'auteur, les interventions de l'État se font moins dans un cadre global et centralisé, visant la gestion des conflits du travail qui perdent de leur centralité; ces interventions s'appuient sur les mouvements sociaux que ces initiatives autonomes tentent d'accompagner et de transformer en une contribution à la production des normes collectives, voire juridiques.

Les régulations autonomes semblent, par ces mobilisations, se poursuivre en terme de régulations politiques, puisqu'elles interviennent soit sur la révision des règles en vigueur, soit sur la co-construction des règles nouvelles, soit sur une initiative unilatérale; de même, les régulations politiques ne fonctionnement efficacement qu'avec le concours des régulations autonomes, ce qui signifie que l'État ne constitue plus forcément un lieu de passage obligé : la légitimité établie a priori des régulations politiques ne peut être obtenue sans l'efficacité normative des régulations autonomes établies a posteriori.

## **Le renversement de perspective**

### **En finir avec les fonctions : partir de la diversité des positions, de l'opposition des intérêts**

13Présenter la théorie de la régulation sociale revient à rappeler son objet qui est l'étude de l'action et de ce qui la constraint : elle privilégie l'individu agissant qui prend des décisions sociales.

Pour Reynaud (1999, p. 233) « l'action sociale est une interaction réglée et finalisée » et ce sont ces interactions réglées qui forment système. L'étude de l'action sociale est alors celle de l'interaction de sujets qui définissent collectivement son orientation, élabore le sens qui leur convient dans le cadre de rapports de pouvoir qui distribue l'initiative de manière inégale.

La démarche d'analyse est ascendante au sens où ce sont les sujets qui gardent la responsabilité des significations et de la rationalité qu'ils attribuent à leurs actions et qu'ils partagent grâce à leurs échanges et à leurs confrontations.

Cette théorie refuse la posture déterministe selon laquelle les comportements seraient régis par des contraintes normatives ou des valeurs ainsi que la perspective fonctionnaliste illustrée par la référence à la théorie de l'analyse sociétale (Maurice et al.ii, 1982) selon laquelle la décision de l'individu correspondrait aux besoins du système : il se range sous le paradigme de l'acteur qui construit le système et plus précisément sous le paradigme de la négociation qui produit des règles.

L'article « conflit et régulation sociale » de Reynaud (1999, p. 111) est un article fondateur, car c'est l'occasion, pour son auteur, de se démarquer du paradigme classique en sociologie, celui du fonctionnalisme.

Pour lui les normes et les valeurs ne déterminent pas le comportement des individus, et dire qu'il s'agit d'un attribut de toute société, c'est considérer que le système social préexiste aux individus.

Tout au contraire, la théorie de la régulation sociale procède d'un renversement épistémologique : ce sont les acteurs qui produisent le système et non le système qui détermine les acteurs, car les acteurs sociaux posent des décisions qui ne résultent pas de forces globales ; même si ces décisions se prennent dans un contexte structuré, le poids de contraintes n'équivaut jamais à un déterminisme.

Ce changement de paradigme le conduit à partir de l'action sociale, sans pour autant considérer qu'elle est requise par la nécessité d'une quelconque « fonction », sans la voir comme une réponse au maintien de l'équilibre d'un système, car ce que produisent les acteurs, c'est le système lui-même : les valeurs et les normes ne peuvent pas être posées comme des régulateurs du système social, puisque c'est l'action qui régule le système et contribue à construire ces normes et ces valeurs.

14Les conséquences de ce renversement de perspective sont importantes et le conduisent à proposer une inversion de la démarche : « *partir non de l'unité de la société, mais de la pluralité et de l'opposition des acteurs sociaux, non de l'effet unifiant de l'institution, mais du compromis symbolisé par le contrat; non de l'hypothèse d'une conscience collective, foyer moral et religieux d'unité (ou ce qui revient au même, d'un système de valeurs commun), mais d'une dispersion des intérêts, des préférences et des valeurs qui trouvent des points de rencontre et établissent ainsi des règles mutuellement admises; non d'une régulation générale de la société, mais d'un ensemble, ni cohérent, ni continu de régulations conjointes ponctuelles par des acteurs sociaux*

Et au cas où l'on n'aurait pas saisi, soit le renversement épistémologique auquel il procède, soit sa portée, il ajoute : « *pour faire image, le paradigme de la régulation sociale n'est pas à chercher dans la secte religieuse, mais dans la convention collective de travail* » (Reynaud, 1999, p. 112).

La théorie de la régulation sociale se fonde sur le paradigme de l'acteur social irréductible, dont la caractéristique majeure est son autonomie, c'est-à-dire sa capacité de construire des règles sociales et d'y consentir.

15Partir de l'opposition des intérêts et de l'hétérogénéité des points de vue amène à privilégier la place du conflit dans les relations de travail; mais un désaccord d'intérêt ou de point de vue ne se transforme pas obligatoirement en conflit ouvert, car il peut être réglé par d'autres moyens.

La régulation sociale apporte une solution provisoire au conflit, si l'on entend par régulation, non la moyenne des points de vue, mais « des règles générales, acceptables de part et d'autre, et constituant un ensemble raisonnablement cohérent » (Reynaud, 1999, p 113). Le conflit peut être interprété comme un déficit de régulation. Conflits et régulations forment un processus permanent d'échanges sociaux ponctués par des accords ou des désaccords : les sujets créent le système de leurs échanges par agrégations de leurs actions selon des règles communes. On retrouve cette dynamique de production de règles dans le domaine de la sécurité industrielle et des accidents du travail, où conflits et régulations se succèdent (de Terssac et Mignard, 2011).

## **Au-delà de l'objectivisme et du subjectivisme : une autre voie pour penser la règle?**

16Le renversement de perspective esquissé est aussi le résultat d'une distance critique de la théorie de la régulation sociale au regard de deux approches classiques en sciences sociales : l'approche holiste et l'approche individualiste.

La théorie de la régulation sociale est une puissante machine pour déconstruire d'une part, la théorie standard des organisations dotées d'une hiérarchie fondée sur des rapports asymétriques, d'un centre unique de commandement qui définit seul le programme d'action, de frontières claires définissant l'appartenance des individus à la communauté.

D'autre part, elle est tout autant efficace pour dégager les limites de l'approche individualiste complémentaire en terme d'arrangements locaux, de jeu autour des règles et de comportements imprévisibles.

Précisons donc la posture qui est à l'origine de l'émergence de cette vision de la société à base de règles sociales et qui s'articule aux deux critiques des approches holiste et individualiste ou des approches objectiviste et subjectiviste.

17La TRS est premièrement une réponse élaborée contre la vision classique de l'organisation comme un tout unifié, avec des buts prédéterminés et des méthodes préposées; elle s'oppose à l'idée d'un réservoir de déterminismes et à l'impérialisme triomphant de la rationalité unique et optimale qui considère l'organisation comme un ensemble de rouages finalisés alors que les éléments ne sont pas reliés (Weick, 1976).

La TRS s'inscrit dans la pure tradition de la déconstruction de la notion d'organisation, notamment par les sociologues : les buts ne sont pas rigoureusement définis, les préférences des sujets ne sont ni stables ni claires (ce qui remet en cause la notion d'intentionnalité) et la décision ne s'explique pas par un déterminisme, même si elle répond à des contraintes.

Depuis March et Simon (1958), nous savons que la rationalité de l'action est limitée et que toute action du sujet modifie le but du système et ses préférences, mais l'action est elle-même instable et changeante, parfois opportuniste, parfois calculatrice (Crozier et Friedberg, 1977).

La TRS est aussi une critique des fonctionnalistes qui comme Merton (1965) découvrent les limites d'efficacité de la rationalisation de Weber du fait des dysfonctionnements de l'organisation selon un schéma bureaucratique qui paralyse le système : cette face cachée de la fonction n'est pas seulement un problème d'application des règles écrites sans appropriation; pour la TRS, ce n'est pas non plus un ensemble naturel dont les besoins impératifs et fonctionnels commanderaient un travail d'ajustement et d'adaptation aux finalités présupposées, travail que le sujet devrait réaliser.

18La TRS est deuxièmement une critique de l'approche subjectiviste selon laquelle les « acteurs » poursuivent leurs objectifs et leurs intérêts indépendamment des autres et de tout « système » : l'individu agit selon ses propres règles interprétatives de la situation qui disparaissent avec l'action; à aucun moment ces règles ne se stabilisent ou s'institutionnalisent.

Une situation ne peut en aucune façon se déduire d'un « système » ou être reliée à un contexte, mais résulte de la construction du sens que réalisent les participants au travers de leurs interactions : la description de ces interactions invite à faire de l'interaction le creuset des relations que fabriquent et qui unissent divers individus en situation de co-présence, de conversations, de rencontre ou de flâneries; la notion « d'interaction » produit un ordre contingent en réponse à la structure formelle tandis que dans la TRS l'interaction est réglée et réglant.

Dans cette approche, la réponse du sujet reste imprévisible : la notion « d'indétermination » du comportement caractérise ces individus qui décident et choisissent en toute liberté. L'appartenance à une catégorie sociale ou le partage d'une identité ne préjugent ni de l'adhésion aux valeurs de ce groupe social, ni de l'homogénéité de la réponse de leurs membres. L'individu ne se dissout pas dans un groupe et il agit parce que cette action fait sens pour lui : les causes des phénomènes sociaux sont à chercher, non dans le social, mais du seul côté de la subjectivité de l'individu.

19Une autre voie de pensée est proposée par la TRS, qui va au-delà des approches holiste ou individualiste. L'auteur de cette théorie de la régulation considère que ce sont bien les acteurs qui construisent la société et non l'inverse et que cette société est le produit de l'engagement variable d'un ensemble d'acteurs qui occupent des positions différentes.

Vivre en société et transformer les organisations repose sur des interactions que les individus ordonnent grâce aux règles qu'ils élaborent : l'interaction produit des règles, certes locales dans leur validité et légitimité, mais des règles qui permettent la communication et l'échange social, la collaboration et le conflit, l'arbitrage et le compromis.

Selon Jean-Daniel Reynaud (1999, 1997), la vie des règles, leur élaboration et leur renouvellement constituent une régulation sociale qui est l'objet même de la Théorie de la Régulation Sociale, qu'il élabore tout au long de son parcours.

20Cette théorie permet de comprendre les modalités de construction d'obligations sociales auxquelles les individus se soumettent, du fait que ces règles sociales sont le produit endogène de leurs relations.

Si elle a pour point de départ le domaine des relations professionnelles, elle s'en éloigne ensuite pour devenir une théorie générale de l'échange social : les débats et prolongements auxquels elle donne lieu (de Terssac, 2003) montrent la fécondité de cette théorie, mais aussi son caractère ouvert.

De plus, elle s'écarte d'une vision selon laquelle la logique de l'efficacité serait du côté de l'encadrement, du travail prescrit et des règles formelles qui le spécifient et la logique des sentiments du côté des exécutants et des règles dites « informelles ».

C'est cette formalisation de Roethlisberger et Dickson (1939) que Reynaud va réviser en faisant de l'informel, l'expression de l'autonomie face au contrôle; pour l'auteur, la puissance normative est distribuée et ce qu'affirment les exécutants dans le travail, c'est bien leur prétention à produire des règles et pas seulement leur volonté de contester les règles en vigueur : la logique de l'efficacité n'est pas du seul côté de

l'encadrement et la logique des sentiments du côté des exécutants, mais ces deux logiques appartiennent aux deux côtés.

Voilà le renversement de perspective qui s'achève par une ouverture qui permet de penser ensemble l'individu et le système, précisément au travers de ce que les sujets fabriquent, mobilisent ou mettent de côté, à savoir des règles

## **De la régulation conjointe à la régulation sociale**

21Si le point de départ de la théorie de la régulation sociale reste les relations de travail, ce n'est pas pour cantonner cette théorie dans le domaine de la négociation collective.

Certes la négociation est la forme la plus rationalisée de l'échange social, mais cette théorie permet de penser aussi les formes de la vie sociale moins élaborées et les échanges moins explicites de l'échange social.

Étendue au domaine des organisations, cette théorie permet de comprendre la genèse de l'ordre social comme le produit des régulations qui prennent leurs sources tant du côté de l'encadrement et de la direction, que du côté des subordonnés ou des exécutants.

## **La régulation conjointe : la rencontre entre autonomie et contrôle**

22La théorie de la régulation sociale postule l'existence d'une pluralité de sources de régulations légitimes, dont elle aide à comprendre comment elles se forment, s'opposent ou se combinent : pour Reynaud (1999, p. 20) dans l'entreprise, « *ce qui s'affronte, ce ne sont pas seulement des intérêts, mais des prétentions aux règles, des volontés de régulation. Mais l'une des parties en détient, dans la pratique, l'énoncé et l'exécution. L'autre cherche à faire valoir des pratiques informelles, des réseaux clandestins de complicités : au mieux, à les introduire dans l'organisation officielle; au moins à les abriter et à les faire respecter. Il est commode de présenter cette rencontre*

*comme celle de deux régulations, une régulation de contrôle et une régulation autonome ».*

L'issue de cette rencontre est, pour Reynaud (1997), une régulation conjointe entendue comme « toute régulation qui est le résultat de plusieurs légitimités », sans oublier qu'elles se construisent l'une contre l'autre et donc dans un rapport de pouvoir.

Pour lui, la régulation conjointe n'exclut pas une asymétrie dans les rapports de pouvoir et il fait observer qu'« une régulation conjointe comme celle qu'élaborent employeurs et syndicats dans une convention collective est une régulation de contrôle par rapport aux organisations ouvertes » (Reynaud (1997, p115).

23Les règles de contrôle visent à construire un certain ordre social efficace et si possible légitime; elles sont développées pour maintenir les individus ensemble, selon une certaine discipline visant à faire respecter un ensemble d'obligations sociales; qu'elle soit imposée ou consentie, cela ne change rien à l'incontestable tentative de contrôle qui se loge dans ces régulations, y compris pour obliger les partenaires à entrer dans le jeu, à s'investir dans des espaces d'action déjà délimités.

Les règles autonomes signifient que l'acteur social ne se laisse jamais totalement emprisonner dans des cadres de dépendance. L'acteur social revendique de faire reconnaître ses droits, de pouvoir développer des initiatives locales, d'affirmer sa capacité à produire ses propres règles d'action, ou sa volonté de cogérer un système.

Son action constitue une réponse face à des contraintes, face à des dispositifs hétéronymes, face à un État unitaire, face à des dispositifs extérieurs de structuration des activités, face à des institutions qui règlent ses comportements, face à des mécanismes de contrôle et de sanction. Les acteurs tentent de faire reconnaître comme légitime leurs actions ou d'affirmer leur contribution efficace dans la définition des règles; ils tentent d'exercer leur autonomie en grignotant des marges de manœuvre ou en négociant.

## **La régulation conjointe : un cas particulier de la régulation sociale**

24Cette notion de régulation conjointe sera fortement discutée par divers auteurs. Ainsi, E. Reynaud (2003, p. 151) montre que les règles de l'emploi proviennent de régulations conjointes, mais d'un type particulier.

26 La notion de régulation sociale permet d'expliquer la manière dont les individus réagissent à ces contraintes, interprètent la situation, inventent des cadres cognitifs pour trouver le sens, se mobilisent et s'affrontent sur des jugements à propos de l'efficacité de tel ou tel mode d'organisation.

On s'écarte de tout déterminisme ou disposition : l'accent est mis sur ce « fait social » qu'est l'action et non sur une suite d'évènements dont il suffirait de retrouver les enchaînements pour comprendre leurs relations avec l'action.

La notion de régulation sociale combine deux idées apparemment contradictoires et complexes, celle de « contrôle » et celle « d'autonomie ».

Contradictoire, car si l'autonomie et le contrôle sont des logiques d'action opposées, il reste à expliquer comment ces deux sources normatives se combinent en pratique ; complexe, un acteur peut avoir une stratégie orientée vers le contrôle et s'appuyer sur l'autonomie des acteurs ou développer une stratégie tournée vers l'autonomie, pour mieux contraindre ses collègues.

27 Ce qu'on observe, c'est que les acteurs construisent un système d'échange et de coopération pour la production des règles ; c'est ce système d'actions et d'interactions durables, ce qui est appelé dans cette théorie, une régulation sociale. Cette régulation sociale est bien ce qui ordonne l'action, fixe les contraintes; c'est aussi, mais une activité par laquelle les acteurs élaborent leurs intentions, construisent le sens de leurs actions et finalement règlent leurs indépendances.

Parler de régulations sociales, ce n'est pas postuler que les acteurs trouveront harmonieusement des compromis acceptables et respectés ; c'est au contraire affirmer la différence de rationalité.

Mais en même temps que l'interdépendance met les individus en situation d'interactions et les oblige à se confronter et à échanger, y compris sur leurs différences, cette interdépendance les oblige à trouver des règles communes pour régler leurs différends et à s'engager dans un échange social.

Il ne s'agit pas de réguler un système préexistant pour assurer son fonctionnement conformément à des normes préétablies, mais bien de construire le système social conformément aux attentes des acteurs et aux ressources dont ils disposent pour se faire entendre : la place des régulations sociales dans la construction des systèmes reste essentielle, dans la mesure où ces régulations fondent l'échange social et construisent le système de valeurs.

Il n'y a pas de système normatif auquel obéiraient les régulations sociales, pas de grandeurs affichées auxquelles les régulations se conformeraient pour corriger les dérives. (...)

Ce n'est pas analyser les modes de régulation en fonction de mécanismes ou de structures singulières, mais expliciter la manière et les raisons pour lesquelles les individus agissent ainsi.

La notion de régulation sociale permet d'expliquer la manière dont les individus réagissent à ces contraintes, interprètent la situation, inventent des cadres cognitifs pour trouver le sens, se mobilisent et s'affrontent sur des jugements à propos de l'efficacité de tel ou tel mode d'organisation. On s'écarte de tout déterminisme ou disposition : l'accent est mis sur ce « fait social » qu'est l'action et non sur une suite d'événements dont il suffirait de retrouver les enchaînements pour comprendre leurs relations avec l'action.

## **Les concepts fondamentaux : conflit, négociation et règle**

28Trois concepts fondamentaux constituent le cœur de la théorie : « le conflit, la négociation et la règle », qui forment le titre d'un ouvrage de Reynaud (1999), rassemblant quelques-uns de ses articles. Bien entendu, il s'agit d'un choix discutable, mais qui a été fait en prenant en compte les relations que ces trois concepts entretiennent entre eux ; cependant, chacun pourra compléter la liste, tout comme nous l'avons fait dans le cours du texte.

### **La notion de conflit**

29D'abord, la notion de conflit est un concept central de cette théorie.

En un premier sens, le conflit ouvert est l'expression d'un mécontentement qui n'a pu se régler autrement que par ce mode d'expression.

Pour lui le conflit n'est pas le signe d'une « anomie », et l'on pourrait dire que dans la théorie de la régulation sociale ce serait l'absence durable de conflit qui constituerait à tout le moins une « anomalie » : le conflit est un mode « normal » de fonctionnement, puisque chaque acteur est porteur d'une rationalité qu'il tente de faire admettre aux autres pour infléchir leurs comportements.

Dans un ouvrage publié en 2009, Alter, montre un déficit de régulations sociales, puisque d'un côté, celui des subordonnés « on donne » tandis que du côté de l'encadrement « on prend » : le conflit émerge lorsque la régulation s'interrompt par

la non-reconnaissance de ce qui est donné par les salariés, tandis que l'encadrement ne parvient pas à recevoir.

## **La notion de règle**

30Ensuite la notion de règle du jeu est centrale pour désigner le produit de la rencontre des acteurs, puisque ce que produisent et ce qu'échangent les acteurs, ce sont des règles. Comme l'écrit Reynaud dans sa préface à la deuxième édition des « Règles du jeu », agir, c'est poser des règles, car les acteurs affirment une prétention aux règles. La contribution à la formation des règles, à leur maintien ou à leurs transformations est consubstantielle à l'action, et non le résultat d'une quelconque soumission de cette action à des valeurs. Qu'est-ce que la règle? Dans cette même préface, Reynaud (1997, p. IV) précise sa définition : « *la règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons* ».

En s'inspirant des travaux de Schelling (1980), l'auteur de la théorie de la régulation sociale met au jour la permanence des règles qui sont auto-entretenues dans la mesure où le calcul d'intérêt (ou le pari) correspond au respect de la règle.

## **La notion de négociation**

31Enfin, la négociation est le troisième concept central de la théorie de la régulation sociale. La négociation collective s'inscrit dans un cadre plus ou moins formalisé, se met en place pour résoudre un problème partagé par les deux parties et aboutit à un accord qui est un texte provisoire qui cristallise l'engagement des protagonistes et prend place dans la forêt d'accords existants.

Dans la manière de concevoir la négociation de Flanders (1968), il appelle négociation « tout échange où les partenaires cherchent à modifier les termes de l'échange, toute relation où les acteurs remettent en cause les règles et leurs relations » (1999, p. 15). La négociation est un échange réglé qui suppose de se mettre d'accord sur des règles de telle sorte que l'échange ait lieu; négocier c'est fabriquer des règles communes, car pour lui « ce qu'on échange, ce sont des règles » et c'est bien cette production de règles qui est au fondement de l'échange social.

L'important c'est la création de règles qui vise à mettre de l'ordre dans les interactions, à cadrer et à mettre sous contrôle les actions des parties en présence.

Dire que la négociation aboutit à la création ou à la modification des règles, n'exclut pas des situations de négociation dans lesquelles les règles préexistent comme les règles traditionnelles parfois mobilisées ou les règles institutionnelles, mais qui feront l'objet d'une réinterprétation.

Remarquons la proximité de cette théorie avec la théorie de la négociation de Strauss (1992) pour qui travailler, c'est inventer un ordre social négocié par l'intervention des compétences des personnels médicaux ; (...)

32Cette manière de voir a deux conséquences : ces dispositifs sont l'une des conditions pour trouver des solutions avantageuses ; de plus, les acteurs s'engagent à recourir à ce type de règles pour gérer leur opposition.

La notion de négociation ne s'applique pas à tout, ni partout, car il est bien des situations de coopération dans lesquelles les partenaires ne négocient pas pour agir ensemble, soit parce que l'accord est suffisant pour ne pas devoir négocier, soit parce qu'ils ont accepté de ne pas remettre en cause, au moins pour un temps, les règles existantes.

Mais la notion de négociation est une catégorie générale de la théorie de la régulation sociale, d'une part parce qu'elle ne se réduit pas à la négociation en forme et institutionnalisée, qu'il illustre la négociation collective, mais s'étend à des formes d'interactions faisant l'objet de confrontations et de compromis, qu'il illustrent les « quasi-négociations »; d'autre part, parce qu'elle n'est pas une étape des relations, mais un processus permanent qui accompagne les relations entre des individus : l'accord ou la rupture ne sont pas les seules manières de ponctuer une relation, la décision unilatérale peut suspendre pour un temps le processus, de même que la défection de l'un des protagonistes peut interrompre le processus. Enfin, parce qu'elle peut prendre des formes diverses, être implicite et se traduire par des remises en cause des normes imposées, être individuelle lorsque le salarié discute son contrat ou sa rémunération ou être collective lorsqu'une partie représente les intérêts d'une pluralité de personnes ; ajoutons qu'elle est de plus en plus délocalisée vers le bas et le local, au niveau de l'entreprise et non de la branche.

Au sein de cette théorie, la négociation est centrale, car elle désigne l'effort et les concessions que les protagonistes font pour élaborer ensemble des règles et les rendre communes : « *Le conflit oblige à rechercher et à formuler une définition commune et mutuellement acceptable de son enjeu. La négociation découvre ou invente des points de convergence des attentes mutuelles* » (1999, p. 235). Le compromis, comme ensemble de règles acceptées par les deux parties, assure au résultat de la négociation une légitimité ; la négociation n'élimine pas l'asymétrie des

positions des parties en présence, mais règle provisoirement l'inégalité du rapport des forces, autour d'une zone de convergence acceptable par les parties en présence.

## **Conclusion : une théorie générale et ouverte?**

33Au terme d'une présentation synthétique, retenons premièrement l'originalité de cette théorie liée à son histoire, la posture épistémologique qu'elle induit, la perspective qu'elle ouvre et la clarification conceptuelle qu'elle propose.

La théorie de la régulation sociale a une histoire dont elle porte la marque et qui est liée à ses origines : les relations professionnelles constituent un domaine d'élaboration des trois concepts clés de la théorie; pour autant qu'elle a pour objet l'analyse de la fabrication des règles, elle peut dépasser les frontières disciplinaires. Sa force tient à la posture que son auteur a adoptée :

d'une part, un renversement de perspective à l'égard du courant majeur que représente le fonctionnalisme et d'autre part, une critique des théories standard de l'organisation ou de l'administration qui articulent l'objectivisme et son complément, le subjectivisme : la TRS propose une autre voie centrée sur le paradigme de la négociation.

Cette théorie qui rend compte de l'action et de ce qui la constraint propose la notion de régulation sociale pour indiquer la pluralité des sources normatives, dont l'une est issue du contrôle déjà bien mis au jour et l'autre issue de l'autonomie irréductible des sujets et qui est l'une des découvertes de l'auteur qui substitue l'autonomie à l'informel.

Enfin, cette théorie repose sur des propositions discutables fondées sur le conflit inéluctable entre les sujets, sur l'incontournable production de règles pour vivre ensemble et sur la négociation comme échange visant à modifier les termes de l'échange.

La théorie de la régulation sociale est une critique radicale des deux approches complémentaires que sont l'holisme et l'individualisme méthodologique.

34Retenons, deuxièmement, que l'originalité se poursuit dans le dialogue que cette théorie établit avec les sociologues, avec les politologues, avec les juristes, comme nous l'avons montré, mais aussi avec les économistes.

Cette posture permet de comprendre la différence et le dialogue avec une théorie voisine dans son appellation puisqu'il s'agit de la théorie communément présentée par ses concepteurs comme « La Théorie de la régulation » (Boyer et Saillard, 2002).

35Enfin, troisièmement, retenons que la théorie de la régulation sociale est une théorie générale en sciences sociales qui concerne la production de règles comme paradigme de l'échange social : initiée dans le domaine des relations professionnelles, étendue aux organisations, appliquée à la sphère du travail, elle vise à proposer un schéma général de l'action sociale et de ce qui la contraint, pertinent pour les différentes disciplines des sciences humaines et sociales (droit, gestion, économie, sciences politiques, ergonomie).

Cette théorie de la régulation porte sur l'ordre social, qui a plusieurs auteurs, une variété de sources de régulation et de pouvoirs qui se déposent en des lieux divers : le paradigme de la négociation englobe une grande variété de formes de la vie sociale, qu'il permet d'expliciter et de penser ensemble.

## **V.- LA THEORIE DE L'UNIVERSALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE**

### **V-1.- LE DEBAT SUR CETTE THEORIE DE L'UNIVERSALISATION DE LA PROTECTION SOCIALE**

**(Universalisation de la protection sociale et protection des plus vulnérables de Bruno Lautier**Dans [Revue Tiers Monde 2013/2 \(n°214\)](#), pages 187 à 217)

Pendant une décennie, la lutte contre la pauvreté, devenue l'objectif principal des institutions de coopération internationale, a été centrée sur deux questions : la relation entre croissance économique et réduction de la pauvreté, et les politiques spécifiques (« ciblées ») en faveur des pauvres.

Au début des années 2000, le débat sur la protection sociale revient sur le devant de la scène, car l'objectif de forte diminution, voire d'éradication, de la pauvreté et de la vulnérabilité, est maintenant considéré comme indissociable de la question de la marche vers l'universalisation de la protection.

[2](#)Alors que celle-ci était dénoncée, dans les années 1980 et le début des années 1990, comme protégeant ceux qui ont le moins besoin de l'être, anti-redistributrice et empreinte de corporatisme, elle devient un objectif partagé et apparemment consensuel (ralliant, par exemple, la Banque mondiale [\[1\]](#) et le BIT [\[2\]](#)).

La lutte contre la pauvreté est vue désormais comme devant passer par des politiques permanentes et de grande ampleur, qui doivent prendre en compte simultanément les groupes sociaux qui apparaissent comme durablement ou définitivement relégués à l'écart de l'économie productive, et ceux qui y sont insérés.

Au contraire de la lutte contre la pauvreté, l'objectif d'universalisation de la protection sociale ne peut susciter de consensus *a priori* ; en effet, il recèle toujours un projet de société et il n'y a aucun consensus sur le projet de société dont une protection sociale universelle pourrait être un élément moteur.

Cette question est donc d'emblée une question politique, qu'on ne peut réduire – comme c'est souvent le cas pour la lutte contre la pauvreté – à un ensemble de présupposés moraux d'un côté, et d'instruments techniques de l'autre.

[3](#)La question de la protection sociale des « plus vulnérables » a de nombreuses spécificités, mais celles-ci ne justifient en aucun cas de dissocier complètement la protection des « plus vulnérables » de l'ensemble de la protection, tant en ce qui

concerne la définition des risques contre lesquels les protéger qu'en ce qui concerne le mode de légitimation de cette protection.

C'est pourquoi il me semble nécessaire d'inscrire le débat sur la protection des « plus vulnérables » dans un débat plus large, celui qui porte sur l'universalisation de la protection sociale (1<sup>re</sup> partie), pour ensuite faire une brève typologie des voies possibles de l'universalisation (2<sup>e</sup> partie) ; je développerai ensuite la notion de « droits sociaux » (3<sup>e</sup> partie) avant de revenir à la question des « plus vulnérables » (4<sup>e</sup> partie).

### **C'est un débat différent de celui sur la pauvreté**

[4](#)La question de la protection sociale diffère de celle de la lutte contre la pauvreté sur un point essentiel : tout système de protection sociale affiche, lors de sa création et de sa mise en œuvre, un objectif d'universalité : la protection de 100 % de la population contre 100 % des risques sociaux, en assurant une couverture complète (prise en charge de frais, ou versement de revenus de remplacement) [\[3\]](#), alors que la lutte contre la pauvreté part de situations spécifiques pour proposer des moyens spécifiques.

L'universalisation est donc un mouvement, une dynamique inachevée, et chaque société nationale se trouve plus ou moins avancée dans ce cheminement vers l'universalité. La question est alors doublement une question de « seuils » : existe-t-il des « seuils » de développement à partir desquels l'objectif d'universalisation a du sens, et en deçà desquels il ne pourrait être qu'une utopie ? Et existe-t-il des « seuils », dans l'évolution d'un système de protection sociale, à partir desquels une irréversibilité est créée en matière de droits sociaux et de couverture des risques ?

[6](#)Cela pose la question des « cheminements types », ou des « modèles » d'universalisation. Certes, il existe des typologies des systèmes de protection sociale, principalement des systèmes européens, mais ces typologies semblent peu opératoires pour les pays en développement, ce qui implique un renouvellement de la recherche [\[4\]](#). De plus, ces typologies sont beaucoup plus bâties autour de la question de la description d'un système (institutions, modes de financement, types de droits sociaux, catégories sociales couvertes) qu'autour de la question de la dynamique d'universalisation d'un système. Or c'est bien cette question qui est centrale, s'agissant des « plus vulnérables ».

# Pour quoi un objectif de protection sociale universelle ?

[7](#) *A priori*, la réponse à cette question tombe sous le sens : il faut protéger pour des raisons d'évidence morale, parce qu'on ne peut qu'être contre les situations de pauvreté, de vulnérabilité, d'incertitude et de précarité sociale mais cette réponse est insuffisante ; si la préoccupation morale a toujours joué un rôle dans l'origine de politiques de lutte contre la pauvreté et de protection sociale, jamais cette préoccupation ou motivation n'a été l'origine unique ou même principale de ces politiques.

La légitimité d'une politique de protection sociale des « plus vulnérables », si on veut aller au-delà des visions limitées à la question des coûts, doit alors également s'appuyer sur les effets productifs d'une telle politique, et pas seulement sur des impératifs moraux.

[9](#) L'autre objectif qu'on trouve au fondement de toute politique de protection sociale est l'objectif de contrôle, ou de pacification des rapports sociaux. S'agissant de périodes anciennes, principalement en Europe (du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle), il semble y avoir un consensus chez les historiens [\[5\]](#) sur le fait que la lutte contre la pauvreté ne servait pas uniquement à « aider » les pauvres, mais aussi à contenir la pauvreté dans des limites acceptables, et de lui permettre de remplir sa fonction politique. L'objectif d'élimination de la pauvreté, s'il joue un rôle dans la rhétorique politique, a toujours masqué le véritable objectif : réguler la pauvreté. Les pauvres sont politiquement utiles ; trop de pauvres est politiquement dangereux.

[12](#) La redécouverte de la relation entre protection sociale, productivité du travail et contrôle des travailleurs peut jouer en faveur de l'universalisation. Les systèmes de protection des pays en développement ont (avant et juste après la seconde Guerre mondiale) été bâtis autour de cette relation, mais il s'agissait essentiellement du contrôle d'une partie des salariés, dans et au moyen du travail, en couplant discipline au travail, délégation du pouvoir de gestion aux syndicats et incitation à la stabilité dans l'emploi.

# Pourquoi les anciens systèmes à prétention universaliste des pays en développement n'étaient pas viables ?

[13](#)Quand ont été mis en place des systèmes de protection sociale à vocation universaliste dans certains pays en développement, dans la période qui entoure la seconde Guerre mondiale (dans tous les grands pays d'Amérique latine, mais aussi en Tunisie, en Égypte, en Inde etc.), l'architecture institutionnelle de la protection sociale apparaît comme aussi complète et cohérente que celle qui s'est mise en place en Europe occidentale.

Si on analyse les raisons de leur échec proclamé à la fin des années 1980, les causes le plus souvent avancées sont économiques (épuisement des rentes, freinage de la diffusion du salariat, irrégularité de la croissance) ou démographiques (vieillissement de la population).

Mais ces causes n'expliquent rien en elles-mêmes, car elles ne répondent pas à deux questions fondamentales : pourquoi les gains de productivité n'ont-ils pas été redistribués en direction de la protection sociale ? Et pourquoi n'y a-t-il pas eu de transferts des caisses auxquelles sont affiliés les salariés vers celles qui protègent les non-salariés ou, plus largement, de solidarité interprofessionnelle ?

[14](#)*In fine*, les causes fondamentales sont à situer dans le champ politique et idéologique : fragilité ou étroitesse des coalitions politiques formées autour de l'objectif de protection sociale universelle, absence d'autonomie du politique qui aurait imposé cet objectif comme projet de société, non-émergence d'une idée de « citoyenneté sociale » comme parachèvement de la citoyenneté.

Quand il est faible (10-20 %), l'obstacle politique est plutôt situé du côté d'une nécessaire réforme fiscale de grande ampleur.

[15](#)Les anciens systèmes de protection sociale ne sont apparus comme pérennes que dans deux cas : soit la persistance de rentes importantes (comme dans le cas des pays pétroliers du Golfe persique [18](#)), soit du fait que le compromis politique fondé sur la protection sociale déborde largement les seuls salariés stabilisés (Tunisie, Brésil). Dans les autres cas, l'impossibilité politique de leur perpétuation a été présentée comme une impossibilité technique ou financière.

## L'insuffisance des politiques de lutte contre la pauvreté « ciblées »

[16](#)Devant ces blocages politiques, économiques, et démographiques au début des années 1990, les politiques « ciblées » ont pris le relais de la protection sociale.

Pour leur quasi-totalité, elles ont été menées au nom de la lutte contre la pauvreté. Même si leur existence remonte à plusieurs siècles (qu'on pense au caritativisme de l'Église catholique en Amérique latine)

Le repérage des « cibles » à aider de façon prioritaire pose de multiples problèmes techniques, mais aussi politiques et idéologiques.

Cela ne signifie bien sûr pas que les politiques ciblées sont inutiles : elles sont généralement nécessaires comme complément de politiques universalistes, et sont, dans certains cas, des étapes vers l'universalisation, mais elles ne mènent jamais spontanément à une protection universelle (et, dans certains cas, bloquent l'universalisation).

En résumé, elles ne peuvent être considérées comme un substitut à la protection sociale, même pour les catégories « les plus vulnérables ».

## **Peut-on limiter la protection sociale à la couverture d'une série de risques ?**

18Lors de la formation des systèmes modernes de protection sociale (vers 1945-1950), le risque générique était celui de ne pouvoir tirer des revenus suffisants de son travail (pour des raisons d'infirmité, d'âge, de maladie, de maternité, ou du fait du chômage), mais, rapidement, d'autres « risques » sont apparus ; ce sont en général des risques de coûts ou dépenses exceptionnels : coût du traitement d'une maladie ou d'une infirmité, coûts liés à la scolarisation d'un nombre élevé d'enfants.

La Banque mondiale (*Holzmann et alii*, 2003, pp. 508-509) élargit encore le catalogue : il y a des risques individuels (maladie, veuvage ou « éclatement de la famille ») mais surtout des risques collectifs (« le Sida, les conflits armés, l'instabilité saisonnière des prix, la sécheresse et les chocs macroéconomiques »), sans parler des risques naturels (« par exemple les inondations ») qui s'ajoutent aux risques qui sont « le résultat de l'activité humaine » (par exemple une inflation résultant d'un choix de politique économique).

19À définir comme risque tout événement, ou état, défavorable (particulièrement pour les pauvres et vulnérables), on aboutit à deux choses : d'une part, à déconnecter complètement la notion de risque de celle de revenu du travail et, d'autre part, à séparer la notion de risque et celle de droits, particulièrement de « droits sociaux » (un « droit de non-inondation » est difficilement concevable). Il ne s'agit alors plus de « protection » au sens strict (assortie de droits et de leur garantie), mais de réparation.

Le choix de faire « couvrir » tel ou tel risque par tel ou tel mécanisme ou institution publics devient alors un choix politique arbitraire s'il ne repose pas sur un énoncé clair des droits sociaux : dire par exemple que la misère des travailleurs informels âgés relève d'abord de la solidarité familiale, puis – à défaut – du recours au marché, puis – à défaut – de la solidarité nationale financée par l'impôt, en excluant *a priori* le financement contributif, est un choix extrêmement lourd de conséquences, masqué sous la pseudo-évidence de la rhétorique de la subsidiarité.

L'inversion de cette séquence est tout à fait possible, dans une autre logique, qui mettrait en première place la solidarité nationale et ne laisserait (en bout de chaîne) à la solidarité entre les pauvres qu'un rôle résiduel.

[20](#)On retrouve alors les mêmes problèmes (à la fois méthodologiques, pratiques et politiques) qui ont marqué les débats sur la hiérarchie des « besoins essentiels » au sein du BIT à la fin des années 1970, ou les débats sur les priorités en matière de « politiques ciblées » : nul ne dispose d'une batterie de critères qui permette de hiérarchiser les besoins ou les risques de façon consensuelle.

La question de la hiérarchie des risques, et de la séquence temporelle de leur couverture, ne peut prendre son sens que comme élément de la question des droits sociaux.

Par exemple, si l'on définit un « droit des travailleurs âgés à un revenu décent permettant leur autonomie », la question du « risque santé » ne prend son sens qu'à l'intérieur de ce « droit ».

Si ce droit incorpore le droit à la perception d'une pension qui dépasse le seuil de survie, la couverture partielle du risque santé par le recours au marché est acceptable ; dans le cas contraire, le recours au marché pour couvrir le « risque santé » ne mène qu'à reporter le risque (au nom de la « solidarité familiale ») sur la famille, obligée à des « dépenses catastrophiques » (ventes de terres ou de moyens de travail) pour payer une opération chirurgicale ou un traitement lourd [\[10\]](#).

[21](#)On voit, à partir de la question des risques, que la question des droits est centrale dans la discussion sur l'universalisation. L'universalisation d'un même droit peut passer par la couverture d'une série de risques (selon les situations nationales et historiques) et des modes de couverture différents. Par exemple, le « droit au

maintien du revenu de l'activité en cas de maladie » ne renvoie pas au même risque, et au même mode de couverture des risques, dans le cas de l'ouvrier de la pétrochimie brésilienne et dans celui du vendeur de rue de Calcutta. Les cheminements vers l'universalisation sont donc nécessairement très diversifiés.

### **Le cheminement vers l'universalisation**

22L'universalisation de la protection sociale peut suivre deux cheminements, qui seront classiquement nommés ici **top down** (la mise en place de lois, d'institutions, de mécanismes de financement, procède d'une décision politique centrale) et **bottom up** (des expériences de protection à petite échelle sont élargies, multipliées et réunies pour former un système de protection sociale).

Je décrirai les problèmes posés par ces deux cheminements après avoir brièvement discuté l'hypothèse **d'un big bang**, c'est-à-dire de la création, en un moment-clé très bref, de l'ensemble d'un système de protection sociale universel.

## **La métaphore du *big bang* n'est que symbolique**

23L'universalisation de la protection sociale est un mouvement très long ; elle a demandé plus d'un siècle et demi en Europe occidentale. Pourtant, dans l'imaginaire collectif de la plupart des pays où la protection sociale universelle est proclamée, il existe une date-clé, une sorte de *big bang* symbolisant la « création de la sécurité sociale », que l'on réfère symboliquement à un « grand homme », qui reste, pour l'histoire, le « créateur » de la Sécurité sociale : 1881-1884 en Allemagne, 1911 en Uruguay, le début des années 1930 en Suède, 1945 en France, des dates situées entre 1943 et 1950 dans les grands pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Colombie, Mexique), 1993 en Corée etc.

24Cependant, cette figure du *big bang* n'est pas un bon descripteur de l'évolution historique, il y a à cela deux raisons :

25 D'une part, ce *big bang* ne sort jamais du néant : dans tous ces pays existaient des mécanismes de charité privée et/ou religieuse, des politiques d'entreprises paternalistes, une intervention publique au niveau local en faveur des pauvres, des politiques hygiénistes et des mutuelles ouvrières.

D'autre part, l'universalisation, si elle a été d'emblée affirmée comme principe et comme but, a été longue à se faire.

Par exemple, en France, il a fallu trente ans (1945-1975) pour que toutes les catégories professionnelles (agriculteurs, commerçants, artisans, étudiants etc.) soient intégrées et, plus encore, pour que tous les risques soient couverts (« revenu minimum d'insertion » en 1988, « couverture maladie universelle » en 2000, « allocation-dépendance » des personnes âgées et handicapées en 2002).

Dans l'ensemble de l'Amérique latine, cette progression a même été durablement bloquée, en particulier du fait du ralentissement de la progression du salariat et de son « formalisation », à partir des années 1980.

26Il n'en demeure pas moins que cette figure du *big bang* joue un rôle symbolique important :

D'une part, elle permet d'identifier des moments de rupture forte, où le pouvoir politique présente un très fort degré d'autonomie, dans une période où c'est l'ensemble des cadres institutionnels, politiques et idéologiques de la société (et pas seulement la protection sociale) qui sont réélaborés.

Les effets de ce moment de rupture ne sont pas seulement symboliques : par exemple, les systèmes de retraites des entreprises paternalistes avaient tendance à bloquer la mobilité de la main-d'œuvre, leur intégration dans un système national de retraites contributives favorise, au contraire, cette mobilité. Les mécanismes de protection et les institutions changent de sens du fait même de leur intégration.

D'autre part, elle désigne des situations où les liens de solidarité entre types de risques couverts (par exemple vieillesse et maladie) et types de populations couvertes sont immédiatement très forts et légitimes.

28Ces questions ramènent à un point fondamental : l'affirmation de l'universalité de la protection sociale ne résulte jamais d'un calcul, mais toujours d'un pari.

La question n'est pas de savoir si un système de protection sociale universelle est « rentable », ou même « économiquement supportable ». Ce genre de question est proprement indécidable dans le champ du calcul économique ; même si l'on peut identifier des coûts de la protection sociale universelle et les mettre en regard de ses effets productifs directs et de ses effets politiques indirects, les deux ordres de rationalité sont proprement incommensurables. La métaphore du *big bang* ne fait, en fin de compte, que désigner cette période où la logique du pari l'emporte sur la logique du calcul.

# **Le mouvement d'universalisation du « haut » vers le « bas » (*top down*)**

29Dans la plupart des pays développés, mais aussi dans toute l'Amérique latine et de nombreuses anciennes colonies africaines et asiatiques, ce schéma *top down* est dominant.

Dans les pays de tradition « bismarckienne », le schéma le plus usuel est celui-ci. Les premiers systèmes de protection catégoriels de type contributif sont promus par l'État : ceux des fonctionnaires publics, militaires et civils, et ceux des branches de l'économie considérées comme « stratégiques », souvent à gestion paternaliste (transports, mines, énergie, biens intermédiaires). Ils sont regroupés au sein d'un système coordonné qui affiche immédiatement une vocation à la couverture de tous les salariés stabilisés. La généralisation de la protection à tous ces salariés « formels » est en général atteinte très rapidement, grâce à la mise en place de mécanismes de transferts automatiques d'excédents financiers d'une catégorie à l'autre (par exemple, d'une catégorie jeune à forte croissance à une autre, plus âgée avec un nombre décroissant de cotisants).

30Le processus d'extension aux non-salariés (artisans, commerçants, agriculteurs) et aux inactifs est toujours plus long et difficile ; la raison principale en est qu'on se situe immédiatement dans une contradiction forte entre deux points de vue, celui de l'équité comptable et celui de la solidarité.

Du point de vue de l'équité comptable, il serait « juste » que chacune des catégories de non-salariés cotise à peu près au même niveau que les prestations qui lui sont versées. Cela implique, pour les indépendants et les micro-entrepreneurs, un taux de cotisation qui soit la somme des cotisations versées par les employeurs et par les salariés dans les régimes de salariés. Cette solution est, en général, politiquement impraticable.

Dans les pays européens, elle n'a été mise en œuvre que pour les catégories les plus aisées du non-salariat. Dans les pays « du Sud » où un système contributif à prétention universaliste a été mis en place, l'échec a été total à cet égard : seuls quelques % des non-salariés (ruraux ou urbains) cotisent à un régime contributif de ce type, même s'il est formellement obligatoire (ceux qui sont solvables préférant, de plus, s'adresser à des systèmes d'assurance privée).

31L'autre logique, celle de la solidarité, suppose l'organisation d'importants transferts depuis les caisses d'assurance des salariés vers les non-salariés et les inactifs.

Cela a été possible dans les pays européens d'Europe du Nord de type « bismarckien » [11]. Dans les pays du Sud, ce processus a immédiatement été bloqué, dès les années 1950 et 1960, dans toute l'Amérique latine (avec cependant un taux de protection proche de 40 ou 50 % en milieu urbain) mais aussi en Inde ou dans les anciennes colonies françaises d'Afrique (avec des taux de protection beaucoup plus bas, de l'ordre de 15 %).

Les raisons en sont multiples, mais rarement strictement économiques : type de compromis avec les syndicats corporatistes qui s'estiment « propriétaires » des cotisations, absence d'indépendance des caisses vis-à-vis de l'État qui capte les excédents des caisses de salariés, faible poids politique des non-salariés et leur soumission aux mécanismes clientélistes.

Ces raisons de type politique ont en général rendu totalement inefficaces tous les plans d'extension de la protection sociale de type assurantiel aux « informels », même quand ces plans ont acquis force de loi et présentent des taux de couverture apparemment élevés, qui masquent des niveaux de prestations très faibles [12]

<sup>32</sup>Cependant, certaines conjonctures politiques particulières peuvent permettre de relancer un mouvement en ce sens, après une longue période de blocage. C'est le cas de l'exemple de la « loi 100 » de 1993 en matière d'assurance santé en Colombie, qui suit une période de débats intenses entourant le vote d'une nouvelle constitution en 1991 [13]. Cette loi instaure un système universel de couverture en matière de santé. Toute la population est classée dans une échelle de revenus allant de 1 à 6, et les deux catégories les plus pauvres sont dispensées de cotisation ; les quatre autres catégories payent un taux majoré de cotisation qui, à peu près à parité avec une dotation de l'État, sert à financer la dispense de cotisation des plus pauvres.

Certes, beaucoup de problèmes demeurent [14], mais, globalement, le taux de couverture est passé de 22 % en 1993 à 55 % en 2002, et l'on peut qualifier ce mouvement d'universalisation *top down*, à dominante bismarckienne, de réussite.

<sup>33</sup>Dans le cas des systèmes à financement essentiellement fiscal (dits « beveridgiens »), l'universalisation « *top down* » semble être dans la nature des choses, puisque la seule condition de l'accès à la protection sociale est la condition de citoyenneté.

La question de l'universalisation semble alors concerner beaucoup plus les risques couverts que la population, *a priori* totalement couverte, mais l'exemple historique du Royaume-Uni montre que cette image peut être trompeuse, puisque c'est le mot même de « population couverte » qui pose problème, car il ne prend généralement pas en compte le niveau effectif des prestations. Si le système de santé de base (le National Health Service) semble fonctionner correctement (au prix de très longues files d'attente), les soins spécialisés nécessitent le recours au secteur privé, très onéreux.

De même, les retraites de base, formellement universelles, ont vu leur montant décroître constamment et ne permettent en aucun cas la survie pour qui ne dispose pas d'une assurance complémentaire, mutuelle ou privée.

[34](#)Dans les pays en développement, la distinction entre modèles « à dominante bismarckienne » et modèles « à dominante beveridgienne » n'est plus opératoire.

Certes, le noyau contributif (salariés stables de la fonction publique et des grandes entreprises) subsiste, mais non seulement il ne s'étend pas aux autres catégories professionnelles [\[15\]](#), mais il se réduit du fait de l'évolution de l'emploi (privatisations, précarisation etc.).

Cela n'exclut aucunement la poursuite ou la reprise de l'universalisation *top down*, qui passe de plus en plus par une combinaison de mécanismes contributifs et non contributifs. Deux pays peuvent être cités comme exemples.

La Tunisie tout d'abord [\[16\]](#) qui a mis en place, depuis son indépendance il y a cinquante ans, des politiques *top down* très volontaristes de type bismarckien pour les salariés urbains et les non-salariés solvables (en étendant sans cesse les risques couverts), et qui a utilisé les excédents des régimes des salariés « formels » pour financer des contributions fictives des non-salariés à bas revenus, des ouvriers agricoles, des chômeurs et des inactifs.

Et ensuite le Brésil qui, depuis le début des années 1990, a vu simultanément les taux de scolarisation et d'alphabétisation des jeunes croître jusqu'à plus de 97 %, le système de santé de base réorganisé dans le « Système unique de santé » et couvrir la quasi-totalité de la population, les retraites de base (rurales et urbaines) unifiées et alignées sur le salaire minimum.

De plus, le Brésil mène actuellement une politique largement popularisée de transferts de revenus connue sous le nom de *Bolsa familia* ; au départ, en 1994, on trouve des allocations très disparates : une allocation destinée à l'achat de gaz domestique (*Auxilio gas*), des bons d'alimentation, des subsides destinés à promouvoir la scolarisation des enfants travailleurs, et la *Bolsa escola*, complément de ressources pour les familles à bas revenu, sous condition d'assistance scolaire des enfants.

Il a tout d'abord fallu plusieurs années pour que la *Bolsa escola* soit généralisée à tous les États fédérés, puis pour que toutes ces allocations soient fusionnées. Et, en 2004, une loi a été promulguée qui instaure la *Renda basica de cidadania* qui doit, à terme (d'ici à 2008), remplacer non seulement la *Bolsa familia*, mais un ensemble d'autres allocations (destinées aux handicapés, aux personnes âgées etc.) et ne plus être assortie d'aucune condition de ressource.

35On pourrait synthétiser ce type de cheminement vers l'universalisation par la métaphore du « levain dans la pâte ». Cette métaphore désigne la situation où des expériences « modèles » modifiaient les comportements sociaux – des agents des institutions de protection sociale, du personnel politique et des producteurs de services sociaux, comme des bénéficiaires de la protection sociale – dans le sens de l'universalisme.

Il ne s'agit pas là de la reproduction à l'identique d'organisations ou d'institutions qui semblent avoir bien fonctionné, mais de mutation qualitative.

À chaque étape du processus, la logique de la protection se modifie : la question des conditions de ressources est vue de façon différente, jusqu'à une disparition de ces conditions ; la population couverte se modifie et intègre des catégories différentes (en termes d'âge, d'activité ou d'inactivité, de situation scolaire ou sanitaire) ; le rapport avec les différents niveaux de l'administration publique se modifie aussi, ainsi que la nature même des institutions publiques chargées de mettre cette politique en œuvre.

36Les conditions de la réussite de ce type de modèle sont essentiellement politiques. En effet, par nature, ce modèle d'extension est à coûts constamment croissants (même s'il permet d'éliminer d'autres coûts, du fait de l'absorption d'autres mécanismes de protection) et instaure une solidarité organique qui comporte automatiquement des éléments de solidarité verticale.

Le consensus, ou même un large accord, sur ce processus d'universalisation n'est pas donné *a priori* (ne serait-ce que parce que le projet lui-même n'existe pas dans sa totalité au départ) ; le consensus se produit – ou ne se produit pas, et c'est alors l'échec – au fur et à mesure que le projet se construit.

[37](#)On voit sur ces exemples que le « haut » qui donne l'impulsion et dirige le processus est la puissance publique, et dans la quasi-totalité des cas l'Etat central [\[17\]](#).

Les conditions de ce type d'extension sont, bien sûr, d'ordre fiscal, mais aussi d'ordre politique (faire prévaloir une solidarité redistributive et la prééminence des droits sociaux sur les droits contractuels dans la définition de la citoyenneté). Sur la plupart de ces points, le contraste est fort avec les politiques « *bottom up* ».

## Du « bas » vers le « haut » (*bottom up*)

[38](#)Ce mode d'extension vers une protection sociale universelle consiste en l'émergence, plus ou moins simultanée, d'une multiplicité de mécanismes locaux de protection sociale (mutuelles, micro-assurance, coopératives, politiques locales – municipales par exemple – d'offre publique de soins ou d'allocations, etc.), puis en leur coordination progressive et une double homogénéisation : homogénéisation de la couverture des risques offerte (par exemple le type de soins médicaux) et homogénéisation des conditions d'accès à cette couverture.

À un moment donné (dont l'existence est la condition de la poursuite de l'universalisation), une unification institutionnelle, l'établissement d'un cadre juridique clair, est nécessaire. Et le mouvement vers le haut se parachève quand sont mis en place les mécanismes de financement qui permettent une réelle universalisation.

[39](#)Ce cheminement vers l'universalisation pourrait être décrit par la métaphore de la « multiplication des pains » : on passe de nombreuses expériences ponctuelles (par exemple des assurances mutuelles de travailleurs salariés – nombreuses en Afrique de l'Ouest (Letourmy, Pavy-Letourmy, 2005) – ou de travailleurs non salariés comme dans l'exemple popularisé de SEWA en Inde, des équipements de santé ou d'éducation gérés collectivement par les habitants d'un quartier ou d'un village...) à un système universel de protection sociale.

[40](#)Un tel modèle ne peut évoluer vers l'universalisation qu'à trois conditions :

La première est qu'il y ait une tendance à reproduire dans une situation analogue, mais différente (professionnellement, géographiquement et socialement), ce qui semble avoir bien fonctionné dans une expérience initiale.

Par exemple, le succès du montage d'une assurance mutuelle de santé au sein des petites commerçantes des villes de la moyenne vallée du Gange serait un moteur de la mise en place de ce type d'assurances au Kerala. Cette tendance est rarement spontanée ; elle suppose des interventions extrinsèques en termes d'évaluation, de popularisation, d'incitations, de coordination. Même si ces interventions peuvent être en partie déléguées à des ONG, elles supposent qu'une politique publique volontariste en soit le moteur.

La deuxième est que la « multiplication » ne soit pas seulement horizontale, mais également verticale. C'est-à-dire que le processus de diffusion par imitation ne se fait pas seulement au sein de catégories de personnes de même statut économique et social (une, puis deux, cent mutuelles regroupant des petits patrons du commerce informel, par exemple) mais verticalement : chaque expérience intègre, petit à petit, de nouvelles catégories (par exemple les aides familiaux et les salariés des petits commerces).

La troisième est que, à un moment donné, l'État intervienne pour unifier un ensemble de dispositifs particularistes, fournissant des services différents à des groupes différents (les mutuelles).

L'intervention unificatrice de l'État crée du politique là où il n'y avait auparavant que de la technique ou du social, et donne au système une dimension nationale.

Faute d'une telle intervention, le risque est grand que la multiplication des « expériences » formellement semblables masque et légitime en même temps des différences importantes, qualitatives et quantitatives (qualité des soins médicaux, niveau des retraites etc.), qui peuvent avoir un caractère cumulatif.

[42](#)Ce modèle *bottom up* a actuellement la faveur de plusieurs organisations internationales (et en particulier de la Banque mondiale et du BIT [\[18\]](#), de plusieurs agences nationales de coopération (d'Europe occidentale, mais aussi du Japon et des États-Unis) et de la quasi-totalité des ONG (largement financées par les précédentes). Il est séduisant politiquement parce qu'il est « en phase » avec un discours très prégnant sur les vertus de la « société civile » (opposée aux vices supposés de l'État) et sur la « bonne gouvernance ». Malgré cet effet de séduction, il convient de faire trois remarques qui, sans remettre totalement en cause cette trajectoire d'universalisation, montrent ses limites et la nécessité d'une intervention complémentaire *top down* de la puissance publique.

Ce modèle est généralement préconisé pour les pays les plus pauvres, avec des niveaux de « formalité » faibles et un niveau de ressources budgétaires également faible. Il y aurait donc, derrière cet argument, l'hypothèse implicite que la voie *bottom-up* est moins coûteuse que la voie *top-down*.

Or, ceci mérite un examen attentif. En matière de santé, par exemple, il faudrait pouvoir montrer que les expériences décentralisées génèrent des coûts inférieurs au modèle *top down*. Cela peut arriver en matière de frais d'administration [19] mais, en matière de soins médicaux, l'abaissement de coûts est en général lié à une plus faible qualité et/ou une limitation forte des soins offerts (exclusion des prothèses dentaires et oculaires, des médicaments onéreux comme ceux liés à la lutte contre le Sida, etc.).

En matière de prise en charge des personnes âgées et handicapées, l'abaissement des coûts est dû le plus souvent à une solidarité communautaire elle aussi précaire (quand tous les membres d'un groupe familial s'appauvrisent en même temps, les limites de la solidarité sont d'autant plus rapidement atteintes que les phénomènes d'individualisation, particulièrement des jeunes, s'accélèrent [20]). En matière d'éducation de base, la substitution d'un système étatique par une multiplicité d'initiatives locales pose, d'une part, un problème d'harmonisation des « savoirs de base » et pousse, d'autre part, à faire de l'éducation le champ de prosélytismes (comme dans le cas des écoles coraniques) sur lesquels il est ensuite difficile de revenir.

Les politiques *bottom up* ne sont alors jamais à elles seules des politiques d'universalisation de la protection sociale.

D'une part, elles ne peuvent qu'être complémentaires de politiques *top down*, financées sur fonds publics, de formation de personnel qualifié et d'offre d'infrastructures ; quand des mutuelles de santé, par exemple, proposent le remboursement de consultations hospitalières et de dépenses pharmaceutiques, cela revient à déléguer aux pouvoirs publics la charge de construire les hôpitaux et, surtout, de former les médecins.

D'autre part, les risques d'exclusion ou de « sélection adverse » sont très présents (exclusion ou non-admission des porteurs du VIH, des personnes trop âgées, des handicapés dans les mutuelles de santé par exemple).

Il existe alors un moment-clé où le cheminement vers le niveau « *up* » se double d'une très forte demande d'intervention publique pour prendre en charge les individus insolubles et ceux qui sont gravement malades.

Enfin, on ne peut faire l'économie de l'action normative de l'État : programmes scolaires et diplômes, normes sanitaires etc.

On se heurte alors à une grave contradiction : d'un côté, les politiques *bottom up* sont valorisées au nom de la transparence, de la participation de la « société civile » et des nouvelles formes de citoyenneté. Et, d'un autre côté, on délègue par défaut à des administrations d'État, démunies de moyens, mais aussi opaques, bureaucratisées et souvent clientélistes, la charge de prendre la responsabilité de l'intervention sociale en direction des plus démunis et des plus vulnérables. La revendication des milieux associatifs et religieux, des ONG et des institutions internationales, qui consiste à demander le maintien de l'autonomie de gestion de leur intervention tout en exigeant des États la prise en charge des situations qu'elles ne peuvent ni ne veulent gérer, s'apparente alors à un nouveau type de corporatisme des « moins pauvres des pauvres », s'appuyant de façon paradoxale sur la valorisation de la « bonne gouvernance ».

[44](#)Le fait de qualifier de « résiduelle » ou de « complémentaire » l'intervention des pouvoirs publics est l'effet d'un *a priori* idéologique.

Certes, quand on focalise l'attention sur les initiatives locales, on a légitimement l'impression que l'initiative vient de la base, et que la demande d'intervention publique ne vise qu'à accélérer et favoriser un mouvement qui va de « bas » en « haut ».

Mais quand on considère l'architecture d'ensemble qui se met en place, la perspective s'inverse : l'universalisation n'est possible que si la puissance publique ne se limite pas à répondre à des demandes ponctuelles, mais organise l'ensemble et définit la place de chaque mécanisme de protection dans cette architecture.

### **La question des droits sociaux et de leur universalisation**

[45](#)L'intégration des plus vulnérables dans un système de protection sociale universaliste implique qu'ils soient dotés de droits sociaux universels (et non de « droits sociaux des pauvres et des plus vulnérables »). Cette pétition de principe pose problème, du fait du flou qui entoure la notion de « droits ». Il est alors nécessaire d'opérer une série de clarifications.

## **Droits sociaux du travailleur et droits sociaux du citoyen**

46La première distinction à faire en matière de droits sociaux sépare les droits du travailleur et les droits du citoyen. Cela impose de distinguer clairement, pour chaque type de couverture de risques, ce qui relève des droits sociaux du travailleur et ce qui relève de la solidarité organisée par la Nation.

Cela est particulièrement problématique dans certains cas. En matière de famille, par exemple, certains « risques » relèvent des droits sociaux liés au travail, comme la perte de revenus liée à la maternité, d'autres relèvent du rapport des citoyen(ne)s à la Nation [21].

En matière de santé, la question est de même nature : une partie des dépenses de santé est liée au travail, que le travail soit la cause de l'état de santé du travailleur [22], ou que la dépense ait pour effet de mettre (ou remettre) le travailleur en état de travailler.

Une autre partie n'est pas directement liée au travail et relève de droits du citoyen (par exemple la vaccination, la santé des jeunes enfants).

47L'assistance n'est pas un « droit social du travailleur », mais c'est un « droit social du citoyen », c'est, symétriquement, un devoir de la Nation envers les citoyens, sans autre contrepartie que la soumission à la puissance souveraine.

Les « droits sociaux du citoyen » ne sont en aucun cas une « charité ». C'est là, d'ailleurs, une des racines de l'ambiguïté du « revenu de citoyenneté ».

D'un côté, on peut l'interpréter comme une allocation minimale octroyée aux pauvres (et aux autres) pour se débarrasser du problème de la pauvreté et de la revendication des pauvres, mais, d'un autre côté, on peut l'interpréter comme la reconnaissance et la contrepartie du fait que tout citoyen contribue, contribuera et a contribué (même s'il est chômeur, femme au foyer, vieillard usé) à la reproduction de ce qui constitue la Nation : famille (et générations précédentes et suivantes), vie collective locale, reproduction et transmission de valeurs symboliques etc. L'idée de « droits sociaux du citoyen » se réfère donc à l'idée que tout citoyen est – en tant que « molécule » d'un corps productif collectif – producteur de quelque chose qui dépasse l'activité de travail rémunéré.

48Il n'y a pas, en principe, de problème méthodologique majeur à propos de la distinction entre droits sociaux du travailleur et droits sociaux du citoyen dans les systèmes à base bismarckienne : la couverture des « droits sociaux du travailleur »

relève du système contributif, celle des « droits sociaux du citoyen » du financement fiscal.

À l'inverse, dans une logique beveridgienne, les droits sociaux du travailleur et les droits sociaux du citoyen, bien que distincts conceptuellement, sont couverts par une unique source de financement, fiscale, ce qui rendrait la distinction entre les deux types de droits sociaux impossible.

Or, il apparaît rapidement que cette opposition entre les deux systèmes – contributif et non contributif – n'est guère pertinente :

D'une part, en particulier dans les pays du Sud, une large part des travailleurs (informels et précaires) ne cotise pas, mais leur activité productive est néanmoins socialement utile ou nécessaire. Il s'agit des « informels » au sens traditionnel tout d'abord : micro-entrepreneurs, travailleurs indépendants, aides familiaux.

Mais il s'agit aussi, de plus en plus depuis une quinzaine d'années, de travailleurs salariés « précarisés », y compris ceux de grandes entreprises, et des chômeurs [23]. Il n'empêche que ces travailleurs acquièrent des droits sociaux du fait de leur participation à l'activité productive, même si eux, ou leurs employeurs, ne cotisent pas. Ils acquièrent donc des droits sociaux du travailleur (même non contributeur), qui sont d'une autre nature que les droits sociaux génériques du citoyen, même si le financement de leur couverture est fiscal dans les deux cas.

D'autre part, le système contributif finance une large part de la couverture des « droits sociaux des citoyens » : non seulement les contributions des salariés financent la couverture « d'ayants droit » qui ne sont pas (et ne seront jamais) salariés contributeurs mais, fréquemment (dans le cas des allocations versées aux familles en particulier), l'ensemble de la population bénéficie de prestations financées uniquement ou principalement par des cotisations.

50Il devient donc nécessaire d'entériner, au niveau des principes comme de celui du droit, cet état de fait : il existe d'un côté des droits sociaux du travailleur, et de l'autre des droits sociaux du citoyen. Il existe par ailleurs des cotisations contributives liées au travail salarié (ou du moins à certains statuts du travail salarié), et de l'autre des modes de financement fiscal.

Ce n'est pas le fait de contribuer par la cotisation ou par l'impôt qui confère tel ou tel type de droits, mais la participation à l'activité productive dans un cas, l'inscription dans le système des droits-devoirs de la citoyenneté dans l'autre.

Il est donc nécessaire de produire des compromis politiques sur cette dissociation entre mode de collecte des ressources (cotisation ou impôt) et nature des droits sociaux ; ces compromis politiques ont été établis, de façon empirique et sans conflit

majeurs en Europe occidentale ; ils ont été impossibles dans la plupart des pays d'Amérique latine ou en Inde, du fait d'une opposition frontale entre les appareils corporatistes et les forces politiques œuvrant vers l'universalisation, mais cela n'empêche pas que c'est là que se situe l'enjeu politique majeur de l'universalisation des droits sociaux.

## La question des contreparties et de la conditionnalité des droits sociaux

[51](#)Il est toujours plus aisé politiquement de garantir un « droit social du travailleur » fondé sur des contreparties identifiables, même quand il n'est pas lié à une cotisation préalable, qu'un « droit social du citoyen », souvent confondu avec l'assistance.

Par exemple, le versement de revenus de remplacement (en cas de maladie, d'accident du travail, ou de vieillesse) a un degré de légitimité beaucoup plus fort quand il est explicitement lié à une activité productive passée (même sans cotisation) que quand il ne repose sur rien d'autre qu'un impératif moral.

[52](#)Bien sûr, l'identification de cette « activité productive passée » pose une multiplicité de problèmes. Comme, dans la plupart des cas, il est le plus souvent techniquement nécessaire de se fonder sur les déclarations des intéressés (« informels » et petits agriculteurs notamment), il est probable que le nombre des personnes à qui sont conférés des « droits sociaux du travailleur » excède celui qu'on aurait dans un système permettant un enregistrement comptable incontestable [\[24\]](#), mais, d'un côté, ce « surcoût » est en partie compensé par la diminution des dépenses au titre des « droits sociaux du citoyen » et, de l'autre, c'est la condition pour que ces droits apparaissent comme de véritables droits, attachés à la personne, et non comme des faveurs délivrées de façon discrétionnaire par le pouvoir politique.

[53](#)Pour ce qui est des « droits sociaux du citoyen », même si les contreparties sont plus difficiles à identifier que celles des « droits sociaux du travailleur », cette identification est nécessaire, en particulier pour garantir ces droits et les faire échapper du registre de la faveur.

Le fait « d'être citoyen » implique des contreparties – des activités socialement nécessaires – qui vont bien au-delà de celles qu'énonçait la théorie des droits politiques du XVIII<sup>e</sup> siècle (les devoirs de participation à la défense de la patrie, à la délibération politique et – sous condition de ressource – au paiement de l'impôt) :

éducation des enfants, activité en direction des personnes âgées, participation à des activités (associatives ou communautaires) touchant les affaires communes liées, ou non (sport, culture...), à l'économie, poursuite d'études ou formation permanente, entretien du patrimoine naturel. Le fait même que toutes ces activités relèvent, dans certains pays, de la sphère privée, dans d'autres de la sphère publique [25], et surtout que, dans beaucoup de pays, elles passent, au gré de l'histoire, d'une sphère à l'autre, montre bien qu'elles ne sont pas « par nature » socialement utiles ou inutiles.

Toutes sont potentiellement des contreparties de « droits sociaux du citoyen ». *A priori*, on pourrait penser qu'un coup de force politique serait la seule façon de faire reconnaître comme « socialement utile » certaines de ces activités. L'histoire récente des pays d'Europe du Nord (Allemagne, Benelux et Scandinavie) tend plutôt à montrer le contraire : c'est plutôt un modèle de « levain dans la pâte » qui l'emporte, et qui intègre petit à petit des activités multiples dans celles qui confèrent des droits sociaux du citoyen.

54Cela n'exclut pas que les conditions de ressources soient légitimes (par exemple que l'accès aux services de santé soit entièrement gratuit pour une mère de famille au-dessous d'un plafond déterminé de ressources, partiellement payant au-delà, ou pour les bourses scolaires), mais l'énoncé de conditions ne fait que préciser les modalités d'exercice d'un droit assorti de contreparties et ne tient pas lieu de définition des droits sociaux. Les conditionnalités ne sont pas contradictoires avec l'existence de droits, elles en sont au contraire le support ; faute de ces conditionnalités, on sort de la logique des droits pour entrer dans celle de la charité d'État, qui s'avère parfois bien faible dans sa concurrence avec les autres logiques de charité (religieuse ou clientélaire). S'agissant des « plus vulnérables », cette question est particulièrement cruciale.

### **La question de la protection des « plus vulnérables » dans le processus d'universalisation de la protection sociale**

55La protection des plus vulnérables ne peut être efficace et pérenne que si elle est conçue comme un élément d'une protection sociale tendant vers l'universalité. Cela signifie deux choses : d'une part que la question des plus vulnérables ne soit pas traitée « en bout de chaîne », comme élément résiduel et spécifique, mais comme partie prenante d'un processus global, d'autre part, que cette protection des plus

vulnérables repose sur l'établissement de droits sociaux (du travailleur et/ou du citoyen), qui peuvent être spécifiques, mais ne relèvent pas pour autant de la faveur ou de la charité.

## **Qui sont les « plus vulnérables » ?**

[56](#)Tout d'abord se pose un problème terminologique. L'utilisation du mot « vulnérable » est censée permettre d'échapper à de nombreuses connotations ambiguës qui entourent le mot « pauvre », en particulier la difficulté de définition d'une notion très largement polysémique et l'impossibilité de mesurer précisément la pauvreté, soit en termes de revenus monétaires, soit en termes de « pauvreté humaine ». Le mot « vulnérable » pose cependant autant de problèmes.

Il ramène à une problématique probabiliste : est vulnérable celui qui a une forte probabilité d'être « blessé » [\[26\]](#), victime d'un risque mais, alors, tout repose sur la hiérarchie que l'on propose des risques. Intuitivement, on entend par « les plus vulnérables » ceux qui encourgent le plus le risque de ne pas pouvoir satisfaire leurs besoins essentiels ; un consensus implicite sur la nature, mais surtout sur la hiérarchie de ces besoins essentiels (besoins alimentaires, logement, habillement, santé de base...), est nécessaire et existe rarement.

[57](#)Malgré cette limite, la notion de « plus vulnérables » apporte cependant, par rapport au mot de « pauvre », un aspect dynamique. La vulnérabilité, ce n'est pas tant le fait d'être pauvre que le fait d'avoir beaucoup de chances, si on échappe à la pauvreté, d'y retomber rapidement.

Cette distinction présente un grand intérêt quand il s'agit d'étudier et de mener des politiques en faveur d'une catégorie de pauvres en améliorant leurs « capacités » à rester durablement en dehors de la pauvreté, mais cette problématique de minimisation des risques ne vaut guère pour ceux qui ont déjà été victimes de risques, et n'ont aucune chance d'atteindre une position où ils pourraient durablement et de façon autonome échapper à des risques ultérieurs. Pour éclaircir la discussion, je distinguerai trois types de « plus vulnérables ».

## **Les « plus vulnérables », exclus de l'activité productive**

[58](#)Ce qui vient d'être dit concerne en particulier ceux qui forment, de plus en plus, l'énorme majorité des plus pauvres : les personnes âgées, exclues de l'activité productive, mais aussi de nombreux handicapés (physiques et mentaux), des victimes de maladies chroniques ou dégénératives (Sida, mais aussi paludisme, lèpre etc.).

Pour toutes ces catégories, le mot de « protection sociale » garde une pertinence, et se distingue de la « lutte contre la vulnérabilité » si on limite celle-ci à la minimisation de la probabilité d'encourir un risque, puisque ces personnes sont déjà des victimes.

[59](#)L'évolution de la plupart des systèmes de protection sociale dans les pays du Sud depuis le début des années 1990 a produit, presque partout, une croissance rapide du nombre de ces catégories, autant directement qu'indirectement, directement, à cause des effets du passage à la capitalisation de nombreux systèmes de retraite, du démantèlement des systèmes de subvention aux produits de première nécessité, de la fin de la gratuité de nombreux systèmes de soins médicaux...

Mais aussi indirectement, par exemple, la diminution de la couverture assurantielle en matière de santé dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne s'est accompagnée d'une restriction drastique du nombre des ayants droit.

Les mutuelles de santé ou la micro-assurance, de par leurs effets exclusifs rappelés plus haut, ne pallient que très partiellement cette évolution, qui est aggravée par le vieillissement de la population, le délitement des solidarités familiales et communautaires, et des pandémies, comme celle du Sida [\[27\]](#).

La lenteur des cheminement vers l'universalisation *bottom up* renforce l'idée de l'urgence d'une intervention *top down* massive en leur direction. C'est ici que l'affirmation des « droits sociaux du citoyen » est importante, car elle seule permet de fonder et de légitimer les politiques sociales à destination de ces catégories sur la compassion.

## **Les « moins vulnérables » des « vulnérables » : ceux qui sont encore,**

# **ou peuvent rentrer, dans l'activité productive**

[60](#)Une grande partie des politiques « ciblées », inspirées par Amartya Sen, s'adresse à des individus vulnérables, mais potentiellement porteurs de *capabilities* et réinsérables dans le circuit productif.

Pour cette partie minoritaire, ces politiques ciblées (micro-crédit, coopératives de commercialisation, accès à l'éducation...) permettent effectivement d'accroître les « capacités », entendues comme capacités d'accéder au marché.

Ces politiques ne sont pas destinées aux plus vulnérables (inactifs âgés, handicapés), mais à ceux qui, potentiellement, sont appelés à sortir par eux-mêmes de la vulnérabilité : femmes salariées chefs de famille, travailleurs précaires alternant salariat non qualifié et petites activités informelles, etc.

[61](#)L'argument principal qui joue en faveur de ces politiques est leur aptitude à restaurer une capacité de projection dans l'avenir, de permettre aux « vulnérables » de faire des investissements (en matériel, en achat de terres, en stocks, mais aussi en capital scolaire) qui les feraient échapper progressivement à la vulnérabilité face aux risques.

Cet argument est largement pertinent, mais ne permet pas pour autant de faire de ces politiques des substituts à la protection sociale. Il est en effet extrêmement contradictoire de faire jouer aux politiques destinées à accroître les « capacités » deux rôles complètement différents : d'un côté un accroissement des capacités d'accès au marché, et de l'autre un rôle d'assurance sociale. Qu'une protection sociale soit nécessaire pour qu'un individu puisse se lancer dans des projets d'investissements qui supposent une certaine sécurité, cela est indubitable, mais on ne peut pas alors, en même temps, supposer que les ressources dévolues à l'activité productive soient considérées comme une « réserve » pour pallier des risques tels que la maladie, l'accident, etc.

L'important pour ces catégories de « vulnérables » est que leur activité productive soit reconnue comme conférant des droits sociaux, selon ce qui a été dit plus haut ; techniquement, il est tout à fait possible de mettre en place un système de contributions qui « détourne » vers le système de protection sociale une contribution progressivement croissante au fur et à mesure que l'excédent issu de l'activité productive augmente (les droits sociaux reposant alors non sur les contributions passées, mais sur un engagement concernant les contributions futures).

Les politiques en vue de l'accroissement des *capabilities* ne sont donc pas indépendantes des politiques de protection sociale universelle, ou substituables à elles : elles leur sont largement complémentaires.

## Les « nouveaux vulnérables »

[\[62\]](#)En dehors de ces deux grandes catégories, il en existe une troisième, extrêmement hétéroclite, qui regroupe un ensemble de personnes tombées dans la vulnérabilité à la suite d'événements personnels ou collectifs, et démunis de protection sociale : *working poor* rejetés par des industries employant une main-d'œuvre jeune, peu formée et rapidement usée physiquement, et prématurément décrétée « inemployable » par des entreprises qui ouvrent et ferment au gré de la conjoncture (maquiladoras du Mexique et d'Amérique centrale, usines de sous-traitance de Tunisie et du Bangladesh...) ; travailleurs alternant entre emplois déqualifiés et non garantis des grandes entreprises, chômage, emplois « aidés » [\[28\]](#) et strates inférieures de l'économie informelle (du commerce de rue à la domesticité) ; paysans expulsés en masse de la terre, à la suite d'événements politiques et militaires (Afrique des Grands Lacs, Colombie) ou de la brutalité des changements économiques (Chine). La totale inadéquation des modes traditionnels de protection sociale à ces situations, et surtout l'extrême volatilité de celles-ci, n'offre pas d'autre solution qu'une universalisation « à marche forcée » des droits sociaux.

Pour les uns (les travailleurs précaires rejetés momentanément de l'activité), l'affirmation de la possession de « droits sociaux du travailleur », dans la conception élargie qui a été esquissée plus haut, a une importance fondamentale pour légitimer l'extension vers eux de la protection sociale.

Pour les autres (déracinés, réfugiés...), le discours sur l'*empowerment* ne peut faire de sens que dans une étape ultérieure. À court terme, l'urgence est la définition d'un « socle » élargi de droits sociaux du citoyen reposant sur l'intégration de la dimension « sociale » dans les droits de l'homme et l'accès gratuit aux services collectifs. **Au-delà de l'évidence : pourquoi faut-il protéger les « plus vulnérables » ?**

## L'impératif moral suffit-il à légitimer la protection des « plus vulnérables » ?

63De tout ce qui a été dit de l'universalisation de la protection sociale, on peut déduire qu'il existe un risque politique majeur à définir un impératif moral justifiant exclusivement la protection des « plus vulnérables », alors que les impératifs de protection des autres catégories de la population auraient un autre fondement. Historiquement, toutes les politiques de lutte contre la pauvreté qui se légitimaient uniquement sur des arguments moraux ont fonctionné sur la base d'un partage entre « bons pauvres » et « mauvais pauvres » : certains de ceux-ci sont victimes de la malchance, et sauront échapper à la pauvreté pourvu qu'on les aide à s'aider eux-mêmes.

D'autres présentent des vices moraux (paresse, ivrognerie...), considéreront l'aide comme un dû et retomberont perpétuellement dans la pauvreté.

64Cette vision, héritée de la philanthropie du XIX<sup>e</sup> siècle, peut paraître caricaturale. Pourtant, quoi qu'atténuee, elle marque encore les discours et les pratiques de nombreuses agences de développement, organisations internationales et même pouvoirs d'État.

Par exemple, plusieurs gouvernements d'Afrique australe, et celui de la Chine, ont longtemps refusé – ou refusent encore – de prendre en charge les malades du Sida, cette maladie étant considérée comme une sorte de châtiment punissant certaines pratiques sexuelles ; autre exemple, le fait que les allocations du programme *Progresa-Oportunidades* au Mexique soient versées aux femmes a été explicitement justifié par le fait que les hommes utiliseraient ces allocations prioritairement pour satisfaire leur consommation d'alcool.

65La morale, ou l'éthique, jouent nécessairement un rôle important dans la prise de décision d'une action en vue de l'intégration des « plus vulnérables » dans un système de protection sociale en marche vers l'universalisation, mais cela ne signifie en aucun cas que la morale doive et puisse être à la base des choix politiques tels que : qui mérite d'être protégé, contre quel risque ? La progression vers l'universalité ne peut que consister en l'intégration successive de catégories objectivables, et non d'individus, retenus ou exclus en vertu de leurs qualités ou vices moraux, réels ou supposés. C'est ce principe qui a permis la naissance de « l'État social » il y a plus d'un siècle, et qu'il convient de redécouvrir.

## **L'impératif politique et l'utilité économique de la protection des « plus vulnérables »**

66Si l'on remet l'impératif moral à sa place (celle d'un moteur nécessaire, mais insuffisant de l'universalisation de la protection sociale), il ne reste plus que deux ordres d'arguments décisifs pour justifier l'intégration des plus vulnérables dans un système de protection sociale universaliste : des arguments d'ordre politique, et d'autres d'ordre économique.

67D'un côté, il existe un ensemble d'arguments d'ordre politique. Ces arguments ont été la principale origine des premières lois sociales en Europe à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : il s'agissait, dans une période de démocratisation, de mettre tous les citoyens, même les plus pauvres, dans une situation où ils pouvaient exercer un jugement politique libre. On retrouve ici la question de la nature des droits sociaux. Ceux-ci sont des droits, que tous les citoyens, même les plus vulnérables, peuvent exercer et faire valoir, y compris devant les tribunaux. La garantie des droits sociaux des « plus vulnérables » est la condition de leur liberté politique, plus que pour toute autre catégorie de population, et leur inscription dans la loi [29] et les traités internationaux [30] ne relève pas seulement du symbole, mais est essentielle pour faire prévaloir une conception en termes de droits. Faute de cette garantie, le risque du clientélisme et de l'instrumentalisation politique de la lutte contre la vulnérabilité menace toujours. Certes, une définition précise des droits sociaux des plus vulnérables et le contrôle de leur effectivité risque d'engendrer un surcroît de bureaucratisation et une judiciarisation des rapports sociaux, mais cela n'est pas *a priori* un facteur de bureaucratisation plus important que la judiciarisation des rapports commerciaux.

68De l'autre côté existent des arguments de type économique : on ne peut intégrer des citoyens dans un ordre productif « libéral », marqué par une contrainte à l'hyper-compétitivité, non seulement des entreprises mais aussi des individus, que si ces derniers savent que, même s'ils sont les « perdants », ils conserveront la garantie d'un minimum de droits sociaux.

Par exemple, les évaluations de la réforme des systèmes de retraite à travers le passage à la capitalisation faites par P. T. Orszag et J.E. Stiglitz (2001) et par C. Mesa Lago (2005) font non seulement un constat d'échec généralisé de ces systèmes privatisés (en termes de taux de couverture, de frais d'administration, d'équité et d'égalité), mais montrent bien que ces réformes ont amené une intervention croissante des pouvoirs publics. Les travailleurs et, plus largement, les citoyens n'acceptent d'entrer dans les « nouveaux systèmes » que s'ils ont la garantie d'une prise en charge par l'État, au cas où l'accroissement de leur vulnérabilité dans le travail les amènerait à une position d'hyper-vulnérabilité une fois rejettés hors du travail par l'âge.

On en arrive à ce paradoxe selon lequel le désengagement de l'État de la gestion des systèmes de retraites se traduit par un surengagement de l'État dans la gestion des exclus par les réformes.

En apparence, le « pilier » étatique ne joue qu'un rôle résiduel et caritatif, en direction des « plus vulnérables », alors que le « pilier » du marché jouerait un rôle moteur et dynamique. En fait, l'existence du « pilier » étatique est la condition politique du fonctionnement du marché des retraites par capitalisation, les entreprises d'assurance exigeant, au nom de la « morale », que l'État prenne en charge les coûts que la privatisation du système engendre.

## **Les instruments de l'accès à la couverture des besoins essentiels des « plus vulnérables »**

[69](#)Ces instruments existent déjà pour la plupart, et plusieurs d'entre eux ont été cités ou analysés dans les pages qui précèdent.

Le plus important n'est pas, me semble-t-il, de faire un « catalogue » des outils, mais de rappeler un principe de base : la pertinence de ces outils doit être évaluée au cas par cas à partir d'un critère de jugement principal, leur aptitude à accélérer le cheminement vers l'universalisation des droits sociaux.

Celle-ci est la condition déterminante de l'intégration des « plus vulnérables » dans les systèmes de protection sociale.

[70](#)Au-delà de cette position de principe, quatre points méritent d'être soulignés.

## **Le *workfare* n'a pas de sens pour les « plus vulnérables »**

[71](#)Les catégories les « plus vulnérables » sont largement confondues avec celles qui sont les « moins employables ». Cela vaut évidemment pour les personnes âgées, handicapées et malades, mais cela vaut aussi pour beaucoup de personnes jeunes : quand une entreprise de confection ouvre vers 1995 au Bangladesh, en employant massivement des jeunes filles de 15 à 18 ans, et ferme dix ans après en licenciant toute sa main-d'œuvre à cause de la fin de l'accord multifibres, cela ne fait aucun sens de conditionner les droits sociaux de ces femmes de 25 à 30 ans à des « efforts » pour retrouver un emploi, il n'y en a plus.

Les politiques du *workfare* relèvent en grande partie de la vision du « mauvais pauvre » évoquée plus haut, d'une « morale de la responsabilité » dont la condition

de pertinence est qu'il existe de nombreux emplois accessibles à, et refusés par, ceux qui sont démunis des droits sociaux attachés au travail.

Or cette condition est très rarement remplie en ce qui concerne les « plus vulnérables ». La dissociation entre « droits sociaux du citoyen » et « droits sociaux du travailleur » est donc nécessaire pour surmonter cette aporie, elle permet de déplacer la question de la responsabilité vers les pouvoirs publics, qui ont encouragé ce type de politique industrielle très volatile, et les pousse à assumer le fait que toute politique visant à attirer les capitaux qui repose sur le déni des « droits sociaux du travailleur » a pour revers la nécessité de prendre en compte les « droits sociaux du citoyen ».

## **La question de l'offre de services publics reste la question déterminante**

[72](#)Toutes les politiques de protection sociale des plus vulnérables prennent pour base soit la gratuité de l'accès à certains services publics (éducation, santé, maternité), soit la solvabilisation de la demande, en particulier à travers des *cash transfers* conditionnels.

Mais la question se pose alors du côté de l'offre. Si celle-ci n'augmente pas, on aboutit inévitablement à l'un ou l'autre de ces phénomènes : soit un rationnement de fait, en particulier par l'allongement des files d'attente, ou même un dédoublement masqué des services publics (un type de services pour les « vulnérables », et un autre pour les « non vulnérables »), soit une dégradation de la qualité des services pour tous les usagers, peu apparent dans les indicateurs statistiques (augmentation du nombre des enfants par classe dans l'enseignement primaire, par exemple, qui n'apparaît pas dans les statistiques indiquant les taux de scolarisation), soit à une « remarchandisation » insidieuse des services publics (médecins vendant des médicaments en principe gratuits, instituteurs vendant cahiers et crayons etc.).

Cela n'empêche pas que la solidarité communautaire puisse jouer un rôle complémentaire important mais, d'une part, ce ne peut être la base principale des politiques d'universalisation [\[31\]](#), d'autre part, la solidarité communautaire ne permet pas, en général, la construction des équipements de base et est souvent volatile.

# L'impossibilité de se passer de *cash transfers* peu conditionnels

[73](#)Plusieurs institutions internationales (la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement) proposent de développer des politiques de *cash transfers* analogues à celles qui ont été mises en place au Mexique (*Progresa*, puis *Oportunidades*) ou au Brésil.

Dans ce cas, l'initiative ne vient pas du tout de la société civile, mais de l'administration publique : celle-ci désigne, tout d'abord, les zones géographiques qui sont l'objet de son intervention, définit les seuils de revenus en deçà desquels les familles recevront une aide, et détermine les conditions d'accès aux aides (scolarisation des enfants et utilisation régulière des services publics de santé).

La « société civile » joue cependant un rôle, puisque la mise en œuvre du programme au niveau local et la distribution des fonds sont effectuées par des femmes (dénommées au Mexique *promotoras*, puis *vocales*) désignées collectivement par les bénéficiaires elles-mêmes.

[74](#)Sans proposer ici une évaluation précise de ces politiques, on peut remarquer qu'elles ont joué un rôle très positif vis-à-vis non pas des « plus vulnérables » en général, mais des « plus vulnérables » dans des zones géographiques où ils étaient concentrés (les difficultés de mise en œuvre sont en effet très grandes quand les « plus vulnérables » sont disséminés au sein de la population, particulièrement dans les grandes villes) : les taux de scolarisation et d'utilisation des services médicaux augmentent [\[32\]](#), la baisse de la volatilité des revenus fait que des projets productifs à moyen terme se mettent en place, les conditions de logement s'améliorent. Les effets pervers, en particulier l'utilisation clientéliste de la distribution des subsides, sont réels, mais limités.

[75](#)De façon générale, ces politiques peuvent former un élément très efficace des politiques à destination des « plus vulnérables », à condition que se développe l'idée qu'il s'agit là de l'expression d'un « droit social du citoyen » et non de la faveur octroyée par tel ou tel gouvernement. Le fait que, dans ces deux pays (Brésil et Mexique), ces *cash transfers* soient reconduits, depuis une dizaine d'années et à travers des changements de gouvernements, a effectivement développé cette forme de conscience de la citoyenneté. Le problème majeur est celui de la définition des limites à l'élargissement des catégories potentiellement bénéficiaires [\[33\]](#).

# **La supériorité de transferts sociaux vers des « régimes » plutôt que vers des individus**

76Le problème de toute politique d'assistance, même si celle-ci est légitimée par des situations d'urgence, est le danger de stigmatisation des individus assistés, la création de catégorie de « sous-citoyens » et la formation d'une hiérarchie, implicite ou explicite, entre droits sociaux.

Pallier ce problème suppose que ce ne soient pas les individus, qui apparaissent comme « aidés », mais des catégories de population définies non seulement par une situation donnée (« être pauvre »), mais par des droits fondés à la fois sur cette situation et sur des contreparties explicites.

Dans une optique gradualiste de cheminement vers l'universalisation de la protection sociale, il est évidemment nécessaire d'identifier des catégories prioritaires. Si l'on admet, par exemple, que les enfants au travail sont une catégorie prioritaire, le droit pour leur famille à une allocation liée à la scolarisation des enfants (et à leur retrait du travail) peut et doit être explicitement lié à l'accomplissement d'une fonction socialement utile (l'éducation des enfants) et pas seulement au caractère moralement condamnable du travail infantile.

C'est ce qui permet de fonder légitimement des institutions nouvelles (« caisse » et « régime » de protection), qui ne sont pas nécessairement gérées par l'État, mais sont sous sa tutelle, par exemple une caisse d'assurance des vendeurs de rue ou des domestiques.

L'organisation des transferts pérennes depuis les autres caisses et le budget de l'État n'est alors légitime qu'à deux conditions : que ces institutions de niveau intermédiaire voient leur rôle clairement défini comme étant celui de garantir des droits sociaux, eux-mêmes clairement énoncés, et que soient mis en place des barèmes de contribution, même très faibles, qui permettent d'échapper à la vision en termes de pur assistanat.

77Les exemples peuvent être multipliés selon les situations (les travailleurs âgés, formels et informels, les réfugiés, les femmes chefs de famille etc.).

L'architecture institutionnelle peut paraître complexe, mais elle l'est en fait beaucoup moins que celle des multiples plans de lutte contre la pauvreté [\[34\]](#). Bien entendu, les

caisses concernant plus particulièrement les « plus défavorisés » seront déficitaires, mais cela est déjà le cas.

Dans toute société, ce sont ceux qui sont en âge d'être professionnellement actifs qui financent la protection sociale de ceux qui ne sont plus actifs, ou sont actifs d'une autre façon que « professionnellement ». Il n'y a rien là d'illégitime. La différence avec la situation actuelle serait que les transferts intercatégoriels ne seraient plus fondés sur le couple compassion-stigmatisation, mais sur la reconnaissance de la diversité des fonctions sociales accomplies et sur les droits sociaux qu'elles engendrent.

## Conclusion

78La question de la protection sociale des « plus vulnérables » fait prendre conscience de la nécessité d'une complète révolution dans la façon de penser la protection sociale.

En effet, elle ne trouve de solution que si on l'intègre dans un mouvement général d'universalisation de la protection sociale.

Celui-ci est nécessairement très long et suit, en général, simultanément un double mouvement, *top down* et *bottom up*. Mais ces deux mouvements ne jouent pas le même rôle et l'intervention de la puissance publique est largement déterminante dans les moments « clés », ceux de l'unification institutionnelle, de l'organisation des transferts financiers et de la mise en place de nouvelles formes de solidarité.

Les problèmes posés sont multiples : la nécessité de rebâtir l'architecture institutionnelle de la protection sociale dans la plupart des pays du Sud tout d'abord, les problèmes de financement ensuite, et enfin la nécessité de repenser complètement la question des droits sociaux et de leurs contreparties.

79Cette dernière question est la question centrale soulevée dans ce texte ; les « plus vulnérables » ont deux types de droits sociaux : les uns dérivés de leur activité productive (même s'ils ne contribuent que très faiblement au financement de la protection sociale), les autres (pour les inactifs) de leur seule citoyenneté.

La difficulté idéologique majeure est donc de faire admettre que la protection sociale des « plus vulnérables » ne concerne pas des « pauvres qu'il faut aider », mais des citoyens dotés de droits, dont elle est la condition de leur participation à la décision démocratique.

La question des droits sociaux précède donc, logiquement et dans l'ordre des priorités politiques, la question des capacités contributives ; si les contributions sont nécessaires (pour tous les « plus vulnérables » qui ont une activité économique) pour fonder la légitimité de l'universalisation, il n'existe aucun rapport d'équivalence entre contributions et prestations.

80L'universalisation de la protection sociale et l'inclusion de la protection des « plus vulnérables » dans ce mouvement d'universalisation constituent un projet politique nécessaire.

Faute d'un consensus sur la priorité de ce projet, on perpétuera les impasses et les échecs de la « lutte contre la pauvreté » dans ses formes actuellement dominantes, Sisyphe moderne qui recrée sans cesse la pauvreté qu'elle combat.

## **V-2.- LA REALISATION DE LA THEORIE DE L'UNIVERSALISATION PAR RISQUE ET NON DANS L'INTEGRALITE DE LA PROTECTION SOCIALE / L'EXEMPLE DU RISQUE MALADIE**

# **La mise en place de la Protection Universelle Maladie**

En France, le 1er janvier 2016, la protection universelle maladie est entrée en application. Cette réforme, prévue par l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, parachève la logique initiée avec la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) de base en 1999 qui visait à ouvrir des droits à l'assurance maladie à toutes les personnes qui en étaient dépourvues.

La PUMa garantit désormais à toute personne qui travaille ou réside en France un droit à la prise en charge des frais de santé, sans démarche particulière à accomplir.

### **les objectifs d'une telle réforme ?**

Cette réforme, prévue par l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, parachève la logique initiée avec la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) de base en 1999 qui visait à ouvrir des droits à l'assurance maladie à toutes les personnes qui en étaient dépourvues.

Cette réforme vise à moderniser l'assurance maladie pour simplifier la vie des assurés ; ses grandes mesures ayant pour objectif de :

- garantir un droit au remboursement des soins de manière continue, sans que les changements familiaux ou professionnels n'affectent ce droit.
- réduire au strict nécessaire les démarches administratives et les situations nécessitant de changer de caisse d'assurance maladie
- garantir davantage d'autonomie et de confidentialité à tous les assurés dans la prise en charge de leurs frais de santé.

### **Les bénéficiaires de cette réforme et les cotisations induites**

#### **Les bénéficiaires**

A partir du 1er janvier 2016, toute personne qui travaille ou réside en France de manière stable et régulière relève de la protection maladie universelle et bénéficie à ce titre du droit à la prise en charge de ses frais de santé :

\* Les personnes qui travaillent n'ont plus à justifier d'une activité minimale, seul l'exercice d'une activité professionnelle est pris en compte.

Pour les personnes sans activité professionnelle, elles bénéficient de la prise en charge de leurs frais de santé au seul titre de leur résidence stable et régulière en France, à savoir résider en France depuis au moins 3 mois à l'ouverture des droits puis au moins 6 mois par an.

### **Quelles cotisations devront-ils payer ?**

Les cotisations dépendent de la situation et des ressources.

**L'assuré a une activité professionnelle** : rien ne change, les cotisations maladies sont calculées en fonction de son revenu

**L'assuré est sans activité avec un revenu du capital supérieur à 9 654 € en 2016 :**

il est redevable de la cotisation subsidiaire maladie

**L'assuré est une personne sans activité ou avec des ressources faibles** : il n'a aucune cotisation subsidiaire maladie à régler

**L'assuré est retraité** : il n'a aucune cotisation subsidiaire maladie à régler

**Pour les personnes sans activité concernées** : la cotisation subsidiaire maladie est automatiquement calculée suite à la déclaration de revenus grâce aux informations transmises à l'administration fiscale : il n'y a aucune démarche à effectuer.

### **la simplification et la continuité des droits pour les assurés**

En pratique, dans la mesure où une personne travaille ou réside en France de manière stable et régulière, la protection universelle maladie lui garantit un droit à la prise en charge de ses frais de santé en simplifiant ses démarches. Il n'y aura plus de sollicitations pour apporter des justificatifs, parfois chaque année, pour faire valoir ses droits à l'assurance maladie.

De même, cette réforme permet de rester dans son régime d'assurance maladie (en dehors des régimes spéciaux), y compris en cas de perte d'activité ou de changement de situation personnelle. Les éventuelles périodes de rupture dans les droits sont ainsi évitées.

*Pour en savoir plus sur les régimes spéciaux : [cliquer ici](#)*

En simplifiant le dispositif actuel et en réduisant à ces deux critères, professionnel ou de résidence, les conditions pour obtenir des droits, la réforme s'accompagne de

nouvelles modalités de contrôle adaptées, en particulier pour identifier les personnes ayant quitté le territoire. Ces dernières devront ainsi se manifester auprès de l'assurance maladie afin de signaler leur départ à l'étranger, sans autre démarche administrative.

**À noter :** dans la mesure où toutes les personnes qui travaillent ou résident en France de manière stable et régulière sont désormais couvertes par l'assurance maladie - soit au titre de leur activité professionnelle, soit au titre de leur résidence - **le dispositif de la CMU de base n'a plus de raison d'être et est donc supprimé.**

### **la suppression progressive du statut d'ayant droit majeur**

La protection universelle maladie prévoit que toutes les personnes majeures sans activité professionnelle ont droit à la prise en charge de leurs frais de santé **à titre personnel**, dès lors qu'elles résident en France de manière stable et régulière. Elles n'ont plus besoin d'être rattachées à un assuré ouvrant droit.

**Ainsi, pour les 18 ans et plus (ou sur demande dès 16 ans ou encore s'ils sont étudiants dans l'enseignement supérieur), la notion d'ayant droit disparaît.**

**L'avantage :** toute personne assurée à titre personnel reçoit un décompte de remboursement individuel et perçoit ses remboursements sur son propre compte bancaire, ce qui garantit une **meilleure confidentialité dans la gestion des informations sur ses remboursements de prise en charge.**

De plus, elle bénéficie de droits à titre personnel, indépendamment de son conjoint, ce qui simplifie les démarches en cas de changement de situation personnelle.

Un droit d'option permet à l'assuré sans activité professionnelle de rejoindre la caisse de son conjoint sur simple demande.

Les personnes majeures ayant droit d'un assuré, antérieurement à la PUMa, **peuvent conserver quant à elles ce statut jusqu'au 31 décembre 2019** et dans ce cas, devenir assuré à titre personnel à cette date. Toutefois, si elles le souhaitent, elles peuvent demander à acquérir ce statut avant, par une simple demande auprès de leur caisse d'assurance maladie.

### **La perte d'activité**

En cas de perte d'activité, l'assuré conserve le même régime d'assurance maladie (en dehors des régimes spéciaux). Les changements de situation n'ont pas d'incidence, ce qui garantit la continuité des droits et le secret professionnel.

*Pour en savoir plus sur les régimes spéciaux : [cliquer ici](#)*

## **Les retraités**

Les retraités continuent de dépendre du régime dans lequel ils se sont ouverts des droits.

**Retraités cumulant emploi et retraite :** Ils sont pris en charge par le régime dont ils relèvent au titre de leur activité professionnelle si celle-ci leur ouvre des droits. Sinon, ils sont rattachés au régime qui leur verse la pension.

**Retraités recevant plusieurs pensions :** ils sont pris en charge par le dernier régime auquel ils ont cotisé, ou, sur option, par tout autre régime auquel ils ont cotisé durant sa carrière.

## **Les étudiants**

Pour les étudiants, la Puma clarifie les bornes de l'année universitaire au sens du droit de la sécurité sociale : **celle-ci démarre désormais le 1er septembre pour s'achever le 31 août.**

Comme avant, c'est au moment de son inscription dans un établissement de l'enseignement supérieur que l'étudiant choisit la sécurité sociale étudiante qui le prendra en charge (en dehors des situations spécifiques prévues par les textes).

Les étudiants boursiers, salariés et ceux âgées de moins de 20 ans durant l'année universitaire sont exonérés de la cotisation étudiante.

## **Et pour la carte Vitale ?**

Il est possible d'avoir une carte Vitale dès l'âge de 12 ans. Une demande doit être faite par les parents auprès de leur caisse. Cependant, les enfants restent ayant droit de leurs parents jusqu'à leur majorité.

## **Et pour la CMU-c ?**

La mise en place de la Protection Universelle Maladie ne modifie pas la CMU complémentaire, ni son principe ni ses règles d'attribution

## **VI.- LA THEORIE DE LA SOLIDARITE**

Une assimilation abusive entre assistance et solidarité s'est développée dans la littérature y afférente.

Or, la solidarité n'est pas une technique de protection sociale, mais un principe que l'on peut retrouver aussi bien dans l'assistance que dans l'assurance sociale.

L'opposition entre assurance et solidarité est apparue en 1984 à l'occasion de la réforme de l'indemnisation du chômage. Celle-ci a réduit la solidarité à l'assistance en introduisant une distinction artificielle entre deux types de régime d'indemnisation :

- un régime "d'assurance", financé par cotisations, au titre duquel des prestations de chômage sont versées aux salariés qui ont préalablement contribué au régime, pendant une durée limitée ;
- un régime de "solidarité", financé par l'impôt, en vertu duquel des prestations de chômage sont versées aux chômeurs qui ont épuisé leur droit au régime de l'assurance chômage, ou aux chômeurs qui n'ont pas suffisamment cotisé pour s'ouvrir des droits.

La loi du 22 juillet 1993 relatives aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, en organisant la séparation entre les prestations relevant de l'assurance vieillesse et celles relevant de la solidarité nationale (minimum vieillesse, prise en charge de cotisation par l'État), opère une réduction sémantique de même nature.

Ce glissement sémantique est assez révélateur d'une évolution dans la manière de percevoir la protection sociale. Il traduit une assimilation croissante de la solidarité aux seules logiques non-contributives, les systèmes assurantiels étant de plus en plus conçus comme des systèmes d'assurance privée qui alignent leurs niveaux de cotisation et de prestation sur le niveau des revenus et des risques de leurs bénéficiaires.

Une telle évolution, perceptible dans les débats sur la réforme des retraites, présente plusieurs risques.

Elle peut tout d'abord entraîner la disparition de l'objectif de solidarité dans les systèmes de protection sociale fondés sur l'assurance, en leur ôtant toute action de redistribution. Les systèmes de protection sociale seraient alors strictement divisés entre un régime de base, financé par l'impôt, et assurant de simples prestations minimales sous conditions de ressources- comparable à la conception traditionnelle de l'assistance-, et un second pilier, fonctionnant sur une logique strictement contributive, assimilable à un système d'assurances privées. Dans une telle architecture, le second pilier perdrait ses caractéristiques de protection collective et pourrait donc être géré aussi bien par des opérateurs publics que privés.

Une telle évolution peut ensuite accentuer les inégalités existantes : les plus pauvres auraient droit à un niveau minimal de prestations, garanti par la solidarité nationale, et les autres s'assureraient eux-mêmes en fonction de leurs revenus et de leurs risques, pour le niveau de protection qu'ils choisirraient. Elle menace donc à terme l'objectif de cohésion sociale atteint par les systèmes de protection sociale actuels, qui mêlent, dans une même logique de solidarité, mécanismes d'assurance

**L'assistance** qui est un secours public apporté à tout individu devant supporter les conséquences de la survenue d'un risque social prévu. L'individu secouru n'a donc pas forcément participé au financement de ce secours ; c'est **une logique de solidarité**. Exemple : le RMI est versé à toute personne de plus de 25 ans ne disposant pas de revenus, indépendamment de toute cotisation à une institution quelconque.

Souvent donc, pour des risques jugés essentiels, **la couverture des risques est obligatoire** mais parfois limitée aux plus nécessiteux. Cela repose sur une autre logique de justice sociale : **la justice distributive** (on reçoit selon ses besoins). Mais, le danger n'est-il pas dans ce cas que l'individu, se sachant protéger, s'expose plus au risque ou profite "indûment" du système de redistribution ? Et, pour faire face aux coûts, les pouvoirs publics ne risquent-ils pas de limiter les prestations versées aux plus pauvres et de les maintenir à un niveau faible ?

## **SECTION 2 : LES THEORIES QUI EXPLIQUENT CE QUI SE PASSE A L'EXTERIEUR DES INSTITUTIONS (THEORIE SOCIOLOGIQUE)**

(Voir très précisément les sources documentaires. Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles par Guy Perrin [Revue française de sociologie](#) Année 1967 [8-3](#) pp. 299-324)

### **Plan**

I. [Recours aux sources](#)

[II. — Signification de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles](#)

La première esquisse d'une théorie sociologique de la sécurité sociale semble devoir être limitée, pour des considérations de fait comme pour des raisons de méthode, aux sociétés industrielles, entendues selon l'acception admise par la sociologie contemporaine. Cette limitation initiale n'ignore pas le succès notable de l'idée de sécurité sociale dans des sociétés différentes, notamment dans les pays en voie de développement, où s'implantent de manière générale, encore que prudente, des institutions inspirées de la même idée.

Mais, d'une part, elle tient compte du fait que ces dernières sociétés, n'étant pas parvenues au stade d'évolution technique et économique qui caractérise les sociétés industrielles, connaissent des besoins en partie différents, dont la satisfaction appelle des réalisations qui ne sont pas entièrement comparables à celles des pays plus avancés, sauf dans certains secteurs influencés par la technologie moderne.

Ainsi, pour expliquer l'expansion de la sécurité sociale dans les pays en voie de développement, il paraît indispensable d'élaborer une théorie spécifique, qui prenne largement en considération la diffusion internationale des influences culturelles. D'autre part, sous l'aspect de la méthode, l'intérêt de la contribution à une théorie sociologique de la sécurité sociale risquerait d'être compromis par l'ampleur excessive d'une recherche qui ne se consacrerait pas en priorité aux sociétés présentant des analogies suffisantes, fondées notamment sur leur appartenance au genre commun des sociétés industrielles. En effet, la généralité de la théorie doit sauvegarder sa valeur explicative, qui dépend en définitive de son aptitude à ordonner et synthétiser les éléments déterminants de la plupart des situations particulières dont elle vise à rendre compte.

Il est essentiel de souligner le caractère préliminaire de cette tentative, qui tend avant tout à éprouver la viabilité d'une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles, sans méconnaître les difficultés d'une telle entreprise. Il n'est pas sûr, en particulier, que le moment soit déjà venu pour ce faire, en raison du retard des recherches et des analyses empiriques dont souffre encore la sociologie européenne en ce domaine (1), de l'état manifestement transitoire de la plupart des systèmes de sécurité sociale et du défaut de cohérence qui affecte bien souvent leur évolution à court terme. Néanmoins, il apparaît utile de suggérer, à titre d'essai préalable, par référence aux institutions publiques antérieures de protection sociale, une explication sociologique de la conception moderne de la sécurité sociale, telle qu'elle s'est constituée à l'échelon national et international au cours de la dernière guerre mondiale, en cherchant à valider cette explication en fonction des développements ultérieurs et des orientations actuelles des systèmes de sécurité sociale dans les pays industrialisés. La première partie de ce programme peut être abordée de manière relativement aisée, puisque la conception moderne de la sécurité sociale est assez homogène dans ces pays pour se prêter à une interprétation sociologique de portée internationale.

Au contraire, la deuxième partie soulève des difficultés particulières, car l'influence remarquable de cette conception, toujours à l'œuvre dans la plupart des systèmes considérés, est modifiée à la fois par les caractéristiques propres des sociétés en cause et par l'évolution concomitante des conditions techniques, économiques, sociales, culturelles et politiques qui les affectent, dans leur ensemble comme dans leur singularité, de sorte que le milieu qui favorise l'éclosion de la doctrine n'est déjà plus celui qui explique les déviations des réalisations.

Cependant, l'étude des modèles les plus représentatifs des systèmes de sécurité sociale en vigueur dans les pays industrialisés de régimes économique et politique différents devrait permettre de confirmer et d'apprécier l'intérêt d'une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles.

Pour le surplus, il reste à espérer que cette contribution suscitera le développement des études aptes à lui substituer une synthèse plus étendue et plus précise, comme il est de règle en matière scientifique, où la dialectique de la connaissance approfondit sans cesse ses théories à la lumière d'une analyse plus complète des réalités.

## I.- RE COURS AUX SOURCES

Ce bref recours aux sources se borne délibérément à retracer les grandes lignes de l'évolution des institutions publiques de protection sociale en Europe, en tentant d'abstraire leur type idéal, pour servir de contrepoint à l'esquisse d'une théorie de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles. A cette fin, il convient de considérer les deux orientations principales, mais distinctes, qui ont marqué l'histoire de la protection sociale, envisagée à l'échelle des institutions publiques nationales. Ces orientations rassortissent, d'une part, à l'assistance, d'autre part, aux assurances sociales, étant admis que ces formes de protection, variables selon le pays et l'époque, se caractérisent néanmoins respectivement par des traits assez stables pour servir d'instruments utiles de référence à des études comparées, dans l'espace et dans le temps.

### 1° De l'assistance publique à l'assistance sociale

L'assistance publique a constitué en général la première tentative des autorités politiques pour remédier non pas tant à l'insécurité des individus et des groupes végétant au-dessous du seuil sociologique d'intégration au milieu, mais plutôt à l'insécurité latente qu'ils représentaient pour la société constituée. Des tendances analogues se sont manifestées relativement tôt dans les Etats européens en formation, notamment en Angleterre, dès la loi de 1388 sur la répression du vagabondage, au Danemark, au temps de la Réforme, et en France, à partir de la création du Grand Bureau des Pauvres de Paris, en 1544, pour assumer la charge de l'endiguement social des couches flottantes et dangereuses qui, faute d'être intégrées à la collectivité qu'elles hantaient, sans véritablement lui appartenir, étaient affligées d'un statut inférieur et discriminatoire (2) . Pour des raisons qui tenaient en particulier à une maturation plus rapide de la conscience politique nationale, d'une part, mais aussi à la révolution agraire et à la politique foncière des enclosures, d'autre part, la systématisation juridique de ces tendances s'est opérée d'abord en Angleterre, sous la forme de la célèbre loi des Pauvres de 1601. Les traits communs à ces institutions originaires d'assistance publique méritent d'être rappelés, non seulement pour leur intérêt historique, mais surtout parce qu'ils servent à éclairer les fondements des conceptions plus évoluées de l'assistance et de la sécurité sociales.

Ces traits communs se caractérisent principalement par l'objectif primordial de défense sociale assigné à l'assistance publique. De cet objectif, qui rend compte de la confusion initiale entre la protection et la répression, la ségrégation et la détention, l'asile et le dépôt, découle le caractère encore indifférencié de l'assistance quant aux catégories qui la reçoivent, aux éventualités qui la déterminent et aux méthodes qu'elle applique.

Plus précisément, catégories et éventualités se confondent dans une situation globale et complexe, où l'absence de moyens reconnus de subsistance et le défaut d'intégration à une collectivité territoriale sont interprétés comme une menace potentielle pour la société, avant d'être ressentis comme une atteinte aux droits individuels de la personne. Il est au demeurant caractéristique de cette forme d'assistance publique de ne pas reconnaître expressément un droit des intéressés à l'aide qui leur est octroyée, mais, au contraire, d'établir une créance de la société sur les assistés.

Toutefois, dès les premières étapes d'application de la loi des Pauvres, dont la remarquable longévité peut s'expliquer par l'ampleur et la coordination des objectifs complémentaires visés par ses dispositions, et à la suite des mesures prises successivement au cours de l'évolution des législations en cause, la trilogie du travail, des secours et des soins s'est dessinée, amorçant une diversification des situations et des remèdes, notamment des méthodes de répression, d'assistance financière et médicale ou même de prévention, sans toutefois les relier à l'esquisse d'une

stratification sociale autre que celle qui consistait à distinguer globalement la catégorie résiduelle des indigents.

Ainsi, le type originaire idéal des institutions d'assistance publique qui se sont développées dans les sociétés européennes préindustrielles se caractérise par la recherche d'une méthode de protection de la collectivité politique contre les catégories exclues de l'appartenance à la société globale qu'elle tendait à incarner. La stratification sociale en fonction des ordres ou des états et la diversité des statuts sociaux qui en résultait ne faisaient pas obstacle à la conscience d'une société globale, conceptualisée dans les foyers les plus intenses de vie sociale et généralement personnalisée de manière symbolique ou concrète dans le pouvoir monarchique, corroborée en outre par les contraintes d'ordre politique et religieux. Dans ces sociétés relativement closes, stables et hiérarchisées, les collectivités particulières, même lorsqu'elles étaient dotées d'une large autonomie de fait, s'inséraient dans une organisation rigoureusement ordonnancée, dont la légitimité naturelle, sociale et spirituelle s'imposait comme une réalité unique et indissociable.

Dans ces conditions, l'apparition de l'assistance publique a été liée à l'émergence et à la consolidation du pouvoir politique, représentatif de la société globale. Cette liaison historique explique les caractères fondamentaux de l'assistance, qui étaient dus à la fois aux capacités limitées de la puissance publique et à la division des fonctions instituées entre elle et les collectivités particulières. Tandis que ces dernières, notamment les communautés religieuses, mais aussi les corporations, les confréries et les compagnonnages, assumaient traditionnellement des charges de bienfaisance et de secours (3), compte tenu des limites de leur compétence et de leurs moyens, la puissance publique s'affirmait progressivement dans le maintien de l'ordre et la consécration des valeurs communes à la société globale. Cette répartition des tâches a vraisemblablement eu pour effet d'orienter la conception initiale de l'assistance publique et son rôle effectif, tant dans la limitation de sa fonction essentiellement répressive que dans la conscience de son utilité, associée à la réaction des membres de la collectivité à l'encontre d'éléments perturbateurs non intégrés. Ainsi, l'assistance publique a revêtu à l'origine une signification plus politique que sociale, puisqu'elle s'est trouvée liée à la défense et à la consolidation des collectivités politiques en voie de formation.

Le passage de l'assistance publique à l'assistance sociale a représenté, en dépit des apparences, une véritable mutation des conceptions. Ce passage s'est opéré progressivement dans les institutions, mais il a été marqué avec beaucoup d'éclat, sous l'aspect théorique, par la doctrine de l'assistance élaborée au cours des années qui ont suivi la Révolution française de 1789, dans les travaux du Comité de mendicité de l'Assemblée constituante, puis dans ceux du Comité des secours publics de l'Assemblée législative et de la Convention.

Cette doctrine a rénové radicalement la conception traditionnelle de l'assistance. D'une part, en parachevant la laïcisation de la fonction séculaire de bienfaisance exercée par les autorités ecclésiastiques, elle a découvert les besoins et les droits de l'individu et reconnu notamment le droit à l'assistance. Au fondement religieux de ce droit s'est substitué un fondement social, à savoir le devoir d'assistance de la collectivité nationale à l'égard des citoyens dans le besoin, par opposition à l'arbitraire administratif de la société créancière.

Aux termes de la loi du 19 mars 1793, le soin d'assurer la subsistance du Pauvre est considéré comme l'expression de la solidarité sociale résultant d'une véritable « dette nationale ». D'autre part, le droit à l'assistance s'est affirmé comme un substitut du droit au travail que la société est tenue d'assurer effectivement (4).

Ainsi, la liaison du droit au travail et du droit à l'assistance justifiait la nécessité d'une organisation sociale placée au service des individus, selon une conception nouvelle des relations idéales à établir entre la société et ses membres. En outre, la loi du 28 juin 1793 a introduit une diversification plus poussée des catégories et des éventualités relevant de l'assistance, notamment en faveur des indigents, des enfants et des vieillards, c'est-à-dire l'ensemble des faibles envers lesquels la société se reconnaît un devoir de justice. Enfin, - la loi du 11 mai 1794 élargit encore cette conception de l'assistance, en prévoyant l'ouverture dans chaque département d'un livre de la bienfaisance nationale, où inscrire les infirmes, les vieillards, les mères et les veuves chargées d'enfants, à titre de bénéficiaires de pensions et de secours, ainsi que d'une assistance médicale gratuite à domicile.

On ne peut manquer d'être frappé par le caractère novateur de la conception élaborée en France à cette époque en matière de protection sociale.

En effet, la reconnaissance du droit des individus à être protégés, l'obligation imposée à la société de leur garantir cette protection, à défaut de pouvoir leur assurer les moyens de subsister par le travail, et surtout l'orientation sociale de cette mission conçue comme un devoir collectif de solidarité à l'égard des faibles que l'Etat, en tant que responsable du bonheur commun (5), est tenu d'assumer, tous ces principes appellent un écho moderne, qui confirme la naissance, dès ce moment, d'une philosophie sociale accordée à des préoccupations nouvelles (6). Deux éléments principaux ont contribué à ce renouvellement des perspectives. D'une part, la déstructuration de la société politique de l'Ancien Régime a placé soudainement face à face l'individu et l'Etat en regroupant dans les prérogatives de ce dernier l'ensemble des fonctions sociales qui incombait auparavant pour partie aux collectivités particulières. La constitution civile du clergé a notamment entériné ce transfert de responsabilité consécutif à l'appropriation publique des biens d'Eglise. D'autre part, la philosophie rationaliste et universaliste du siècle des Lumières justifiait la doctrine de l'égale valeur des individus en droit, d'où procède l'obligation d'accorder à tous l'égalité des chances et des secours offerts par la société. Investi de

la confiance populaire et délivré des corps intermédiaires, l'Etat révolutionnaire a incarné parfaitement, mais provisoirement, cette tendance d'une société égalitaire prenant en charge ses membres déshérités, en considération de leur seule appartenance au corps social. Dans cette anticipation la plus hardie peut-être de l'An II, l'idée de la sécurité sociale, associée à « l'idée d'égalité des jouissances », affleure sous la conception de l'assistance sociale.

Cependant, les conceptions très avancées de cette époque en matière d'assistance sociale n'ont pas réussi à s'inscrire de manière immédiate et durable dans les réalités institutionnelles.

En France même, où ces conceptions ont été élaborées de manière particulièrement systématique, le courant de pensée et la situation politique qui en avaient favorisé l'apparition se sont modifiés très rapidement, tandis que disparaissait le pouvoir éphémère du Comité de salut public, qui avait entrepris d'en imposer la réalisation.

Ainsi, l'entracte révolutionnaire à la faveur duquel la conception de l'assistance sociale s'était manifestée a été assez durable pour bouleverser les structures sociales et politiques de l'Ancien Régime, mais trop court pour construire en ce domaine des institutions nouvelles, dont l'esquisse seule était léguée aux générations futures (7). De plus, les effets de la révolution industrielle allaient s'exercer dans un sens rigoureusement contraire à ce mythe d'une société d'égaux où les faibles recevaient de droit l'assistance de la collectivité. En effet, les modifications intervenues dans les techniques de production et les conditions de travail, le rétablissement d'une structure rigide de classes et la ségrégation sociale de la classe ouvrière en formation ont engendré rapidement, à l'époque du capitalisme libéral, des sociétés divisées en elles-mêmes et contre elles-mêmes, où la promotion de la bourgeoisie a édifié sa puissance sur le libéralisme économique imposé par les bouleversements révolutionnaires, aux dépens du courant social et égalitaire qui avait permis le renouvellement des conceptions de l'assistance sociale.

Il serait sans doute excessif de prétendre que la flambée des idées originales et généreuses que la Révolution avait allumée en France s'est consumée sans laisser aucune trace. Au contraire, la conversion progressive des systèmes d'assistance de l'arbitraire administratif à la reconnaissance du droit des victimes de l'infortune a certainement trouvé un fondement solide dans les idées répandues à cette époque. Mais pourtant, l'évolution de ces systèmes s'est poursuivie de manière générale dans la voie qui avait été tracée à cette institution dès l'origine : aussi les illuminations les plus brillantes de la période révolutionnaire éclairent-elles plus directement les réalisations modernes que l'obscur et lent cheminement de la protection sociale au cours du xxe siècle, en France et en Europe.

Dans ces conditions, il apparaît que la caractéristique la plus constante des institutions traditionnelles d'assistance a consisté à concevoir l'aide aux personnes en

état de besoin indépendamment des aspirations et des valeurs propres à leur groupe social : l'exercice d'une telle solidarité générale et impersonnelle, même lorsqu'il était normalement délégué aux autorités locales et découlait d'un droit reconnu, a souvent été considéré comme entaché de l'inhumanité et de la maladresse que l'on reproche parfois aux interventions sociales de la puissance publique.

Cette déficience originale était d'autant plus grave que les collectivités particulières n'étaient plus en mesure de remplir leur fonction de secours ou d'entraide à titre principal, quand elles en avaient encore la faculté juridique, et que la restructuration en cours devait s'effectuer parfois clandestinement, en tout cas à titre expérimental et en ordre dispersé. A ce moment particulièrement douloureux de l'histoire sociale, où les institutions d'assistance, désaccordées de leur cadre fonctionnel (8), ne répondaient pas aux nécessités élémentaires de survie des intéressés, le besoin vivement ressenti d'améliorer les modes de protection en vigueur a déterminé une révision des conceptions traditionnelles, en particulier en Angleterre (9), et une extension notable des législations d'assistance, en attendant l'apparition d'institutions nouvelles adaptées aux sociétés industrielles en formation.

## **2° Les assurances sociales**

Il revint précisément aux assurances sociales de réaliser l'adaptation de la technique de l'assurance à la protection sociale de la classe née victime de l'industrialisation. S'il est juste, en conséquence, dans une perspective historique, de prétendre que l'intervention des assurances sociales était commandée par la maîtrise d'une technique nouvelle, il ne serait guère justifié de réduire au seul aspect technique la différence qui distingue cette nouvelle forme de protection de la conception antérieure de l'assistance. En effet, dans l'expression consacrée d'assurances sociales, il n'est rien moins sûr que le substantif lié à la technique soit plus essentiel que l'adjectif destiné à qualifier cette institution, dont les caractères distinctifs ont emprunté davantage au milieu et au cadre social où elle s'est développée.

Les assurances sociales étant issues de la nécessité d'atténuer les conséquences du processus d'industrialisation pour la classe ouvrière, dans les sociétés européennes en voie de développement, cette exigence particulière a imposé à l'institution nouvelle des traits originaux, irréductibles à ceux qui ont modelé le visage traditionnel de l'assistance dans les sociétés préindustrielles. Ces traits originaux découlent, pour la plupart, de la conception selon laquelle les assurances sociales constituent, au stade

initial, le droit social spécifique de la classe des travailleurs de l'industrie, du prolétariat.

Une telle conception s'explique à la fois par les origines historiques et la finalité primordiale des assurances sociales. D'une part, elles ont institutionnalisé certains aspects essentiels des mutualités ouvrières ou des systèmes résurgents d'inspiration corporative, privés ou publics, qui se sont développés au cours des premières étapes de la révolution industrielle, par suite de l'élaboration spontanée de nouvelles structures de protection et de défense des travailleurs soumis aux conditions redoutables de la production, dans un milieu social qui modifiait radicalement les modes et les normes antérieurs de sécurité. D'autre part, les assurances sociales ont été marquées par la finalité qui leur a été attribuée à l'origine, en tant qu'instrument de protection des travailleurs salariés de l'industrie. A cette différenciation quant aux personnes protégées s'ajoutait une différenciation selon les éventualités couvertes, dépendant non seulement de la méthode de protection utilisée, mais aussi de la diversité des risques auxquels s'étaient ouvertes les sociétés libérales, du fait de leur industrialisation, qui justifiait une gamme progressivement étendue d'assurances sociales liées par une technique, une clientèle et une finalité communes. Parfaitement accordées à cette finalité, les modalités originales d'organisation et de financement, inspirées du modèle allemand, avec la participation des travailleurs, des employeurs et l'intervention directe ou tutélaire de l'Etat (10), ont contribué à ancrer les assurances sociales dans le nouveau milieu où elles ont pris naissance, en les fondant sur une solidarité de classe plus ou moins exclusive mais, en général, vivement ressentie comme telle. Cette double différenciation quant aux personnes et aux éventualités, ainsi que le recours à des mécanismes de solidarité de classe, explique l'originalité singulière des assurances sociales par rapport à l'assistance. Dans une perspective sociologique, la distinction fondamentale entre ces deux formes de protection peut être rapportée, sous l'apparence des méthodes administratives et des techniques financières, à l'influence déterminante du milieu social et à la conception spécifique du cadre de solidarité dont elles relèvent, notamment l'institutionnalisation, sous la forme des assurances sociales, d'une solidarité partielle résultant, en dernière analyse, de la constitution d'une nouvelle structure de classes dans les sociétés en cours d'industrialisation.

L'étape historique des assurances sociales est assez importante pour justifier de plus amples considérations quant à ces caractéristiques essentielles du milieu social et du cadre de solidarité, auxquelles paraît lié le type idéal de cette institution.

S'il est patent que les assurances sociales se sont constituées dans les sociétés occidentales en voie d'industrialisation comme instrument de protection de la classe ouvrière, leur apparition n'a pas été nécessairement contemporaine de la phase initiale du développement industriel.

En effet, alors que cette liaison peut être observée à propos des premiers régimes, notamment en Allemagne et dans certains pays d'Europe centrale, elle ne correspond certainement pas à la situation constatée dans des pays où le phénomène d'industrialisation avait pris naissance plus tôt, comme l'Angleterre et la France.

Ainsi se manifeste la complexité des facteurs de l'explication sociologique, en particulier des réactions sociales à l'influence du conditionnement matériel, notamment d'ordre économique et technique, qui sont orientées par les valeurs dominantes des groupes ou des sociétés en cause.

D'une part, le conditionnement lié à l'industrialisation doit être précisé pour tenir compte du milieu où ce phénomène s'est exercé, de la situation démographique, qui permettait ou non le gaspillage du facteur humain, de la politique économique, qui n'était pas aussi favorable dans une perspective de libre échange que dans une perspective protectionniste (1.1), et du rythme même de développement, dont les variations contribuaient à diversifier les effets sociaux.

D'autre part, les réactions sociales au conditionnement demandent également à être nuancées, d'abord en fonction directe des variantes du conditionnement lui-même, ensuite en relation avec les valeurs sociales qui les orientent et notamment, en l'occurrence, l'idéologie de la classe dirigeante, ainsi que le degré d'organisation et l'influence propre de la classe ouvrière, par l'intermédiaire des syndicats et des partis. Il y a beaucoup à attendre précisément à cet égard des analyses historiques particulières, qui permettront sans doute de mettre fin aux explications simplistes inspirées de l'imagerie traditionnelle selon laquelle l'institution des assurances sociales serait sortie tout élaborée du cerveau de Bismarck.

Les assurances sociales se caractérisaient aussi par la limitation du cadre de solidarité qui cernait leur domaine d'intervention. A l'origine, le champ d'application des législations d'assurances sociales a été limité aux travailleurs de l'industrie ou, par référence à la classe des travailleurs salariés, aux catégories placées au-dessous de la ligne de respectabilité sociale tracée au niveau du plafond d'affiliation. Ces limites initiales de l'institution bornaient le domaine de la protection ainsi garantie, dans le premier cas, au prolétariat industriel, dans l'autre, à la section la moins favorisée de la classe salariée, en attendant de s'étendre progressivement à l'ensemble de cette classe.

De plus, les techniques de protection particulières aux assurances sociales étaient fondées directement sur la situation des travailleurs salariés dans le processus de production, puisque les cotisations et les prestations étaient liées au salaire et reliées entre elles par des liens de causalité juridique et technique déterminant à la fois l'ouverture et le montant des droits. La participation financière des employeurs et accessoirement de l'Etat introduisait en principe un apport extérieur, mais dont l'importance réelle est très difficile à apprécier : on peut cependant supposer que,

dans les sociétés européennes en voie d'industrialisation, où les migrations internes déterminaient des excédents chroniques de main-d'œuvre et où les moyens de pression à la disposition du syndicalisme naissant étaient relativement faibles, la participation financière incomptant aux employeurs avait tendance à se répercuter pour partie sur les salaires eux-mêmes.

Ainsi, la socialisation du salaire réalisée par les assurances sociales, qui a constitué une politique des revenus du travail avant la lettre, a sans doute eu pour effet de modifier dans un sens socialement favorable la répartition des salaires plutôt que la répartition générale des revenus. Ce fait constaté en quelques pays peut éclairer certains aspects des théories économiques concernant le fonds de salaires et la paupérisation relative des travailleurs, ainsi que l'opposition entre l'attitude réformiste et l'attitude révolutionnaire à l'égard des assurances sociales (12).

Mais une telle constatation ne saurait suffire à mettre en cause la valeur sociale éminente de cette forme de protection, à un certain stade du développement des sociétés industrielles, tant en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie que l'intégration progressive du prolétariat dans ces sociétés (13), ni même la nécessité démographique et économique, ou l'opportunité politique et technique de recourir à ce stade à semblable solution.

Elle permet seulement de confirmer que la solidarité institutionnalisée sous cette forme était conçue comme une solidarité limitée et, dans une large mesure, comme une solidarité close, organisée dans le cadre restreint de la classe des travailleurs salariés, que l'on a enfin contraints à s'aider principalement eux-mêmes, au nom du principe de responsabilité sociale, après les y avoir incités sans grand succès, en vertu du principe de liberté individuelle.

## **II.- SIGNIFICATION DE LA SECURITE SOCIALE DANS LES SOCIETES INDUSTRIELLES**

Pour apprécier la signification de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles, il convient de rappeler les aspects essentiels de la doctrine formulée au cours de la dernière guerre mondiale dans le rapport de Lord Beveridge sur les assurances sociales et les services connexes, en 1942, comme dans les recommandations n° 67 et n° 69 adoptées à Philadelphie, en 1944, par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, au sujet de la garantie des moyens d'existence et des soins médicaux.

En effet, à l'exception du précédent historique constitué par l'institution du régime néo-zélandais de 1938 (14), l'élaboration doctrinale entreprise dans ce rapport national et amplifiée dans ces recommandations internationales a précédé et orienté les réalisations pratiques. L'analogie foncière des conceptions générales proposées par ces textes, en dépit de divergences particulières, autorise à les associer à l'expression d'une doctrine commune, qui a contribué notablement à élargir les objectifs et les modes antérieurs de protection, au point de créditer parfois d'innovation radicale le remarquable effort théorique de restructuration sociale tenté à cette époque.

En fait, il semble qu'il se soit agi plutôt d'une synthèse des réalisations antérieures, accompagnée d'un changement d'échelle. Cependant, ces deux caractéristiques suffiraient à elles seules à distinguer la sécurité sociale des institutions dont elle procède et à expliquer la puissance des facteurs de rénovation, sinon de novation, qu'elle a réussi à libérer au cours des années qui ont suivi la dernière guerre mondiale. Il apparaît ainsi qu'une appréciation objective impose à la fois de respecter les liaisons historiques et de reconnaître l'importance de la mutation accomplie par l'avènement de la doctrine de la sécurité sociale, qui peut être comparée à la conversion doctrinale de l'assistance publique à l'assistance sociale esquissée un siècle et demi auparavant. Cette reconnaissance requiert de toute évidence un accord sur la signification de la conception moderne de la sécurité sociale, qui relève en définitive d'une hypothèse plus générale sur l'évolution et les tendances des sociétés industrielles.

## **1° Interprétation du type idéal de la sécurité sociale**

La signification de la conception moderne de la sécurité sociale se révèle avec une particulière netteté à la lumière des principes fondamentaux d'universalité et d'unité, qui constituent l'armature du rapport de Lord Beveridge, tout comme les lignes de force des recommandations n° 67 et n° 69 de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. Le principe d'universalité commande d'étendre la protection du système soit à l'ensemble de la collectivité nationale, selon les propositions de Lord Beveridge ou la recommandation n° 69, soit à l'ensemble de la communauté nationale des travailleurs, salariés ou non, conformément à la recommandation n° 67. Ces deux méthodes d'extension s'inspirent respectivement, d'une part, de la tradition d'assistance conçue comme mode de protection de la société globale, en conservant parfois même certaines conditions de ressources pour réaliser une sélection des bénéficiaires, d'autre part, de la conception des assurances sociales, liées à l'exercice d'une activité professionnelle et associées à la protection des travailleurs.

Dans les sociétés industrielles, où le statut de travail tend à se confondre avec le statut social, elles ne comportent pas en fait de divergences très importantes en ce qui concerne l'étendue effective de la protection, d'autant que la communauté de travail est souvent entendue au sens large, de manière à inclure, dans une mesure appropriée, outre les membres de famille, diverses catégories de personnes qui s'en trouvent écartées pour cause d'incapacité physique ou d'indisponibilité sociale.

En outre, le principe d'universalité implique la réalisation d'une protection complète au regard de l'ensemble des éventualités reconnues comme socialement dommageables dans ce genre de société, à savoir toutes celles qui risquent d'affecter l'intégrité physique ou mentale des individus et, plus généralement, leur capacité de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille par le travail.

A cet effet, le rapport de Lord Beveridge et les recommandations internationales relatives à la sécurité sociale regroupent l'ensemble des éventualités couvertes successivement par les régimes d'assurances sociales et de prestations familiales, en vue d'assurer des prestations sanitaires convenables, à l'échelle de la collectivité, et la garantie généralisée des moyens d'existence du groupe familial.

Ainsi, le principe d'universalité contient en germe une double tendance à la généralisation des systèmes de sécurité sociale, quant aux personnes protégées et aux éventualités couvertes, visant en principe à éliminer le scandale de la misère dans les sociétés industrielles, tant par l'extension de la protection sanitaire, préventive et curative, que par l'attribution de revenus de substitution ou de complément des revenus du travail, dans tous les cas où ceux-ci viennent à faire défaut ou se révèlent insuffisants par suite de circonstances indépendantes de la volonté des intéressés.

Quant au principe d'unité, il revêt deux acceptations principales, selon qu'il vise l'uniformité des avantages accordés ou l'unicité structurelle des systèmes de sécurité sociale. Sous le premier aspect, l'unité de protection détermine l'octroi de prestations uniformes et minimales selon la conception de Lord Beveridge, à la différence de la recommandation n° 67, qui prévoit des prestations liées aux revenus professionnels antérieurs. Comme l'évolution des systèmes de sécurité sociale l'a montré depuis, cette divergence entre les textes doctrinaux compte sans doute parmi les plus importantes.

En effet, elle distingue deux conceptions de la protection sociale qui, découlant des filiations distinctes de l'assistance et des assurances sociales, s'éclairent respectivement par le rôle qu'elles réservent à l'individu et à la société dans le partage des responsabilités en cause.

La première limite l'intervention de la société au niveau minimal de subsistance requis pour éviter la misère, en laissant un large champ d'action à l'initiative et aux responsabilités individuelles. La seconde, plus exigeante, confie à la sécurité sociale la

mission de garantir une sécurité effective, liée aux revenus professionnels et à l'appréciation sociologique des besoins. Alors que l'une borne sa fonction rigoureusement égalitaire aux garanties sociales définies par des normes minimales, l'autre mesure et diversifie la sienne selon la hiérarchie professionnelle ou sociale admise par la société considérée. Cependant, cette dernière conception ne doit pas être considérée comme systématiquement inégalitaire : il n'est pas rare, en pratique, qu'elle soit infléchie au profit des catégories les moins favorisées, du fait de la répartition égalitaire des revenus de complément, de l'évolution différentielle des diverses modalités de prestations et de leur niveling relativement, ou encore de la redistribution réalisée par l'action, délibérée ou non, des mécanismes de solidarité. Le second aspect du principe d'unité, qui se réfère à l'unicité structurelle des systèmes de sécurité sociale, se manifeste dans la recherche d'une unification ou, tout au moins, d'une coordination des diverses formes de protection sociale. Il semble ainsi avoir trait principalement à une nécessité d'organisation, qui répond à des préoccupations de rationalisation, de simplification et d'économie, compte tenu des moyens techniques de gestion qui peuvent être mis en œuvre.

Mais, en réalité, l'enjeu véritable dépasse de beaucoup cet aspect technique, comme l'indique la résistance des mentalités et des intérêts acquis à ce phénomène d'unification des systèmes de protection, qui constitue précisément un domaine privilégié de l'enquête sociologique, par ce qu'il révèle sur l'état d'évolution des systèmes et de la société où ils s'insèrent.

Cette réaction défensive confirme de manière symptomatique la signification attribuée à la sécurité sociale par les classes et les groupes sociaux intéressés, au cours de la phase transitoire où ils sont enclins à transférer sur cette institution leurs conflits d'intérêts et leurs difficultés d'adaptation.

Ces aspects doctrinaux peuvent être interprétés de façon concordante quant à la signification de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles : réduit à ses éléments essentiels, le type idéal de cette nouvelle institution tend à garantir une protection sociale globale à tous les membres de la collectivité considérée, indépendamment des différences de classe ou de statut, dans toutes les éventualités risquant d'affecter le droit à la santé et le maintien ou le niveau des moyens d'existence, compte tenu des besoins et des normes propres aux sociétés industrielles, grâce à un système de solidarité à vocation égalitaire et à structure unitaire.

On a remarqué justement (15) que Lord Beveridge était animé principalement par la volonté d'arracher le droit à la sécurité sociale des compromissions et vexations associées aux pratiques de l'assistance, mais on n'a peut-être pas assez souligné qu'il n'était pas moins préoccupé de rompre radicalement avec la conception de solidarité de classe qui caractérisait les assurances sociales (16). En effet, sa doctrine vise à l'exercice d'une solidarité générale à l'échelle nationale, qui transcende les limites de

situation ou de classe respectivement imposées par l'assistance et les assurances sociales. Elle contribue ainsi à affirmer la réalité de la société globale, en s'efforçant de surmonter également l'opposition et la division de la conscience sociale, qui ont caractérisé successivement les formes antérieures de protection.

En outre, l'ambitieux objectif assigné à une solidarité aussi extensive n'est pas moins significatif du caractère novateur de cette doctrine : à ce propos, l'orientation maîtresse de la pensée de Lord Beveridge semble bien avoir été de substituer à des mesures parcellaires et incoordonnées, donc insuffisantes, un système intégré de protection sociale, apte à garantir un seuil minimal de sécurité à l'ensemble de la collectivité nationale. Ce dessein de constituer une fonction de sécurité intégrale se manifeste en particulier dans le regroupement des éventualités justifiant l'intervention de mesures collectives de protection, conformément à l'analyse des facteurs sociaux de la misère au sein des sociétés industrielles de l'entre-deux guerres, dans la coordination des techniques d'assistance et d'assurances sociales au service d'un système compréhensif et, enfin, dans l'association nécessaire des objectifs sociaux de prévention et de réparation, comme dans l'harmonisation souhaitable des aspects connexes de la politique sociale et de la politique économique.

Il n'est guère douteux que l'influence de la doctrine de Lord Beveridge a bénéficié notamment de la vigueur synthétique de cette vision unitaire, confirmée par les recommandations n° 67 et n° 69. Ainsi, en dépit de différences significatives, notamment à propos des modalités de protection et en matière d'organisation administrative, qui tiennent principalement au fait que le plan de Lord Beveridge était intimement associé à une expérience nationale singulière, ces diverses expressions de la doctrine de la sécurité sociale paraissent justifiables d'une interprétation commune. Selon cette interprétation, la signification fondamentale de la doctrine de la sécurité sociale et sa contribution à l'évolution des sociétés industrielles résident essentiellement dans cette exigence d'intégration sociale qui sous-tend les principes d'universalité et d'unité et caractérise à la fois les objectifs sociaux et les moyens techniques proposés à la nouvelle institution.

Les causes historiques de la fixation et du succès de cette doctrine au cours de la dernière guerre mondiale ont été souvent analysées : le conflit vital dans lequel les démocraties occidentales se trouvaient engagées les contraint à approfondir les justifications sociales et politiques de leur action et de proposer une image de leur avenir propice à maintenir ou restaurer leur cohésion nationale (17). En même temps, l'intensité de l'effort de guerre et les disciplines imposées par l'organisation de la victoire ont révélé aux sociétés industrielles les puissances virtuelles que l'organisation rationnelle de leurs moyens appliqués à la réalisation d'un dessein national était en mesure d'actualiser (18).

Mais ces constatations d'ordre historique, aussi exactes soient-elles, appellent une explication plus générale, de nature sociologique, en relation avec l'évolution de ces sociétés. Dans cette perspective élargie, la sécurité sociale participe de la tendance à l'intégration des sociétés industrielles avancées, que le progrès technique suscite et favorise à la fois, d'une part, en facilitant la résorption ou la transmutation de la structure de classes constituée dans la phase initiale de l'industrialisation, d'autre part, en proposant les moyens techniques d'une organisation rationnelle des ressources et valeurs humaines, qui est en voie de réaliser discrètement l'un des rêves les plus lointains des utopies socialistes, alors même que celles-ci paraissent avoir largement perdu de leur crédit. Il est caractéristique, à cet égard, que le rapport de Lord Beveridge, comme la conception internationale de la sécurité sociale, procède d'une volonté semblable d'éliminer la misère et l'insécurité, grâce à un système cohérent de protection faisant appel à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale. Ainsi, la sécurité sociale apparaît comme une tentative privilégiée, dans le domaine social, pour restructurer les sociétés industrielles en sociétés globales et reconstituer l'unité de protection de la collectivité considérée dans sa totalité.

## **2° Particularités et convergence des modèles représentatifs des systèmes de sécurité sociale**

Sans préjuger les résultats des recherches nécessaires à l'échelon national, cette interprétation générale et provisoire quant à la signification de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles peut néanmoins être soumise en quelque façon à l'épreuve des réalités, au regard de certains systèmes représentatifs liés à divers modes et phases du développement industriel, ainsi qu'à la structure et aux relations de classes qui leur correspondent. Dans cette perspective, en se référant aux variables essentielles dégagées de la doctrine, notamment aux principes d'universalité et d'unité, il est loisible de regrouper la plupart des systèmes évolués autour de trois modèles principaux, à savoir le modèle national unitaire, le modèle professionnel unitaire et le modèle professionnel pluraliste.

L'analyse de ces modèles est susceptible d'être sensiblement affinée, si l'on distingue entre les variables relatives, d'une part, à l'universalité quant aux personnes et à l'universalité quant aux éventualités, d'autre part, aux modalités des prestations et à l'unicité des structures.

Toutefois, comme le principe d'universalité appliqué aux éventualités recouvre une notion assez arbitraire, sujette à évolution en fonction des circonstances de temps et de lieu, sans qu'aucun système connu puisse prétendre avoir satisfait complètement aux exigences découlant de ce principe, il n'est pas pris en considération dans la

typologie des systèmes en cause. En revanche, il est tenu compte, le cas échéant, du caractère uniforme ou variable des prestations, dans la mesure où il est apte à préciser utilement la conception des modes de protection, en relation avec le degré d'évolution des systèmes (19) .

Le modèle national unitaire se caractérise par la généralisation de la protection à l'ensemble de la collectivité nationale, sans autres distinctions que celles qui résultent de la nature des éventualités et, le cas échéant, de l'adaptation des modes de protection à la situation des bénéficiaires, dans le cadre d'un système où l'universalité du champ d'application quant aux personnes s'accompagne en général de l'uniformité des prestations et de l'unicité des structures.

Associant au moins trois des variables de la conception doctrinale de Lord Beveridge, ce modèle a inspiré la réalisation des systèmes nationaux de pensions, en particulier dans les pays anglo-saxons et Scandinaves, ainsi que des services nationaux de santé et de prestations familiales. Il comporte deux avatars essentiels.

Le premier, lié à l'élargissement et à la systématisation des techniques d'assistance à l'échelon national, s'apparente au système de « démogarantie » (20), qui assure une protection minimale généralisée, sans aucune condition de participation financière ni de ressources des intéressés, à l'instar des systèmes islandais et néo-zélandais de pensions, ou encore des pensions de base du genre traditionnel dans les systèmes canadien et Scandinaves, dont le bénéfice est inhérent au statut de citoyen, éventuellement étendu à tous les résidents, sur un pied de parfaite égalité et de stricte uniformité.

Le second résulte de l'expansion de régimes antérieurs d'assurances sociales aux limites de la collectivité nationale, sous forme de systèmes d'assurance nationale, tels que, par exemple, le système britannique couvrant toutes les branches de la sécurité sociale, à l'exception des prestations sanitaires assurées par le service national de santé, des prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles et des prestations familiales, ou encore le système néerlandais d'assurance générale pour la vieillesse et les survivants.

Sans doute, ces deux types de systèmes présentent des différences essentielles, qui découlent des techniques de protection respectivement mises en œuvre par l'assistance et les assurances sociales. L'évolution constatée dans certains pays, en particulier au Canada (21) , où l'histoire couvre une gamme étendue et offre une succession variée de formules, notamment en matière de pensions, montre un passage assez fréquent de l'assistance nationale au système de « démogarantie ».

Le cas du Royaume-Uni est plus original, en raison de l'ambiguïté de son système, qui associe deux lignes d'évolution, dont l'une ressortit à la conception de « démogarantie » en matière de prestations sanitaires et de prestations familiales, tandis que l'autre a suivi la voie ouverte par Lloyd George en 1911 jusqu'au terme de l'assurance nationale, en démentant ainsi les prophéties de l'initiateur des assurances sociales en Grande-Bretagne.

Cependant, en dépit de ces différences d'ordre technique, ces deux types de systèmes relèvent également du modèle national unitaire, auquel ils ont abouti de manière différente, mais sous l'effet d'une commune orientation.

Dans le cas des systèmes de « démogarantie », leur évolution semble avoir bénéficié de conditions historiques favorables, qui ont permis de réaliser un développement économique et social relativement équilibré, en évitant une structuration trop rigide et antagoniste des classes sociales au cours de la phase initiale d'industrialisation.

La situation démographique, les caractères de l'économie, le moment de son essor et le rythme de sa croissance, tout comme la philosophie politique en honneur, qu'il s'agisse du « gouvernement colonial » (22) dans certains dominions ou de la démocratie sociale dans les pays Scandinaves, peuvent contribuer à expliquer l'orientation constante de leurs systèmes vers la nationalisation de la protection sociale.

De manière simplifiée, tout se passe comme si de tels systèmes avaient tendance à s'épanouir dans les sociétés qui ont réussi à contrôler les effets sociaux de la révolution industrielle, en adaptant les formes antérieures de protection à leurs transformations économiques.

Au Royaume-Uni, le passage s'est effectué de manière plus soudaine, grâce à l'action du gouvernement travailliste, dans un pays où la structure de classes était demeurée très accusée, mais à un stade avancé d'industrialisation correspondant à une répartition de la population active numériquement très favorable au salariat.

Pourtant, le modèle national unitaire répond aussi en ce cas à une inclination ancienne de la conscience politique, qui a généralement tendu à privilégier les solutions de solidarité nationale (23). Ainsi, sous ses deux aspects, le modèle national unitaire, notamment en matière de pensions (24), paraît constituer l'aboutissement normal des systèmes de protection sociale des sociétés pré-industrielles aux sociétés industriellement avancées, lorsque la conscience de la société globale a pu être préservée au cours des vicissitudes de l'industrialisation. Le modèle professionnel unitaire s'inspire plus strictement de la technique de protection des assurances sociales, qu'il étend à l'ensemble des travailleurs constituant la population active et aux membres de leur famille, sans plus tenir compte de la frontière de classes qui limitait auparavant la portée de cette institution à une partie ou à l'ensemble des

travailleurs salariés. Par référence aux variables de la conception doctrinale, ce modèle satisfait au principe d'une universalité qualifiée quant aux personnes et au principe d'unicité structurelle, mais il opte en général pour la variabilité, de préférence à l'uniformité des prestations de substitution, en les adaptant aux revenus professionnels antérieurs des bénéficiaires.

En outre, il n'est pas rare qu'il s'accompagne d'une évolution très caractéristique des fondements du droit à la protection : la liaison de la cotisation à la prestation, qui transposait la technique de l'assurance privée dans la garantie instituée par les premiers régimes d'assurances sociales, le cède progressivement à une relation nouvelle entre l'activité professionnelle et le bénéfice de la protection, comme il est de règle dans plusieurs systèmes modernes de sécurité sociale. Il apparaît ainsi que l'appartenance à la communauté de travail au sens large détermine en réalité l'intervention de ce type de systèmes, au lieu de l'appartenance à la collectivité nationale dans les systèmes ressortissant au modèle national unitaire.

Si toutefois le droit demeure associé, de manière plus traditionnelle, au versement de cotisations professionnelles, le modèle professionnel unitaire ne s'en trouve pas radicalement affecté, car il se définit d'abord par son extension à l'ensemble de la communauté de travail.

Cette relation étroite entre le statut de travailleur et le bénéfice de la sécurité sociale (25) caractérise de nombreux systèmes en vigueur dans les sociétés industrielles, où la valorisation du travail productif est conforme aux conditions techniques et aux principes éthiques propres à ces sociétés.

Ainsi s'explique que ce modèle ait pu influencer des systèmes situés dans un cadre politique aussi différent que celui des Etats-Unis ou des pays d'Europe orientale.

Dans le premier cas, l'apparition tardive de la sécurité sociale, eu égard à la rapidité du processus d'industrialisation, jointe à la faiblesse relative de la structure de classes, a facilité une maturation rapide de ce modèle, à peu près constitué en l'espace d'une génération en matière de pensions.

Le second cas est intéressant à plusieurs égards : en particulier, si la révolution accomplie a profondément modifié les structures politiques et sociales antérieures, en visant en principe à constituer des sociétés sans classe, dans lesquelles la classe à vocation unitaire des travailleurs salariés était appelée à s'identifier à terme à la communauté de travail, reconnue elle-même comme l'expression privilégiée de la collectivité nationale, cette évolution politique est intervenue simultanément dans des pays d'âge industriel très différent. Il en est résulté deux conséquences essentielles et, en apparence tout au moins, contradictoires : d'une part, la sécurité sociale a pu conserver la dénomination et la forme de l'« assurance sociale », dans une large mesure traditionnelle, tout en s'étendant à l'ensemble de la communauté

de travail, car cette dernière a été modelée par contrainte sur la classe des travailleurs salariés pour lesquels les assurances sociales avaient été conçues à l'origine; d'autre part, les résistances et les difficultés opposées à ce processus contraignant d'unification sociale expliquent, pour l'essentiel, les retards constatés dans la généralisation des systèmes de sécurité sociale à l'ensemble des travailleurs, salariés ou non, sur la base d'une égalité effective, ainsi que la dualité provisoire des structures syndicales et administratives.

Néanmoins, si l'on prend en considération les développements les plus récents, dans le domaine de l'universalité de la protection ou de l'unification des structures, ces systèmes peuvent être considérés comme relevant du modèle professionnel unitaire, dont ils auraient même tendance à accentuer les traits distinctifs, qu'il s'agisse de la relation du droit à l'activité professionnelle ou de la correspondance établie entre l'échelle des prestations et celle des revenus professionnels.

En réalité, la portée de cette correspondance est restreinte par l'effet de la limitation des rémunérations prises en compte pour le calcul des prestations ou de ces prestations elles-mêmes, en particulier des prestations à long terme : maintenue délibérément à un niveau assez bas, cette limitation détermine une distorsion entre l'échelle des revenus directs du travail et celle des revenus de substitution garantis par la sécurité sociale.

Des divergences apparaissent ainsi entre les divers systèmes liés au modèle professionnel unitaire, en ce qui concerne la tendance à l'égalisation de la protection sociale. Dans les pays occidentaux, l'évolution tend à rapprocher l'échelle des prestations sociales de celle des revenus professionnels, tout en maintenant un écart assez net entre le taux des prestations et le niveau des gains. Au contraire, dans les pays d'Europe orientale, l'échelle des prestations sociales est souvent plus réduite par rapport à celle des revenus professionnels, mais l'écart est moindre entre le taux des prestations et le niveau des gains. Sans doute, pour pouvoir apprécier correctement l'influence égalitaire des prestations sociales dans des pays différents, il convient aussi de tenir compte des échelles comparées des revenus professionnels.

En tout cas, il semble que la conscience politique des sociétés en cause s'exprime plus librement dans le système des prestations sociales, qui vise à corriger le système des revenus directs du travail dans le sens d'une moindre inégalité, avec une rigueur qui paraît être fonction de la philosophie sociale et de l'inégalité même des revenus du travail. Les systèmes de sécurité sociale participent ainsi des caractères propres à la civilisation industrielle et des traits distinctifs des sociétés industrielles auxquelles ils sont liés concrètement.

Une analyse plus approfondie serait nécessaire pour éclairer ces traits distinctifs, dont l'intérêt ne doit pas être sous-estimé; mais l'existence d'un milieu commun à la civilisation industrielle permet de comprendre les analogies frappantes qui

rapprochent du modèle professionnel unitaire les systèmes de sécurité sociale en vigueur dans des pays dont les régimes économiques et politiques sont très différents, lorsque l'affaiblissement spontané ou provoqué de la structure de classes est suffisant pour favoriser une restructuration de la société globale autour de la communauté de travail.

Une troisième catégorie de systèmes ressortit au modèle professionnel pluraliste, qui se définit également par l'extension de la protection à tous les membres de la population active, mais dans le cadre de régimes multiples conçus pour différents groupes professionnels et distincts non seulement par les modalités d'organisation administrative ou financière, mais aussi par les modes ou le niveau de protection. Au regard des variables de la conception doctrinale, ce modèle satisfait au principe d'universalité qualifiée quant aux personnes, mais il refuse en général l'uniformité des prestations et l'unicité des structures.

Bien souvent, lessystèmes relevant de ce modèle reproduisent les strates du développement historique des assurances sociales, constituées par l'accumulation d'une longue expérience de cette technique de protection, progressivement étendue à de nouvelles catégories professionnelles jusqu'à englober l'ensemble de la population active, mais en conservant les caractéristiques particulières des régimes juxtaposés. Tel est le cas de plusieurs pays d'Europe occidentale, où la diversification de la sécurité sociale correspond aux étapes successives de la protection réalisée en faveur des ouvriers, puis des employés, dans la limite d'un plafond de ressources très souvent aboli, et enfin des divers secteurs professionnels des travailleurs non salariés.

Cette mosaïque fidèle à l'histoire, qui se perpétue en raison du poids des traditions établies et des intérêts acquis, est parfois aussi entretenue par l'action et la réaction d'un double particularisme :

D'une part, les catégories les plus anciennement protégées défendent l'autonomie de leur régime de protection, au nom de l'intégrité de groupe que cette autonomie représente plutôt qu'en considération de priviléges matériels, puisque la compensation financière instituée entre les diverses catégories protégées ne s'exerce pas nécessairement au profit des premières ;

D'autre part, les catégories nouvelles, en l'occurrence les travailleurs non salariés, ou tout au moins les représentants de leurs éléments privilégiés, après s'être opposées à l'extension de la sécurité sociale, marquent leur préférence pour des modes particuliers de protection, où l'intégrité du groupe considéré puisse également trouver une garantie de permanence.

Ces deux formes opposées de particularisme recouvrent souvent une attitude analogue, qui peut être interprétée comme la conséquence d'une stratification

sociale assez puissante pour maintenir une fragmentation du système de protection, en dépit de la tendance à l'unification de la sécurité sociale.

Une telle situation, conforme aux aspirations et aux valeurs des groupes en présence, notamment des groupes dominants, s'observe plus spécialement dans les pays où la tradition des assurances sociales est ancienne, où la structure de classes est demeurée relativement rigide, où la répartition de la population active n'est pas trop défavorable numériquement aux catégories non salariées et où le développement industriel n'a pas atteint un degré d'évolution apte à modifier radicalement la structure sociale. La lutte des classes constituées à la suite de la révolution industrielle y demeure encore vive et prend précisément la sécurité sociale pour enjeu.

Dans cette conjoncture, très favorable à la recherche sociologique, la réaction des groupes en conflit semble dénoter comme l'admission implicite et le refus explicite des éléments de restructuration que comporte la sécurité sociale, dont le progrès ne saurait sans contrainte précéder l'évolution du milieu.

Il apparaît toutefois vraisemblable qu'il s'agit seulement d'une situation transitoire car, dans les systèmes professionnels pluralistes, la résistance à l'unification administrative s'accompagne de pressions non moins puissantes en faveur de l'assimilation des modes et des niveaux de protection, ainsi que d'une compensation nécessaire des charges, qui les rapprochent progressivement des systèmes professionnels unitaires, sous réserve du maintien de leur personnalité institutionnelle et de leur originalité structurelle.

Bien qu'ils paraissent largement représentatifs, les trois modèles généraux ainsi esquissés ne se présentent pas toujours sous leur forme simple et achevée, soit que le système en vigueur n'englobe pas toutes les branches de la sécurité sociale, soit que l'évolution en cours n'ait pas encore atteint son terme, soit enfin que le concours d'influences diverses détermine des formules originales d'association des genres. Néanmoins, la nature bien souvent composite des systèmes réels n'affecte pas l'utilité d'une typologie des modèles, qui se mesure à sa capacité de favoriser la compréhension des réalités et l'orientation des recherches, bien plus qu'à son apparente perfection.

Il y a lieu, en tout cas, de réserver une place particulière à une formule d'association qui tend à prendre valeur de modèle : il s'agit des systèmes mixtes, intégrés ou non (26), notamment en matière de pensions, qui superposent à un système national unitaire de base un système professionnel, unitaire ou multiple, à caractère complémentaire, selon l'exemple des nouveaux systèmes britannique, canadien et Scandinaves de pensions de vieillesse. Ce modèle mixte en voie d'expansion, dont l'évolution tend à intégrer à terme l'assistance traditionnelle dans la sécurité sociale, conformément à l'orientation indiquée au Royaume-Uni par une réforme récente (27), mérite attention à plusieurs titres.

D'une part, il combine les influences historiques de l'assistance et des assurances sociales dans une synthèse originale, apte à assurer une protection plus complète, plus efficace et mieux adaptée aux besoins des catégories sociales intéressées, en associant la garantie d'un seuil minimal de sécurité pour l'ensemble des membres de la collectivité à la diversité de niveaux de protection en relation avec l'échelle des revenus professionnels.

D'autre part, il illustre la convergence des systèmes de protection sociale, qui se manifeste tant dans les pays d'élection du modèle national unitaire que dans les pays traditionnellement acquis au modèle professionnel unitaire ou multiple.

Cette convergence souligne le rapprochement des conceptions générales et des réalisations pratiques en matière de sécurité sociale à un certain stade du développement des sociétés industrielles. Elle confirme notamment l'assimilation progressive du statut social et du statut du travail, l'unification de la protection de base à vocation égalitaire et l'élévation du niveau de protection effective en liaison avec les revenus professionnels.

En ce sens, l'évolution constatée en faveur de l'élaboration d'un modèle mixte ne paraît pas fortuite : au contraire, elle exprime l'opposition manifeste entre une restructuration de la société globale sous l'influence de l'expansion des bienfaits du progrès technique, qui constitue un milieu de civilisation commune, et l'esquisse d'une nouvelle hiérarchie des groupes sociaux fondée sur le degré de participation aux techniques et aux valeurs de cette civilisation.

Dans cette mesure, la sécurité sociale est révélatrice des rapports qui s'établissent entre les groupes au sein des sociétés industrielles avancées, où l'influence de facteurs d'unification et d'égalisation tolère simultanément l'apparition de critères de distinction et de clivages annonciateurs d'une stratification sociale liée au progrès technique.

Le profil de cette institution s'ajuste ainsi à la structure de ces nouvelles sociétés, qu'elle contribue en même temps à stabiliser et à remodeler. A cet égard, il convient de rappeler la tendance fréquente, dans le cadre de systèmes relevant soit du modèle national unitaire, soit de l'un ou l'autre type de modèle professionnel, à concilier une protection de base égali taire et une protection effective correspondant à une meilleure adaptation des revenus de substitution aux revenus du travail, par le relèvement du plafond des gains pris en compte pour le calcul des prestations ou par le développement de régimes complémentaires.

Non moins caractéristique apparaît, dans certains pays d'Europe orientale, l'attribution d'avantages préférentiels à des catégories sociales groupées parfois sous le terme *intelligenzia*, auxquelles est reconnue une valeur sociale particulière. Assurément, les critères de distinction, liés à la philosophie sociale et politique, sont

très différents selon les cas, puisqu'ils dérivent tantôt du jeu de mécanismes automatiques de sélection, tantôt de la pression des groupes intéressés, tantôt de l'affectation autoritaire d'un coefficient de valorisation sociale. Cependant, en dépit de ces différences importantes, une tendance commune et, dans une certaine mesure, comparable semble se manifester sous l'effet d'une tension entre les principes opposés d'égalité et de différenciation au sein des systèmes de sécurité sociale, qui résulte elle-même de l'influence du progrès technique sur la structure des nouvelles sociétés en voie de formation.

L'élaboration d'une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles semble donc pouvoir être utilement tentée, puisque les développements de cette institution dans le milieu commun à ces sociétés laissent apparaître des analogies essentielles et une convergence notable, en dépit de toutes les oppositions ou distinctions d'ordre historique et politique. De plus, la justification d'une telle tentative paraît confirmée, dans la mesure où elle se révèle conforme à l'évolution des sociétés industrielles, notamment aux modifications de la structure de classes liées aux conditions et au degré d'industrialisation.

Ces constatations n'impliquent aucun déterminisme étroit des institutions sociales, mais supposent plutôt l'existence de régularités typiques, qui soulignent les rapports nécessaires entre l'état de la société et les formes de la protection sociale.

Pour limitée et imparfaite que soit l'esquisse de cette théorie, à défaut de la caution d'études systématiques, elle témoigne néanmoins d'une certaine aptitude à éclairer l'évolution comparée des systèmes de sécurité sociale, en relation tant avec le cadre national considéré isolément qu'avec le cadre général des sociétés industrielles, l'aboutissement probable des mutations en cours et les liaisons qu'elles entretiennent avec le niveau de développement de ces sociétés.

Elle peut servir aussi à prendre mieux conscience des orientations souhaitables et des étapes nécessaires, tout en favorisant un effort constant d'harmonisation, lorsque les structures internationales le permettent. En tout cas, elle est appelée à préciser les tendances à l'œuvre, sans négliger les différences qui tiennent à la situation et aux caractères propres des sociétés en cause, tout en contribuant à la compréhension et au rapprochement des systèmes en présence.

Une théorie sociologique de la sécurité sociale présente aussi l'avantage de jeter quelque lumière sur l'évolution des sociétés industrielles, auxquelles la conception et le développement de cette institution paraissent si étroitement liés. Dans les pays européens les plus anciennement industrialisés, qui ont connu les vagues successives des révolutions industrielles, cette évolution a comporté schématiquement deux étapes nettement distinctes, tout d'abord l'étape de la dissociation de la société globale liée à l'accumulation du capital et à la concentration des moyens de production dans un système d'économie libérale, puis l'étape de la restructuration de

la société globale sous l'effet de la diffusion du progrès technique qui engendre les économies de consommation, dites prématûrément « d'abondance », caractérisés par une répartition plus générale des gains de production, de productivité et des avantages du développement économique et social qui s'est ensuivi.

Alors que la première étape a vu se constituer dans les pays de capitalisme libéral une structure rigide des classes en lutte pour l'appropriation et la domination, d'une part, pour la survie et la dignité, d'autre part, la seconde étape détermine une nouvelle stratification des groupes dont les antagonismes sont modifiés quant aux exigences et au climat, tout en élargissant la zone de participation aux valeurs communes de la civilisation industrielle.

Telles sont les deux étapes de l'évolution de ces sociétés auxquelles correspondent respectivement, dans le domaine particulier de la protection sociale, l'étape des assurances sociales et celle de la sécurité sociale. Les assurances sociales ont précisément représenté le coût social de la classe ouvrière au premier âge des sociétés industrielles, alors que la sécurité sociale constitue le prix, évidemment plus élevé, de l'intégration des sociétés industrielles parvenues au second âge.

Enfin, une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles peut aider à préciser les perspectives qui s'ouvrent à la protection sociale, lorsque ces sociétés atteignent leur troisième âge. Ce troisième âge doit être entendu comme le stade prévisible auquel paraît les acheminer rapidement l'orientation dominante de celles qui, bénéficiant déjà des progrès techniques les plus avancés, notamment dans le domaine de l'automation, de l'informatique et de la communication sociale, offrent le visage de sociétés d'organisation de masse, où les règles de vie sociale subissent l'influence croissante des méthodes de gestion rationnelle.

Cette orientation permet de rendre compte des tendances apparemment contradictoires de ces sociétés vers l'uniformité et l'inégalité, que les conceptions nouvelles de la sécurité sociale reflètent assez fidèlement. Sous cet aspect, le succès des formes modernes de sécurité sociale paraît lié à l'évolution fondamentale des sociétés industrielles, dans la mesure où cette institution représente un système cohérent d'organisation sociale.

Mais, par un curieux paradoxe, déjà apparent en certains milieux et en certains pays, plus l'organisation de la sécurité sociale tend à perfectionner son réseau de protection, et moins elle est apte à remplir correctement sa fonction psychologique de sécurité. Des enquêtes fort instructives, conduites dans un pays où l'organisation de la protection sociale est à la fois ancienne et développée, ont montré que le sentiment de sécurité s'élève en corrélation, non pas tellement avec les avantages de la sécurité sociale, mais plutôt avec le niveau d'instruction (28).

Or, le niveau d'instruction détermine essentiellement le statut économique et social, notamment l'accès aux fonctions de responsabilité et la participation consciente aux valeurs collectives. Il semble donc que la sécurité sociale, dans ces sociétés d'organisation de masse, ne puisse atteindre ses objectifs humains qu'en sécrétant l'antidote requis, en particulier en développant son action préventive et personnalisée, d'une part, et, d'autre part surtout, en inventant les modes de participation active et de responsabilité civique capables de satisfaire la conscience de « l'homme de l'organisation ».

En ce sens, la sécurité sociale doit être considérée dans les sociétés industrielles avancées comme un laboratoire privilégié où élaborer cette synthèse de la sécurité et de la liberté, à défaut de laquelle ces sociétés nouvelles seraient menacées de désagrégation sous l'effet de l'ennui né de l'excès d'uniformité, de l'inquiétude née de l'excès de sécurité ou de l'anarchie née de l'excès de rigidité.

## **CHAPITRE 2 : LES SYSTEMES SUR LA PROTECTION SOCIALE**

### **SECTION I.- LES SYSTEMES D'INSPIRATION LIBERALE**

On distingue classiquement trois grands modèles de protection sociale dans les pays industrialisés

**1.- Le système Bismarckien,**

**2.- Le système Beveridgien,**

**3.- Le système d'inspiration libérale,**

**3.- Le système d'inspiration libérale** implanté aux Etats Unis, sans obligation d'assurance. Il s'agit en fait d'un système mixte, qui combine l'assurance privée volontaire avec un grand nombre d'opérateurs en concurrence (concernant environ 75% de la population), des mesures d'assistance destinées aux familles défavorisées sous un plafond de ressources (programme Medicaid, financé par l'impôt, géré par

les Etats, représentant environ 14% des dépenses de santé), un système d'assurance-maladie obligatoire de type bismarckien (programme Medicare financé par des cotisations sociales versées par les entreprises et leurs salariés, représentant environ 20% des dépenses). Les bénéficiaires des programmes publics représentent environ 10% de la population et on estime à 15% la proportion des américains dépourvus de toute assurance (soit environ 43 millions de personnes).

### **3. Le système américain, d'inspiration libérale**

Il s'agit d'un système mixte, combinant :

- Assurance privée volontaire mettant en concurrence un grand nombre d'opérateurs ;
- Mesures d'assistance destinées aux familles les plus démunies : programme Medicaid, financé par l'impôt, géré par les Etats ;
- Système d'assurance maladie obligatoire de type bismarckien : programme Medicare protégeant les personnes âgées, financé par des cotisations sociales versées par les entreprises et leurs salariés.

## **SECTION II.- LES SYSTEMES CORPORATISTE ASSURANTIEL**

# **Qu'est-ce que le modèle corporatiste-conservateur d'État providence ?**

Dernière modification : 28 février 2016

Le modèle corporatiste-conservateur d'État providence, selon la typologie de l'économiste G. Esping-Andersen, se caractérise par :

- une protection sociale axée sur le travail salarié ;
- une protection sociale découlant d'un statut (appartenance à un groupe professionnel, une entreprise, etc.) ;
- un déclenchement de la protection sociale en cas de perte au moins partielle des revenus dans des circonstances interdisant au salarié le maintien dans une activité rémunérée ;
- un financement basé sur les cotisations sociales (modèle d'inspiration bismarckienne) ;
- une forte "familialisation" du système centré sur le modèle économique du salarié masculin apporteur de ressources et cotisant qui dispose des droits à la protection sociale par sa contribution et qui en fait bénéficier des ayants droit (femmes et enfants) ;
- une finalité : le maintien des revenus du salarié.

Une démarchandisation modérée s'opère dans ce modèle.

Les pays emblématiques de ce modèle sont l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Autriche, la Belgique, la France et l'Italie.

### **SECTION III.- LES SYSTEMES D'INSPIRATION SOCIAL DEMOCRATE (SCANDINAVES)**

## **Qu'est-ce que le modèle social-démocrate d'État providence ?**

Dernière modification : 29 février 2016

- 
- 
- 
-

Le modèle social-démocrate (universaliste), selon la typologie de l'économiste G. Esping-Andersen, se caractérise par :

- un niveau élevé de protection sociale qui couvre la totalité de la population, indépendamment de la situation des individus sur le marché du travail ou de leur situation familiale ;
- une offre importante de services collectifs publics et sociaux ;
- un financement qui ne se fait pas sur la base de la rémunération obtenue sur le marché (cotisation en fonction du salaire) mais qui est réalisé par l'imposition de toute la population (modèle d'inspiration beveridge) ;
- une "défamilialisation" très forte, le système cible l'individu quel que soit son sexe ou son statut professionnel ;
- une finalité : l'égalité des citoyens par le biais de la redistribution sociale.

Ce modèle est celui où la démarchandisation de la protection sociale est le plus fort.

Les pays emblématiques de ce modèle sont la Suède et, dans une moindre mesure, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège.

Xxx

Le terme de **social-démocratie** désigne un courant politique et économique, apparu au [xix<sup>e</sup> siècle](#), qui tend à incorporer certains éléments du [socialisme](#) dans une économie [capitaliste](#) et [libérale](#). L'expression recouvre à la fois la dénomination employée par divers [partis](#) socialistes, la forme d'organisation de ceux-ci, un courant [idéologique](#) et une pratique politique.

Historiquement, le nom de *social-démocrate* a été, et est toujours, utilisé par les partis socialistes de divers pays, notamment en [Allemagne](#) et en [Scandinavie](#) mais également dans des pays extra-européens. En [France](#), l'appellation a été employée par [François Hollande](#) pour définir sa politique<sup>1</sup>. Au Canada, particulièrement au [Québec](#), le terme désigne les partis prônant l'[État-providence](#) et par le fait même une intervention plus forte du gouvernement. Le terme de *social-démocratie* a pu, dans l'histoire, désigner des courants aussi bien [réformistes](#) que [révolutionnaires](#) :

avec le temps, le sens du mot a évolué, jusqu'à désigner aujourd'hui, de manière quasi-exclusive, une forme [réformiste](#) et modérée du socialisme.

La social-démocratie européenne est, dans le dernier tiers du [xixe siècle](#), fortement influencée par le [marxisme](#) et se définit notamment par une alliance étroite avec le [syndicalisme](#). Par la suite, divisés en tendances réformistes et révolutionnaires, les partis sociaux-démocrates, et plus largement la [II<sup>e</sup> Internationale](#), font l'objet d'une scission à la suite de la [Première Guerre mondiale](#) puis à la [Révolution d'Octobre](#) : une partie des cadres et militants, tout en continuant à se réclamer du socialisme, crée des partis qui utilisent désormais l'appellation de [communiste](#) et intègre l'[Internationale communiste](#) après la création de celle-ci en 1919. Durant l'[entre-deux-guerres](#), l'arrivée au pouvoir de partis sociaux-démocrates en [Scandinavie](#) accompagne l'évolution du terme de social-démocratie, rattaché désormais à une pratique politique modérée, à la [protection sociale](#) et à la recherche d'un consensus politique entre l'État, le patronat et les salariés. Après la [Seconde Guerre mondiale](#), les partis sociaux-démocrates européens, membres de l'[Internationale socialiste](#), renoncent définitivement aux références marxistes et aux aspirations révolutionnaires.

De nos jours, le terme de social-démocratie, désigne un courant politique qui se déclare de [centre gauche](#), [réformiste](#) tout en appliquant des idées libérales sur l'[économie de marché](#).

## **SECTION IV.- LES SYSTEMES MIXTES**

### Introduction

Les politiques sociales étatiques consistent à mettre en oeuvre des actions destinées à transformer et améliorer les conditions de vie des citoyens.

Rendues nécessaires par l'industrialisation et le modernisme, les premières mesures ont tout d'abord été prises dans l'objectif de protéger les travailleurs. Elles seront étendues progressivement à tous les citoyens. Elles consistent à réglementer le travail et à assurer la protection sociale.

La protection sociale destinée à permettre aux individus d'avoir accès à des soins et de bénéficier de revenus de remplacement en cas d'impossibilité de travailler, quel qu'en soit la cause, commence à être mise en place à la fin du 19ème siècle.

Progressivement nous verrons la promulgation d'un certain nombre de lois qui organiseront peu à peu la protection sociale française telle que nous la connaissons en trois grands axes d'action :

la sécurité sociale

l'aide sociale

la protection contre le chômage (indemnisation et aide à l'emploi)

## **I.- Evolution et fondement de la sécurité sociale**

### **1.1. - Concept et généralités**

La protection sociale est définie par tous les mécanismes de prévoyance collective qui permettent aux individus et aux ménages de faire face financièrement aux conséquences des risques sociaux qu'ils rencontrent.

Les risques sont des situations ou des événements qui perturbent la situation économique des ménages par augmentation des dépenses et/ou la diminution des ressources.

Les risques peuvent être de nature diverse :

- origine professionnelle : accidents du travail, maladies professionnelles
- origine non professionnelle : vieillesse, invalidité, maladie, maternité, décès, veuvage
- origine économique : chômage

## **1 . 3 - Les principes de la sécurité sociale en France**

La protection sociale était prévue d'être unique, uniforme, universelle et autonome, soit :

- Unique et uniforme : le niveau de protection est le même pour tous et les prestations sont identiques pour tous pour chacun des risques. Les contributions sont proportionnelles aux revenus.
- Universelle : généralisation de la Sécurité Sociale à toute la population résidant en France
- Autonome : le système est géré par les partenaires sociaux, il est capable de s'autogérer,

Pour répondre à ces grands principes, dans un contexte de contraintes économiques, la SS s'adapte en permanence.

La Sécurité Sociale est basée sur des grands principes : assurance, solidarité et mutualisation des risques.

- Assurance : pouvoir garantir à un individu et sa famille des revenus suffisants en cas de risque,

- Solidarité : c'est la notion de redistribution des revenus,
- Mutualisation des risques : c'est le principe de solidarité, les personnes à bas risque vont payer pour les personnes à haut risque de maladies,
- Egalité de tous les citoyens devant les charges en fonction de leurs revenus.

1/6

## II.- Deux logiques, deux systèmes de protection sociale

# Deux logiques au cœur de la protection sociale

## Protection sociale

- 1. Distinguer.** Qu'est-ce qui distingue la logique de l'assurance de la logique de l'assistance ? Sur quel type de prélèvements obligatoires repose chacune de ces logiques ?
- 2. Définir.** Rappelez le mécanisme de la redistribution et distinguez redistribution verticale et horizontale.
- 3. Comprendre.** Quelle logique est susceptible de réduire les inégalités ?

## À savoir

La **redistribution** correspond à un transfert monétaire ou en nature (services collectifs par exemple) vers les ménages, effectué par l'État ou la Sécurité sociale, grâce à des prélèvements sur les revenus de certains individus ou ménages et au versement de prestations à ceux qui en ont besoin. On parle de **redistribution verticale** lorsque cette redistribution aboutit à une réduction des inégalités et de **redistribution horizontale** lorsque cette redistribution se contente de couvrir les risques sociaux quel que soit le niveau des revenus (des jeunes vers les plus âgés, des bien-portants vers les malades, des célibataires vers les familles).

## La protection sociale française : entre logique d'assurance et logique d'assistance

[Benjamin Ferras](#)[Protection sociale](#)

Le système de protection sociale a profondément évolué au cours des dernières décennies, tant en recettes qu'en dépenses. Du côté des recettes, celles-ci se sont progressivement diversifiées du fait d'une volonté de mettre à contribution d'autres revenus que les revenus d'activité (contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale notamment) [...]. Ces évolutions ont modifié la structure du financement de la protection sociale : les cotisations sociales représentaient 77 % des ressources sociales en 1959, elles demeurent la principale source de financement en 2015, mais leur poids a nettement diminué (61,1 %), notamment du fait de la montée en puissance des impôts et taxes affectés finançant les régimes de protection sociale (24,6 % des ressources en 2015). S'agissant des dépenses, les évolutions propres à chaque risque ont été très profondes. On note notamment [...] le renforcement des dépenses de solidarité. Le système, initialement bismarckien et professionnel, a évolué de plus en plus vers un modèle beveridgien et universel. La mise en œuvre de la protection universelle maladie en 2016 en est la

dernière illustration, tout comme la fin programmée du régime social des indépendants à compter de 2018.

Benjamin Ferras, « Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes », *Regards*, vol. 52, n° 2, 2017.

**1.- Décrire.** Quelle était la logique de la protection sociale française à sa construction ?

**2.- Identifier.** Comment a évolué le financement de la protection sociale française ? Illustriez par des chiffres pertinents.

**3.- Interpréter.** Quels types de dépense ont justifié l'accroissement de la part de l'impôt dans le financement de la protection sociale ?

## À savoir

Les **cotisations sociales** sont assises sur la masse salariale et comprennent une part dite « salariale » (différence entre le salaire brut et net) et une part dite « patronale ». Les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale sont la **CSG** (contribution sociale généralisée créée en 1991) et la **CRDS** (contribution pour le remboursement de la dette sociale créée en 1996).

### III.- Les trois modèles de l'État-providence

## Les trois modèles de l'État-providence dans les pays occidentaux

[État-providence](#)

Type d'Etat-providence	Libéral ou résiduel ou d'assistance	Corporatiste ou assurantiel	Social-démocrate ou universaliste
<b>But</b>	Lutter contre la pauvreté	Protéger les assurés des risques sociaux	Réduire les inégalités et maintenir la cohésion sociale
<b>Qui est couvert ?</b>	Seulement les plus démunis	Seulement les ménages qui ont cotisé	Tous les citoyens
<b>Source des droits sociaux</b>	La pauvreté, des revenus insuffisants	L'emploi, le statut de salarié	La citoyenneté
<b>Principes</b>	Assistance pour les plus pauvres, filet social minimal	Assurance sociale, redistribution horizontale	Redistribution verticale
<b>Logique des prestations</b>	Sélectives, faibles et sous condition de ressources	Proportionnelles au revenu et à la contribution	Universelles, élevées et services gratuits étendus
<b>Financement</b>	Par l'impôt	Par les cotisations sociales salariales et patronales	Par l'impôt
<b>Dans quels pays ?</b>	États-Unis, Royaume-Uni, Japon	Allemagne, France, Belgique	Pays scandinaves

D'après Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'état-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, 2008.

**1.Comprendre.** Pourquoi le système « social-démocrate » est-il dit « universaliste » ?

**2.Analyser.** Quel problème pose le système assurantiel en cas de chômage élevé ?

**3.Distinguer.** Quel modèle vous semble le plus juste ? Expliquez votre choix.

## CHAPITRE 3 : LES CRISES CONGENITALES ET PERMANENTES DE LA PROTECTION SOCIALE

## **SECTION I.- LES CRISES DE 1995**

**(Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s) de Bruno Palier et Giuliano Bonoli in [Revue française de science politique](#) Année 1995 [45-4](#) pp. 668-699- Fait partie d'un numéro thématique sur [La protection sociale en perspectives](#))**

### **ENTRE BISMARCK ET BEVERIDGE CRISES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET POLITIQUE(s)**

**BRUNO PALIER GIULIANO BONOLI**

La sécurité sociale est en crise l'idée est devenue une évidence aujourd'hui tant elle a été répétée depuis une vingtaine années.

Afin de comprendre les enjeux actuels de évolution de la sécurité sociale il convient de rappeler le contenu des analyses de cette crise ainsi que le contexte du développement de celles-ci. Pour comprendre la spécificité des formulations et de la prise en charge des problèmes de la protection sociale en France (spécificités mises en lumière par les catégories élaborées par les comparaisons internationales des Etats-providence) il nous semble en effet indispensable de faire référence aux changements récents de l'environnement économique et social de la France depuis le milieu des années 1970.

Mais il nous semble aussi essentiel de dégager les enjeux politiques de ces analyses en les replaçant dans le contexte de la transformation des politiques publiques et notamment des politiques sociales (social policies politiques emploi et politiques insertion) ainsi que dans celui des conflits intérêts qui opposent les différents acteurs engagés dans les décisions en matière de sécurité sociale les politics de la sécurité sociale) Pour étudier ces évolutions nous partirons d'un rappel rapide des spécificités du modèle français de sécurité sociale. Nous chercherons ensuite à présenter les différentes analyses des crises de la sécurité sociale tout en rappelant les mesures de politique sociale qui ont été décidées en même temps que se développaient et se

diffusaient ces analyses Il agira ensuite de présenter les diverses interprétations des changements induits par ces mesures et par ces analyses la lumière des catégories élaborées par les recherches comparatives portant sur les systèmes de protection sociale Nous voudrions enfin dégager les dimensions politiques de la crise de la sécurité sociale partir entretiens menés auprès des acteurs engagés dans les décisions en matière de protection sociale.

## **L'extension du système de sécurité sociale**

De 1945 aux années 1970 les problématiques qui traversent essentiel des débats des préoccupations des acteurs concernés et des mesures qui sont prises sont celles de l'extension et de l'amélioration du système de sécurité sociale voulu en 1945. Elles s'inscrivent dans le cadre de référence défini par les principes et les objectifs posés époque même si les réalisations institutionnelles ne correspondent pas toujours au plan Laroque.

Comme annoncé dans l'ordonnance du octobre 1945 et de son exposé des motifs, il agit d'assurer la sécurité sociale de l'ensemble de la population du pays connue comme tous les travailleurs et leur famille dans le respect des principes d'égalité, de solidarité et de justice sociale au moyen d'un édifice institutionnel géré par les intéressés et financé par des cotisations sociales.

Les principes de justification de la sécurité sociale voient s'imbriquer les finalités sociales débarrasser les travailleurs de incertitude du lendemain assurer la cohésion sociale et les finalités économiques fondées sur ce que on a appelé depuis le compromis keynésien soutien de la demande entretien des forces de production et développement du secteur sanitaire et social créateur emplois).

Dans les années de croissance de la sécurité sociale qui correspondent aux années de croissance économique continue des trente glorieuses il s'agit surtout de développer un système financé par des cotisations assises sur les revenus du travail ouvrant droit à des prestations contributives proportionnelles aux cotisations versées. Le cadre général est celui d'un système qui vise le maintien du revenu des personnes assurées en cas de réalisation du risque terme la perspective est de voir disparaître les autres formes de protection sociale comme l'assistance rebaptisée aide sociale en 1953) une fois que l'ensemble de la population sera couverte par la sécurité sociale.

On voit combien le cadre de développement de la sécurité sociale repose sur le plein emploi en même temps il est censé le favoriser dans la mesure où l'on espère assurer la sécurité sociale de toute la population grâce un système qui protège les travailleurs et leurs familles).

Voulu à l'origine pour instaurer une véritable démocratie économique et sociale et pour éviter le développement d'une forte bureaucratie étatisée le principe de la gestion par les employeurs et les salariés eux-mêmes est réaffirmé à plusieurs reprises et sous différentes formes.<sup>1</sup> Le système va se développer par additions de différents régimes couvrant différents risques pour différentes catégories professionnelles<sup>2</sup> Sous la pression des représentants des diverses composantes de la société française. L'extension progressive de la couverture sociale est faite moins par intégration au régime général que par création de régimes autonomes ou spéciaux où la solidarité se trouve circonscrite une catégorie socio-professionnelle et permet de maintenir les particularismes et les avantages acquis<sup>3</sup>. Dans cette période les difficultés que rencontre la sécurité sociale sont eux aussi interprétés et traités dans le cadre de ce système et de ses références.

Ainsi dès ses premières années d'existence le système français de sécurité sociale connaît des déficits financiers (Galant 1955).

Cependant les différentes mesures qui sont prises reposent le plus souvent sur un nouveau développement du système. Les difficultés financières seront résolues par unélargissement de la population couverte et donc du nombre de cotisants.

En 1967 est encore une solution organisationnelle qui doit permettre de résoudre les problèmes financiers que rencontre alors le système. Les ordonnances de 1967 qui ont défini l'organisation actuelle de la sécurité sociale fondée sur la distinction entre quatre branches (famille maladie et accidents du travail vieillesse recouvrement) instaurent ainsi une séparation des risques censée permettre un meilleur contrôle des dépenses de chacune.

Même si l'extension de la sécurité sociale se fait dans la diversité,l'ensemble des lois et des conventions collectives adoptées inscrit donc dans le modèle de protection sociale retenu et vise une couverture toujours plus large et plus généreuse de la population<sup>1</sup> est encore le système de sécurité sociale qui suite aux lois votées en 1974 1975 et 19782 devra prendre en charge l'élargissement de la couverture de la population au-delà des travailleurs et de leur famille afin assurer pour toute autre personne et les membres de sa famille résidant sur le territoire français la couverture des charges de maladie et de maternité ainsi que des charges de famille est toujours ce système qui devra aussi servir des prestations non contributives ciblées sur des

populations particulières orphelins parents isolés handicapés personnes âgées ne percevant pas de pensions suffisantes... et parfois soumises condition de ressources.

Les lois qui sont votées au cours des années 1970 semblent marquer achèvement de l'organisation du système de protection sociale français qui assure désormais la couverture de la quasi-totalité de la population Ainsi les objectifs fixés en 1945 semblent être atteints même si les voies empruntées se sont éloignées du plan initial

## **L'attachement des français à ce modèle de sécurité sociale**

Le processus de construction de ce système complexe de sécurité sociale est accompagné de et reposé sur élaboration une représentation extrêmement positive de la sécurité sociale mise en place en 1945 qui fonde encore hui la légitimité de cette institution Le contexte de la Libération joue un grand rôle Ambroise Croizat ministre du Travail déclare que la sécurité sociale est née de la terrible épreuve que nous venons de traverser Conue dans le cadre du programme du Conseil national de la Résistance initiée par un gouvernement union nationale la sécurité sociale se trouve investie des valeurs attachées à la Résistance en même temps elle est investie une mission de réparation et de garantie de la cohésion sociale qui passe par la protection et la redistribution.

Le problème qui se pose est celui d'une redistribution du revenu national destinée prélever sur le revenu des individus favorisés les sommes nécessaires pour compléter les ressources des travailleurs ou familles défavorisées. De plus la mise en œuvre progressive et négociée du système traverse des exceptions des régimes autonomes ou spéciaux permis chaque catégorie socioprofessionnelle de assurer étaient bien défendus ses intérêts spécifiques.

Cela notamment grâce à l'action de leurs représentants qui négociaient avec les pouvoirs publics et les acteurs professionnels le maintien des avantages particuliers en matière de prestations versées ou de régimes de protection ou bien la conservation des spécificités liées leur statut (Galant 1955). Ces deux dimensions constituent les éléments forts de la légitimité de la sécurité sociale auprès de la population française. Le contenu de celle-ci qui peut se lire dans tous les sondages réalisés depuis 1945 Schnapper et al. 1986) montre qu'il agit bien d'une reconnaissance envers l'œuvre de solidarité et de protection accomplie par ce système.

Ainsi l'instauration de la sécurité sociale apparaît comme ce qui a le plus changé la vie des Français depuis deux siècles selon une enquête effectuée pour Expansion en juillet 19822. Ce système qui doit imposer et garantir tous un niveau de protection et de cotisation équivalent semble le plus préférable selon un sondage Louis Harris publié dans Express en mars 1987 institution est perue comme un acquis social et un système qui fonctionne bien Comme le souligne Daniel Gaxie dans une enquête qui analyse en termes sociologiques cette impression tirée des sondages opinion4.

Si l'attachement dominant aux institutions sociales trouve son fondement dans les réponses elles apportent des préoccupations existentielles quasi universelles il exprime aussi parfois la sollicitude pour les plus démunis (Gaxie 1990 159). Si on regarde les opinions exprimées la sécurité sociale laquelle les Français sont attachés semble donc être celle qui se met en place partir de 1945 qui permet de se protéger soi-même tout en protégeant les plus défavorisés Aux yeux des Français la sécurité sociale est bien institution qui doit permettre atteindre en même temps des objectifs de protection et de redistribution Le fait elle semble permettre de conjuguer sans contradiction intérêt personnel et altruisme contribue lui donner sa forte légitimité.

## **Le modèle de référence du système français de sécurité**

### **sociale : atteindre les objectifs de Beveridge avec les moyens de Bismarck**

Le modèle français de protection sociale qui se construit pendant les trente glorieuses et qui rencontre l'adhésion des Français est soumis à une double inspiration.

Pour les acteurs qui ont mis en place le système comme pour de nombreux chercheurs il semble être le fruit d'un compromis entre les systèmes beveridgien et bismarckien comme atteste Pierre Laroque lorsqu'il écrit en 1946 La formule que nous entendons appliquer en France est intermédiaire entre ces deux formules.

Cette distinction idéal-typique que l'on trouve chez bien des auteurs français qui cherchent à caractériser le système français à partir des comparaisons internationales2 fait référence à différents aspects de la protection sociale droits prestations modes de financement... Un système de protection sociale bismarckien couvre principalement les travailleurs ouverture des droits étant conditionnée par le versement de cotisations professionnelles les prestations sont contributives proportionnelles aux revenus les cotisations sociales payées par les employeurs et par

les salariés constituent essentiel des sources de financement du système de ce fait le système doit être géré par les employeurs et les salariés et il est organisé au sein d'organismes plus ou moins autonomes de tat des caisses inverse un système beveridgien couvre ensemble de la population il délivre des prestations universelles ou soumises conditions de ressources means tested) le plus souvent forfaitaires flat rate) le système est financé principalement par impôt enfin le système de politique sociale social policy est une partie intégrante de Etat gérée par le gouvernement et les fonctionnaires un niveau plus abstrait le critère utilisé pour distinguer les deux modèles est objectif principal de chacun eux Le but des assurances sociales bismarckien est le maintien du revenu des travailleurs alors que dans un système beveridgien objectif principal est la lutte contre la pauvreté Il convient cependant de noter que cette acceptation beveridgienne des politiques sociales est en fait en contradiction avec les préférences marquées par William Beveridge pour le financement par cotisation plutôt que par impôt et avec son aversion déclarée pour le means testing<sup>3</sup> Cette appellation abusive de beveridgien est diffusée chez des auteurs français et européens continentaux qui attachent surtout objectif global de Beveridge de lutte contre la pauvreté Beveridge parle de freedom from -want et qui accolent les modalités organisation de fonctionnement et de financement principalement retenues dans les pays anglo-saxons Cependant au niveau conceptuel cette distinction entre ces deux idéaux-types est très répandue et acceptée au sein de la communauté académique des comparaisons internationales Titmuss opérait une distinction entre un institutional redistributive model et un industrial achievement model qui correspond peu de choses près cette distinction Bismarck- Beveridge (Titmuss 1974 31).

Depuis d'autres auteurs ont utilisé la distinction entre deux modèles qui recouvrent sensiblement les mêmes ensembles de pays même ils utilisent des terminologies différentes et se concentrent sur des aspects différents de la protection sociale Outre la présentation des différentes catégories tat-providence que propose Walter Korpi on trouve dans les travaux comparatifs de référence des oppositions deve nues classiques Bismarckien versus solidariste Baldwin 1990 modèle conservateur-corporatiste versus modèle libéral ou résiduel avec un troisième modèle le -welfare state universaliste ou social-démocrate Esping- Andersen 1990 professionnel versus universel Ferrera 1993 systèmes dans lesquels le principe assurance prédomine et où les prestations sont étroitement liées aux cotisations versées versus les systèmes dans lesquels le principe assurance est moins important où les prestations sont davantage liées aux besoins et où le financement du système repose davantage sur la fiscalité générale Commission européenne 1993 16) Dans ces études la France est toujours située dans la première des deux catégories citées par couple ci-dessus On peut toutefois remarquer que une façon générale les auteurs passent vite sur le cas français une part parce il est mal connu autre part parce il est ambigu Cette ambiguïté résulte de la combinaison dans un même système de logiques habituellement séparées Ainsi il cherche caractériser le système français de protection sociale François-Xavier

Merrien conclut Si on se concentre sur le système de sécurité sociale la France entre clairement dans le modèle conservateur-corporatiste de tat-providence Cependant si on inclut les aides sociales et les prestations familiales la France se rapproche du modèle universaliste social-démocrate Merrien 1995)

Néanmoins ces analyses présentent plusieurs intérêts Ces recherches comparatives qui visent élaborer des catégories tat-providence offrent la possibilité de classer et évaluer les pays les uns par rapport aux autres en termes de générosité ou efficacité<sup>1</sup> Elles constituent un progrès significatif dans le sens une plus grande exactitude par rapport aux recherches qui se limitaient comparer le niveau des dépenses de protection sociale<sup>2</sup> Elles ont en outre permis des avancées significatives dans élaboration de la théorie des tats-providence<sup>3</sup> Elles nous permettent enfin de caractériser et de synthétiser les grandes tendances des évolutions des différents systèmes toujours marqués par la complexité et la technicité des problèmes Cette dernière perspective devrait nous permettre ultérieurement de mettre jour les enjeux qui sont posés par évolution récente du système français

Nous pouvons cependant déjà souligner que si nous faisons référence aux catégories analyse fournies par les recherches comparatives tout se passe comme si en France on avait cherché atteindre les objectifs de Beveridge avec les méthodes de Bismarck Les principes et les objectifs les trois du plan de sécurité sociale ont été inspirés par le plan Beveridge<sup>1</sup> Les missions qui lui sont peu à peu confiées relèvent pour une part des vocations du modèle beveridgien soutien des plus pauvres couverture de ensemble de la population partir des années 1970 se sont insérées des prestations vocation universelle prestations familiales généralisation des prestations en nature de assurance maladie et sous conditions de ressources En revanche le développement des institutions de sécurité sociale de 1945 la fin des années 1970 montre une domination de inspiration bismarckienne des moyens nus en œuvre protection visant moins la lutte contre la pauvreté que le maintien du revenu des bénéficiaires protection fondée sur le travail et sur la technique de assurance financement par cotisations professionnelles prestations majoritairement contributives gestion du système par les représentants des employeurs et des employés) Tant que la France connu une période de croissance économique sou tenue orientée vers le plein emploi les contradictions induites par ce compromis les objectifs de Beveridge avec les méthodes de Bismarck ont été résolues par un développement constant de la sécurité sociale la France aise partir du milieu des années 1970 est ce modèle lui-même qui commence être ébranlé par les dysfonctionnements un système par venu maturité et par les changements de environnement économique et social.

## **« Crises » de la sécurité sociale et évolution des politiques sociales**

Nous voudrions maintenant montrer comment se sont transformées les modalités intervention publique et les représentations en matière de sécurité sociale depuis le milieu des années 1970 par des processus qui ont favorisé la sédimentation progressive une triple analyse de la crise de la sécurité sociale comptable économique et sociale Ces analyses de la crise sont hui largement partagées comme le montre la lecture ouvrages spécialisés<sup>2</sup> ainsi que de nombreux rapports administratifs parlementaires ou rédigés par des experts Il agit surtout ici de présenter les différentes thèses en présence tout en les résitant dans leur contexte émergence et de développement notamment en référence évolution des politiques sociales dans leur ensemble Nous chercherons ensuite montrer comment ces processus aboutissent interpréter les enjeux de la protection sociale en termes de transformation du système.

### **Des « ministres des comptes » aux affaires sociales**

C'est à partir de la fin des années 1970 que les problèmes de la sécurité sociale se trouvent abordés de façon privilégiée en termes gestionnaires et comptables La plupart des fonctions de la sécurité sociale relevant activités de transferts les questions de sécurité sociale ont toujours eu une dimension financière. Mais nous avons pu souligner ils ont longtemps été traités en termes de principe et organisation du système partir du milieu des années 1970 le thème du déficit de la sécurité sociale sera de plus en plus présent Les problèmes financiers de la sécurité sociale en France sont autant plus visibles ils sont différenciés du reste des déficits publics du fait de l'autonomie de son budget par rapport au budget de l'Etat Dorénavant ce déficit est traité pour lui-même au moyen de plans de sauvetage financier.

En 1975 commence la longue liste des divers plans de financement et économie décidés pour augmenter les recettes et comprimer les dépenses prises en charge par le système<sup>2</sup> En mars 1978 Raymond Barre alors Premier ministre met en place une nouvelle institution la Commission des comptes de la sécurité sociale<sup>3</sup>.

Ainsi on parle de plus en plus de comptes équilibrés financiers et économie au ministère des Affaires sociales jusque-là habitué aux thèmes de la solidarité ou de la justice sociale Les gouvernements socialistes qui suivront vont parachever cette trans

formation de la formulation et de la prise en charge des problèmes est abord sur des choix politiques que Nicole Questiaux ministre de la Solidarité nationale de juin 1981 juin 1982 désire engager des réformes amélioration des prestations retraite 60 ans minimum vieillesse retour élection des partenaires sociaux qui siègent au sein des caisses Lors de la conférence de presse où elle présente ces réformes elle précise que équilibre des comptes est pas une fin en soi En juin 1982 Pierre Bérégovoy la remplace Il est chargé de mettre en oeuvre la rigueur nouvelle au sein de la sécurité sociale Il explique alors que le progrès social est inséparable une bonne gestion économique En juin 1983 devant le Parlement il se nommera lui-même ministre des comptes Il décidera la mise en place de deux plans économie Ces préoccupations ne quitteront plus les ministres qui lui succéderont Les campagnes précédant les élections des conseils administratifs des caisses de sécurité sociale les premières depuis 1962 et les élections législatives contribueront diffuser le thème du déficit des comptes sociaux et le placer au centre des réflexions portant sur la sécurité sociale Palier 1991 nous semble donc que c'est abord un changement de intervention gouvernementale en matière de sécurité sociale qui traduit un changement de perception des problèmes qui l'affectent.

## **La crise de la sécurité sociale est d'abord financière**

La multiplication des plans de sauvetage financier de la sécurité sociale va être accompagnée par une première formulation du thème de la crise de la sécurité sociale en France Alors que les gouvernements qui se succèdent commandent de nombreux rapports sur le financement de la protection sociale<sup>1</sup> plusieurs ouvrages paraissent qui marquent aussi cette préoccupation et contribuent élaborer les questions portant sur la sécurité sociale en termes de crise<sup>2</sup> ensemble contribué fixer une analyse de la crise financière de la sécurité sociale qui est peu peu diffusée et partagée par la plupart des acteurs concernés Nous voudrions ici en rappeler les grandes lignes

Le système français de sécurité sociale en bonne logique bismarckienne voit ses recettes alimentées principalement par des cotisations assises sur le travail les cotisations salariales et patronales représentent 80% des recettes qui ouvrent les droits aux prestations sociales Les dépenses prennent la forme de prestations de pensions ou allocations de vie lorsque le risque assuré est réalisé maladie accident au travail naissance enfants départ en retraite ou lorsque la demande est faite et reconnue justifiée pour les prestations non contributives mesure que accroissaient les difficultés économiques de la France et étaient annoncée ampleur du trou de la Sécurité sociale

analyses ont abord insisté sur la déconnection entre le rythme évolution des recettes et celui des dépenses les déséquilibres étant issus de évolution en ciseaux de ceux-ci Les recettes étant assises principalement sur le travail elles sont dépendantes de la situation économique et de état du marché du travail Les difficultés économiques que rencontre la France partir du milieu des années 1970 contribuent réduire les recettes de la sécurité sociale stagnation de la masse salariale baisse du nombre de cotisants les inactifs jeunes chômeurs retraités cotisant peu ou pas du tout Les dépenses quant elles sont principalement liées des phénomènes de natures différentes état de santé et la demande de soin de la population les progrès technologiques médicaux la situation démographique évolution des structures familiales allongement de la durée de vie vieillissement de la population) partir de cette analyse commune deux interprétations divergentes apparaissent qui sont encore concurrentes hui Les uns principale ment les membres des gouvernements qui se succèdent et les experts administratifs) estimant que on ne pourra pas toujours augmenter les recettes par des hausses de cotisation insistent sur la nécessité de maîtriser la croissance des dépenses que le système ne peut plus financer et de trouver de nouvelles formes de financement Il agit donc augmenter la prise en charge personnelle de certaines dépenses et de mieux contrôler ou réguler ces dépenses notamment en matière de santé et assurance vieillesse Les autres les syndicats notamment insistent sur les charges indues sur le fait que le système assurance sociale est de plus en plus amené servir des prestations non contributives prestation maladie en nature allocation familiale minimas sociaux Ces débats conduisent aussi souligner la déconnection qui existe entre le mode de financement et organisation du système et le type de prestations servies Celles-ci mêlent les prestations contributives correspondant la logique assurantielle ou bismarckienne du système aux prestations non contributives prestations universelles ou soumises condition de situation ou de ressources) de logique soit universaliste soit beveridgienne Alors que le système reposait en 1945 sur une solidarité unique entre les membres une même communauté nationale constituée de travailleurs les difficultés financières du système conduisent interroger sur articulation des différentes logiques œuvre. La distinction qui s'impose peu à peu identifie les solidarités professionnelles et intergénérationnelles ce qui doit relever de l'assurance. Les prestations universelles ou ciblées sont supposéesrelever quant à elles de la solidarité nationale Cette réapparition de opposition entre deux principes de la protection sociale que devait permettre de dépasser la croissance de la sécurité sociale structure fortement les débats actuels comme le note Pierre Rosanvallon II faut dissocier assurance de la solidarité ce mot ordre est en passe de devenir un des lieux communs les mieux partagés de cette fin de siècle Tout concourt les contraintes gestionnaires comme les incertitudes philosophiques Rosanval lon 1995 82)

## **La sécurité sociale devient un poids pour l'économie**

Au cours des années 1980 la situation économique de la France ne améliore pas le nombre des chômeurs ne cesse augmenter les dépenses sociales continuent de croître et suite aux divers plans de financement le niveau des cotisations sociales augmente Inspirée par les thèses néo-libérales les interprétations de la crise de la sécurité sociale va alors prendre de ampleur et souligner la dimension économique des problèmes La sécurité sociale de victime de la crise devient un facteur de celle-ci Les premières incursions en France du thème de la crise de tat-providence qui est développé au cours des années 1970 aux Etats-Unis et en Angleterre Hayek 1960 Friedman 1962 Brittan 1975) viennent sous la plume auteurs libéraux Rosa Dietsch 1981 Bénéton 1983) relayés par des analyses moins marquées idéologiquement OCDE 1981 Rosanvalon 1981 Les critiques portent sur les obstacles que représente tat-providence au bon fonctionnement du marché de la démocratie auquel il faut ajouter les critiques de sa bureaucratie et de son interventionnisme inefficace Meny Thoenig 1989) Ces thématiques générales vont appliquer en partie au cas de la sécurité sociale pour ce qui concerne les effets de désincitation au travail opacité et de complexité bureaucratique notamment Rosanvalon 1981 Mais la diffusion des critiques de tat-providence surtout eu pour effet principal organiser la mise en cause de l'efficacité économique du système et de ses fondements keynésiens Dans un contexte marqué par ouverture et la mondialisation des économies les analyses qui visent montrer que la sécurité sociale est devenue un poids pour l'économie vont se développer et sont aujourd'hui largement diffusées<sup>1</sup> Alors que au cours des années 1980 les évolutions économiques euro péennes et mondiales étaient perçues en termes de contraintes fortes ces analyses ont abordé montré que les cotisations sociales ont été mis alors parler de plus en plus souvent de charges sociales étaient un frein à la nécessaire compétitivité des entreprises parce elles augmentent le coût du travail à la fin des années 1980 en partant des mêmes présupposés alors que le chômage devient une préoccupation centrale les analyses se sont concentrées sur les obstacles à la création d'emplois que constitue le haut niveau des charges sociales.

En France les cotisations payées par les salariés et par les employeurs contribuent au financement de la protection sociale dans des proportions supérieures aux autres pays Européens<sup>1</sup> Ces chiffres sont comparés aux performances des autres économies en matière de création d'emplois entre 1983 et 1991 le nombre d'emploi total cru de 0,5 en moyenne en France alors il augmentait de 1,7 au sein de la Communauté européenne de 1,3 au Japon et de 1,7 aux Etats-Unis OCDE 1994) Le coût total du travail est pourtant pas significativement plus élevé en France que dans les autres pays aux caractéristiques similaires Euzéby 1994 Cependant les cotisations sociales sont censées avoir un impact particulièrement négatif sur l'emploi en ce qui concerne les bas salaires<sup>2</sup> Dans la mesure où le salaire minimum SM ne peut être remis en cause sans risque politique majeur la seule option viable pour abaisser le coût du travail faiblement rémunéré semble résider dans la réduction des charges sociales Depuis la fin des années 1980 faire baisser le poids des cotisations sociales est devenu le mot

ordre de ensemble des politiques de lutte contre le chômage<sup>3</sup> Ainsi un certain nombre de mesures allant dans ce sens ont été prises Ce sont abord les exonérations de charges qui se sont multipliées pour inciter les employeurs embaucher certaines catégories en situation difficile jeunes sans diplômes chômeurs de longue durée La mise en uvre de ces mesures induit un changement de la nature du mécanisme assurance sociale Il convient en effet de noter que les réductions des charges effectuées concernent les charges payées par les employeurs<sup>4</sup> Ces mesures favorisent donc le passage de la logique assurance sociale une logique d'assurance plus personnelle

Afin de donner une ampleur plus large ce mouvement de baisse des charges un nouveau prélèvement proportionnel sur tous les revenus est instauré en 1989 la contribution sociale généralisée CSG Celle-ci vise se substituer une partie des cotisations existantes familiales et vieillesse pour financer des prestations non contributives Adoptée avec de grandes difficultés la CSG représente une forme nouvelle de prélèvement obligatoire en France la différence des cotisations sociales elle porte sur ensemble des revenus du travail mais aussi les revenus de remplacement prestations sociales) les revenus du patrimoine et de placement la différence des impôts sur le revenu IRPP) la CSG est proportionnelle prélevée la source elle touche ainsi les revenus exonérés IRPP et elle est affectée Ces caractéristiques la rapprochent des prélèvements obligatoires en vigueur en Grande-Bretagne.

Le taux de prélèvement de la CSG est hui de 24 elle devait rap porter 655 milliards de francs en 1994 Join-Lambert 1994 342) Le développement de ces politiques de lutte contre le chômage ont induit une fiscalisation progressive du système français de protection sociale En juillet 1993 dans le cadre de la loi relative au développement de l'emploi la partie des cotisations patronales allocations familiales dues sur les bas salaires été fiscalisée Cette loi quinquennale sur emploi prévoyait de poursuivre ce mouvement de réduction par fiscalisation des cotisations familiales payées par les employeurs Ce mouvement est renforcé avec la décision de combler par un emprunt remboursé par impôt le déficit de la sécurité sociale en 1993 Même si aucune étude pu démontrer les effets massifs sur le chômage de la réduction des charges sociales introduction de ces mesures entériné la pertinence des conclusions des analyses de la crise financière de la sécurité sociale et de ses conséquences économiques Au sein des professionnels des politiques sociales ministres hommes politiques experts syndicats professions spécialisées) peu de personnes contestent le fait que la sécurité sociale est devenue un poids pour économie alors origine elle devait en être un moteur On est bien loin de équation keynésienne qui en constituait un élément de légitimation Désormais la sécurité sociale doit adapter au nouvel environnement

économique de nouveaux principes doivent guider les réformes mettre en oeuvre notamment les principes équité et efficacité<sup>2</sup>

## **Une efficacité sociale limitée**

Cette remise en cause de la légitimité économique de la sécurité sociale va se doubler une remise en cause de sa légitimité sociale Le système français de protection sociale est abord accusé être incapable de faire face ampleur croissante des difficultés économiques et sociales rencontrées par des personnes de plus en plus nombreuses Il apparaît alors nécessaire de mettre en place de nouvelles politiques sociales Les procédures mises en oeuvre dans ces nouvelles politiques opposent aux procédures classiques de intervention sociale et contribuent ainsi remettre en cause les modalités intervention traditionnelle de la sécurité sociale.

## **L'émergence de « nouveaux » problèmes**

A partir de la fin des années 1970 les conséquences sociales de la crise économique du milieu des années 1970 se font de plus en plus sentir En France ces problèmes apparaissent radicalement nouveaux abord par leur ampleur (gravité de la crise, nombre de chômeurs durée du chômage) puis par leur nature crise liée aux changements de environnement économique ouverture des frontières développement de la compétition internationale transformation du travail flexibilisation précarisation chômage de moins en moins frictionnel et de plus en plus structurel La période est interprétée en termes de mutation du système productif et de la place du travail Au cours de cette période on assiste émergence de nouvelles représentations des problèmes sociaux en termes de pauvreté et exclusion Deux ouvrages paraissent qui seront souvent cités par la suite comme des références originaires Vaincre la pauvreté de Lionel Stolni 1974) et Les exclus de René Lenoir 1974 Il semble que la période soit marquée par la redécouverte de la pauvreté Jobert 1981 Entre 1978 et 1981 plusieurs rapports administratifs commandés par le gouvernement confirment et diffusent appréhension de ces problèmes au sein de administration et des policy communities en charge des politiques sociales<sup>1</sup> Au cours des années 1980 des mouvements sociaux violents se multiplient dans les banlieues des campagnes médiatiques se développent pour alerter opinion sur les problèmes du quart monde de la nouvelle pauvreté Des personnages publics comme abbé Pierre connu pour sa lutte pour le logement des plus démunis dans les années 1950

et fondateur de la communauté Emmaus) le père Wresinski animateur de association Aide toute détresse quart-monde ou Coluche fondateur des Restau du ur jouent un rôle important dans la formulation des problèmes notamment en termes critiques contre les pouvoirs publics

### **A nouveaux problèmes sociaux, nouvelles politiques sociales**

Les critiques portent contre Etat et contre le système de protection sociale qui semble être de moins en moins apte prendre en charge les problèmes sociaux qui se développent Ce système qui exige des durées de travail préalables pour ouverture des droits aux prestations contributives ne peut prendre en charge et protéger ceux qui en ont le plus besoin et qui sont de plus en plus nombreux Le système lui-même est remis en cause dans la mesure où il semble favoriser une dualisation de la société entre ceux qui ont acquis des droits complets une protection sociale généreuse et ceux qui trop éloignés du marché du travail doivent se contenter des minima sociaux et des programmes aide sociale Ainsi la fonction redistributive du système est mise mal Elle est soupçonnée de ne plus fonction ner intérieur du cercle privilégié des classes moyennes Mine 1987) Dès lors il semble important de développer de nouvelles politiques qui permettent de traiter ces nouveaux problèmes Leur prise en charge par les acteurs politico-administratifs est abord marquée par une requalification des problèmes en termes de nouvelle pauvreté puis exclusion sociale utilisation de la notion exclusion sociale qui fait florès jusque dans les programmes de la Commission européenne caractérise approche fran aise des problèmes de pauvreté partir du milieu des années 1980 Elle permet tout abord de ne pas utiliser le terme de pauvreté avec ses connotations négatives liées au recours assistance Elle permet ensuite de caractériser la nature de ces phénomènes les nécessaires évolutions de économie ont fait surgir des forces centrifuges qui ont poussé des individus en dehors côté de la société normale fondée sur le travail salarié et les solidarités horizontales professionnelles et familiales Le manque de précision de expression permet de regrouper tout un ensemble de problèmes sous une même désignation pauvreté chômage de longue durée cités HLM problèmes urbains handicaps divers SIDA racisme immigration etc. Enfin en qualifiant les problèmes elle désigne du même coup les types de solution qui doivent permettre de les résoudre Face aux problèmes exclusion sociale il faut mettre en place des politiques insertion sociale partir du milieu des années 1970 vont se développer des expérimentations et les théorisations de ces nouvelles politiques insertion Il agira notamment une opération habitat et vie sociale qui marquera les esprits par la nouveauté de son approche) et des plans urgence contre la pauvreté 1981

Dans le même temps se développent des expériences de revenus minimums garantis dans certaines municipalités Entre 1981 et 1983 paraissent trois rapports importants qui définissent les caractéristiques des politiques mettre en uvre pour lutter contre les nouveaux problèmes sociaux et pour pallier les défaillances de tat-providence Schwartz 1981 Dubedout 1983 Bonnemaison 1983) Selon ces rapports ces nouvelles

politiques doivent inscrire en opposition aux formes traditionnelles intervention de tat-providence français alors que le système de sécurité sociale se veut universel les politiques insertion répondent une logique de discrimination positive alors que le système de sécurité sociale fournit des prestations unies formes les politiques insertion doivent adapter au terrain être différentes selon les situations et partir des besoins locaux alors que le système de sécurité sociale privilégie approche sectorielle et catégorielle les politiques insertion doivent traiter de façon transversale ensemble des dimensions des problèmes sociaux considérés au lieu de ne appuyer que sur une administration spécialisée dans la gestion un risque ou un problème il agit de faire appel ensemble des acteurs administratifs politiques associatifs et économiques susceptibles intervenir dans le cadre un partenariat contractualisé alors que le système de sécurité sociale est organisé de façon pyramidale et centralisée les politiques insertion doivent être décentralisées et inscrire dans un territoire particulier alors que la sécurité sociale est une administration de gestion bureaucratie figée accomplissant des tâches routinières sans être contrôlée les politiques insertion doivent être mises en œuvre par des administrations de mission et faire objet évaluations la fin des années 1980 vont donc peu à peu se développer et institutionnaliser de multiples politiques sociales insertion qui visent toutes lutter contre exclusion sociale<sup>1</sup>.

Ainsi partir de 1985 se met en place la politique de la ville qui démarre avec les opérations DSQ développement social des quartiers et continue avec les contrats de ville Il agit agir sur les lieux de exclusion travers des contrats passés entre une commune et le représentant de tat le préfet) et en partenariat avec les acteurs locaux servi ces sociaux associations de quartiers entreprises) le but est de favoriser la solidarité sociale en ville de lutter contre insalubrité et de développer innovation pour améliorer le cadre de vie urbaine organiser la prévention de la délinquance Les politiques de formation et insertion professionnelle des jeunes ou les politiques de lutte contre le chômage de longue durée qui se développent partir du milieu des années 1980 présentent des caractéristiques similaires de même que les actions de coordination de la prise en charge des personnes âgées dépendantes MIRE 1989 1991ü et b) La mise en place du revenu minimum insertion RMI apparaît comme le couronnement du développement de ces politiques sociales insertion Au cours de la campagne présidentielle de 1988 dans sa Lettre tous lesFrançais François Mitterrand propose de créer ce qui deviendra le revenu minimum insertion important est un moyen de vivre ou plutôt de survivre soit garanti ceux qui ont rien qui ne peuvent rien qui ne sont rien est la condition de leur réinsertion sociale Cette mesure inscrit dans le contexte de la lutte contre exclusion sociale La loi sur le RMI est votée le premier décembre 19881

## **Une nouvelle citoyenneté sociale ?**

La plupart des évaluations réalisées sur ces politiques insertion insis tent sur le caractère novateur des procédures mises en uvre<sup>2</sup> Pour de nombreux commentateurs on assiste une véritable transformation de action publique en matière de politiques sociales significative une trans formation de la société du rôle de tat et de émergence une nouvelle forme de citoyenneté sociale Pour Jacques Donzelot par exemple avec émergence de la politique de la ville on voit établir une nouvelle fonction de tat là où celle intégration et de protection sociale commencent faire défaut Etat serait devenu animateur en lieu et place un tat producteur et protecteur Il doit fournir les moyens une mobilisation de la société civile sur des objectifs communs insertion sociale et de lutte contre exclusion sociale Pierre Rosanvallon quant lui condamne tat passif-providence qui ne convient plus pour gérer de nouveaux risques devenus stables Pour cet auteur il faut aller vers une approche plus directement politique de la solidarité il faut rechercher un enrichissement de la notion de droit social pour trouver la voie de ce que pourrait être un nouveau droit insertion Rosanvallon 1995 10-11) Ces auteurs semblent indiquer la voie une nouvelle fondation des politiques sociales où ouverture des droits ne devrait plus être assise sur le travail mais sur une nouvelle forme de citoyenneté Les principes mis en avant ne sont plus égalité universalité la redistribution et la protection mais équité et efficacité la discrimination positive.

De nombreux auteurs ont trouvé chez John Rawls 1987 la théorie qui permet de présenter positivement les aménagements récents des politiques sociales qui jusque-là se développaient sous la contrainte économique Rawls semble fournir une vision de la justice sociale adaptée au nouvel environnement économique et social qui viendrait remplacer le compromis keynésien Cependant ensemble des évaluations des politiques insertion montre aussi que les procédures intervention publique les plus nouvelles partenariat adaptation au terrain ont le plus de mal se mettre en place et que les objectifs de ces politiques insertion de lutte contre exclusion ne sont pas atteints dans les proportions souhaitées les RMIstes toujours plus nombreux réussissent rarement et difficilement leur insertion professionnelle<sup>2</sup> les quartiers difficiles continuent connaître des problèmes graves de nombreux jeunes restent toujours longtemps en dehors du marché du travail Vanlerenbergh 1992 MIRE 1989 1991R Il est donc possible de comprendre ces politiques comme visant moins instauration de nouveaux droits partagés par tous la réintégration des populations les plus défavorisées au maintien de leur survie aux franges une société soumise aux contraintes de plus en plus dures de économie de marché Comme le souligne Robert Castel Tel pourrait être le sens des politiques insertion occuper des valides invalidés par la conjoncture Au sein du public qui relève de insertion certains réintègrent le régime commun Les autres comme perfuses en permanence se maintiennent sous un régime social intermédiaire qui représente un statut nouveau que nous devons effriter ment de la société salariale et la manière actuelle de tenter faire face Castel 1995 434 435 souligné dans le texte) Il reste que la mise en place de

ces politiques insertion contribué par la conceptualisation et la tentative de mise en oeuvre de nouvelles formes intervention démontrer que le système français de sécurité sociale présentait des lacunes et souligner les limites de son efficacité sociale et de ses modalités intervention Ces politiques sont venues en outre modifier le répertoire de tat-providence français.

## **De Bismarck à Beveridge ?**

Nous voudrions maintenant tenter interpréter ensemble des transformations induites par les évolutions des analyses et des modes intervention en matière de protection sociale la lumière des éléments fournis par les comparaisons internationales Triple analyse de la crise de la sécurité sociale distinction entre assurance et solidarité tendance la fiscalisation émergence de nouvelles formes intervention sociale développement des prestations ciblées souscondition de ressources.

Ces évolutions montrent une transformation qui porte abord sur les méthodes Les critiques puis les aménagements concernent prioritairement les aspects bismarckiens du système français de sécurité sociale Le système fondé sur les assurances sociales apparaît de plus en plus inadéquat une part parce il grève le coût du travail et autre part parce il ne permet pas de protéger les exclus du marché du travail Ces analyses ne sont pas spécifiques la France Elles se développent aussi dans des pays où la protection sociale est organisée selon des principes similaires au cas français et qui sont liés culturellement la France est le cas de la Belgique où le débat sur le financement du système est très proche du débat français Vanthemsche 1994 192) et en Suisse où certains souhaitent une réorientation radicale du système de sécurité sociale vers un modèle de protection sociale anglo-scandinave ou beveridgeen Rossi Sartoris 1995 243

La crise de tat-providence assurantiel est donc pas exclusivement un problème français mais relève plutôt une crise plus profonde de assurance sociale comme mécanisme de protection sociale quand elle constitue le fournisseur principal de welfare.

L'exemple allemand suggère que des aménagements internes au système qui respectent sa logique sont possibles pour faire face ces difficultés Jobert 1994 219)1

En France il cependant été choisi de recourir des méthodes nouvelles Le choix de ces méthodes nous avons dit semble être lié aux types analyses retenues pour rendre compte des difficultés rencontrées par le système analyses qui poussent remettre en

cause ensemble du système ses principes ses finalités partir des modifications de son mode de financement et organisation

Les évolutions sont caractérisées par une remise en cause du financement par cotisations payées par les employeurs La baisse des charges sociales favorisé augmentation de la part payée par les salariés facilitant ainsi le développement une logique assurance plus personnelle et moins sociale.

La nécessité de baisser les charges sociales la distinction qui se développe entre assurance et solidarité conduisent fiscaliser le financement des prestations qui ne relèvent pas de assurance est-à-dire les prestations destinées ceux qui ne peuvent pas assurer exclus du marché du travail ou bénéficiaires de contrat activités exonérées de charges sociales.

La fiscalisation comme la mise en oeuvre des nouvelles politiques insertion conduisent renforcer le pôle solidarité assistantiel de la protection sociale tout en l'autonomisant du pôle assurantiel.

Par ces évolutions le rôle de l'Etat se trouve renforcé Les caractéristiques des politiques sociales d'insertion elles aussi se rapprochent plus du modèle beveridgien de traitement de la pauvreté que du modèle bismarckien Elles sont ciblées sous condition de ressources(means tested) territorialisées comme le community care) reposent sur le partenariat entre les différents acteurs administratifs économiques et sociaux on rejoint ici la notion de mixed economy of welfare Elles sont financées par impôt tax-financed Les droits reposent sur la citoyenneté ou le besoin<sup>1</sup> Leur référence est cependant pas explicitement la pauvreté mais exclusion sociale Fondées sur une logique de discrimination positive elles trouvent leur légitimation nouvelle dans les théories de la justice anglo- saxonnes qui cherchent penser la justice sociale dans le cadre une économie de marché ouverte la concurrence internationale

Ces nouvelles méthodes nous semblent donc relever du modèle beveridgien Tout se passe comme s'il s'était agi de remettre les pendules à l'heure et de faire correspondre les méthodes aux objectifs

Mais l'heure étant libérale, ces aménagements méthodologiques peuvent aussi impliquer des transformations profondes du système le tirant vers le modèle libéral pour reprendre les catégories de Gosta Esping-Andersen Si les transformations du système de protection sociale sont liées aux évolutions de environnement économique et aux changements de perception qui leur sont attachés elles signifient en même temps une transformation de organisation sociale et des représentations des relations entre les différents groupes sociaux Selon Esping-Andersen cet état-providence libéral aussi qualifié de résiduel qui limite pour essentiel sa protection aux plus pauvres correspond une stratification sociale faite un curieux mélange entre la responsabilité individuelle et les dualismes un groupe situé au bas de la société

dépendant principalement des aides sociales stigmatisantes un groupe situé au milieu qui est constitué des principaux clients des assurances sociales un groupe privilégié capable d'assurer sa protection grâce au marché Esping-Andersen 1990 65)

Le modèle français de sécurité sociale voulait constituer un compromis entre les propositions de Beveridge et le système de Bismarck Il intégrait ce que Robert Castel appelle la dualité de croissance de la société : dualité permettant d'articuler croissance économique et croissance de la protection sociale Celui-ci devait permettre la fois garantie une protection sociale généralisée maintien des grands équilibres et pilotage de l'économie en recherchant un compromis entre les différents partenaires impliqués dans le processus de croissance Castel 1995 374 est ensemble des éléments de ces compromis qui sont aujourd'hui remis en cause Les évolutions de la protection sociale sont insérées dans ce mouvement plus général : le système français de protection sociale est inscrit donc dans un processus de dualisation de plus en plus marqué entre la partie correspondant au modèle bismarckien assurance sociale<sup>2</sup> et autre au modèle beveridgeien de traitement de la pauvreté Les deux modèles semblent en concurrence, un se développant au détriment de l'autre voire contre l'autre si on se réfère aux analyses que nous avons exposées Il agit pour l'instant une tendance qui peut se poursuivre : étatisation encore plus forte du système (ciblage croissant de certaines prestations sociales et développement des assurances personnelles) ou bien se stabiliser<sup>1</sup>

Le développement de ces tendances dépendra de l'évolution de l'environnement économique national et mondial mais aussi de l'évolution de la formulation et de la prise en charge des enjeux au niveau politique Les transformations que nous avons pu analyser inscrivent en effet dans un mouvement ensemble connu sous le nom de convergence au niveau européen<sup>2</sup> Toutefois ce mouvement général passe par les particularités nationales spécifiques<sup>3</sup> Ces spécificités tiennent notamment au contexte historique et politique de chaque pays<sup>4</sup>

Ainsi les analyses de la crise de la sécurité sociale que nous avons exposées sont en partie spécifiques à la France : la focalisation des problèmes autour du déficit de la sécurité sociale les critiques développées contre les charges sociales ou bien la notion d'exclusion sociale

Et ces spécificités tiennent notamment aux modalités politiques de prise en charge et de mise en œuvre de ces transformations ainsi qu'à l'évolution plus générale des politiques publiques différentes selon les pays Elles inscrivent aussi dans des configurations politiques particulières correspondant à des compromis spécifiques entre les différents acteurs Si le développement du système de sécurité sociale de 1945 aux années 1970 reposait sur un compromis politique particulier<sup>5</sup> les évolutions que nous avons cherché à retracer déterminent aujourd'hui des antagonismes importants Deux groupes d'acteurs opposés qui ont chacun pour référence une des deux dimensions de la protection sociale dualisée que nous avons dégagées analyse entretiens menés

auprès des acteurs engagés dans les décisions en matière de protection sociale montre il agit là un enjeu politique de évolution du système français de protection sociale tout fait central En analysant la façon dont sont repris les trois niveaux analyse de la crise de la sécurité sociale par les acteurs engagés dans les décisions concernant la protection sociale nous allons donc aborder la quatrième dimension de cette crise rarement explorée dans les analyses de la crise de la sécurité sociale.

## **La dimension politique de la « crise » de la sécurité sociale**

Dans le cadre d'une enquête réalisée entre mai et octobre 1994 nous avons demandé aux acteurs concernés quels sont pour leur organisation les enjeux de protection sociale en détaillant risque par risque et en matière de financement) comment ils interprètent les changements en cours et les conclusions ils en tirent1 Cette enquête nous permet de savoir comment se distribuent les analyses des crises de la sécurité sociale et des solutions préconisées que nous avons pu exposer analyse de ces entretiens montre que on retrouve deux conceptions différentes et apparemment incompatibles de ce que doit être le système français de protection sociale Sur ces enjeux il semble bien que appartenance politique importe moins que la césure Etat partenaires sociaux En effet ces deux conceptions opposent le plus souvent un côté les membres des partis de gouvernement RPR UDF et PS et les experts de administration parfois rejoints par les journalistes et par les représentants du patronat et de autre les représentants des syndicats de salariés principalement FO et la CFDT) parfois rejoints par les représentants du patronat et les membres du PC Il nous semble que cette opposition constitue élément essentiel de la structuration des enjeux politiques en matière de protection sociale Cette opposition est plus ou moins marquée selon les domaines abordés Alors que les analyses portant sur assurance vieillesse et sur assurance chômage sont largement communes les réponses portant sur assurance maladie sur les prestations familiales et sur le financement global du système sont marquées par des antagonismes forts Nous voudrions développer les cas où les oppositions sont les plus manifestes opposition est particulièrement nette pour ce qui concerne les prestations familiales La configuration actuelle de ces prestations est considérée comme insatisfaisante par tous les acteurs Les membres des partis de gouvernement souhaitent parachever la transformation du régime en un programme financé par impôt et contrôlé par l'Etat Dans le domaine des allocations familiales enjeu principal est celui de la fiscalisation des cotisations est-à-dire que ce ne soit plus les entreprises qui payent les cotisations familiales mais le budget de l'Etat entretien RPR)

Les représentants syndicaux souhaitent quant eux restaurer au moins partiellement le caractère assurantiel originel du système en laissant au gouvernement la responsabilité des prestations non contributives Nous aimerais voir une meilleure distinction entre les prestations contributives et les prestations sous condition de ressources financées par impôt hui elles sont toutes gérées par la CNAF Nous souhaitons que tat gère séparément sa propre part des prestations familiales entretien FO) Pour les allocations familiales les partis de gouvernement souhaitent voir se développer les prestations sous condition de ressources<sup>1</sup> opposé des positions prises au sein des syndicats<sup>2</sup> Au CNPF alors que on rejoint les partis de gouvernement en matière de financement pour les prestations on partage le point de vue des représentants des salariés<sup>3</sup> Dans le domaine de la santé et de assurance maladie on retrouve ces antagonismes sur plusieurs points Si tout le monde sauf le PCF et la CGT partage le point de vue selon lequel enjeu principal est la maîtrise de évolution des dépenses de santé des divergences significatives commen cent apparaître il agit identifier les causes de la dérive des dépenses de santé et de proposer des stratégies pour faire face ce pro blème Les organisations syndicales et plus particulièrement FO et la CFTC insistent surtout sur le déficit de la branche maladie du régime général de la sécurité sociale qui serait dû au fait que celui-ci doit financer des pres tations de solidarité Le régime des salariés tend être considéré par le gouvernement comme un régime universel et lui faire supporter le poids financier et politique de assurance de toute la partie de la population qui est au chômage qui basculé dans la pauvreté etc Nous souhaitons une clarification entre les responsabilités de tat et les responsabilités des différents gestionnaires des régimes de sécurité sociale entretien FO).

Les autres acteurs adoptent un point de vue plus large ils considèrent évolution de ensemble des dépenses de santé les dépenses courantes de santé et pensent que leur dérive est liée absence de véritables mécanismes de régulation et au degré de liberté laissé aux médecins et aux patients enjeu prioritaire est lié la difficulté que nous avons en France avoir un système qui soit régulé piloté en prenant en compte les objec tifs de santé publique une part et les objectifs de financement autre part entretien PS) La France est un pays qui assuré énormément de liberté aux assurés et aux acteurs de la santé aux professions publiques et privées Cette liberté confine anarchie Le problème est de savoir comment revenir en arrière dans une condition qui soit acceptée par la société française entretien UDF)

Pour contrôler les dépenses de santé dépenses courantes ou dépenses de assurance maladie) un consensus se dégage pour continuer mettre en oeuvre la maîtrise médicalisée des dépenses de santé qui fait objet de convention entre les caisses assurance maladie et les professions médicales et para-médicales

Si les partenaires sociaux insistent sur leur rôle dans la mise en uvre de cette maîtrise<sup>1</sup> les partis de gouvernement souhaitent que le gouvernement et le Parlement jouent un rôle plus important<sup>2</sup> Dans ce domaine les oppositions se

retrouvent encore plus nettement en ce qui concerne le financement de assurance maladie

Les partis de gouvernement militent pour une fiscalisation des recettes de assurance maladie dans la mesure où le système de santé couvre hui la totalité de la population et fournit des prestations universelles Il doit de plus être soumis des principes de politiques de santé publique que seul Etat est en mesure de mettre en oeuvre Le système de soin appartient au domaine des politiques publiques plus assurance sociale. Nous devons nous assurer que les domaines relevant des politiques publiques de santé publique sont financés par toute la société et dans ce cas de figure par les impôts ou par la CSG entretien PS)

La fiscalisation favoriserait en outre abaissement du coût du travail présent il un consensus sur le fait que assurance maladie puisse être financée par un prélèvement sur ensemble des revenus comme la CSG Cela prendrait en compte les arguments macro-économiques en faveur de la réduction du coût du travail entretien INSEE) En revanche cette fiscalisation est pas envisagée par les partenaires sociaux ou bien elle est mentionnée pour être refusée.

### **Les partis «Beveridgiens» contre les syndicats**

#### **«Bismarckiens»**

Les réponses apportées dans les domaines de la santé et de la famille montrent bien comment se structurent les oppositions En schématisant la situation nous pouvons dire que se trouvent un côté les membres des partis de gouvernement et les experts administratifs qui plaident pour un glissement de la structuration originelle de la sécurité sociale vers un système où tat joue un rôle beaucoup plus grand et dans lequel équilibre entre la fiscalité et les cotisations sociales est renversé en faveur de impôt Ils partagent les analyses selon lesquelles la crise financière de la sécurité sociale grève le dynamisme de économie Ils partagent aussi les analyses en termes de crise de efficacité sociale du système Leurs propositions visent renforcer les transformations récentes que nous avons analysées

Si ensemble des acteurs politiques et administratifs partagent ainsi la volonté de mettre en oeuvre des réformes qui tendent rapprocher le système français du modèle libéral nous retrouvons cependant les oppositions gauche/droite travers la façon dont se distribuent les analyses des difficultés de la protection sociale

Les membres des partis de droite et le patronat sont surtout préoccupés par le poids que représentent les charges sociales sur économie et par la nécessité de faire baisser le coût du travail par une réduction des cotisations payées par les employeurs ils ne déniennent pas importance de ces enjeux les membres des partis de gauche semblent plutôt enclins faire référence la crise efficacité sociale du système et la nécessité de mettre en oeuvre de nouvelles formes intervention sociale notamment en direction des plus démunis Pour justifier le passage des cotisations impôt surtout la CSG) ils font plus souvent référence des motivations équité et de meilleure répartition de assiette des prélèvements sociaux.

De autre côté se trouvent les représentants syndicaux en particulier les syndicats de gouvernement de la sécurité sociale organisations qui dirigent une caisse de sécurité sociale Ils affirment un attachement très fort organisation originelle du système et demandent une distinction beaucoup plus stricte entre ce qui relève de assurance qui doit acquérir encore plus autonomie et continuer être géré par les représentants des employeurs et des employés et ce qui relève de la solidarité nationale qui doit être financé exclusivement par impôt et doit remplir son rôle de der nier filet de sécurité pour ceux qui ont pas accès au système assurance Ils apparaissent donc comme les défenseurs des aspects bismarckiens du système Les représentants syndicaux partagent toutefois analyse de la crise financière de la sécurité sociale Ils prônent surtout des mesures qui permet traient abaissement des charges indues qui pèsent sur le système assurance sociale 092

### **La crise de la sécurité sociale engage des enjeux de pouvoir**

L'analyse des enjeux propres au financement du système permet de comprendre en partie ce qui sous-tend cette opposition Elle correspond un conflit intérêt entre deux groupes acteurs conflit qui constitue le premier élément proprement politique de la crise de la sécurité sociale

Face aux questions générales portant sur le mode de financement du système de protection sociale les réponses organisent une nouvelle fois selon deux directions différentes Les partis de gouvernement manifestent tous une préférence pour les impôts plutôt que pour les cotisations sociales Ils préconisent le maximum de substitution de celles-ci par ceux-là en rai son du poids que les cotisations sociales font peser sur économie et des niveaux atteints par le chômage Un haut niveau de prélèvement obligatoire est un poids pour économie .

Cependant ce poids peut être plus ou moins dommageable selon la façon dont les fonds sont collectés Je suis pour plus impôts directs et indirects et moins de cotisations entretien UDF) Pour ce qui est du financement de la protection sociale la priorité est élargissement de assiette Elle ne peut plus porter simplement sur les salaires compte tenu de la pénurie emplois Cet élargissement devrait se faire avec la CSG qui devrait se substituer des cotisations existantes entretien PS) Certains représentants syndicaux sont parfois prêts voir les impôts se substituer aux cotisations sociales mais uniquement pour financer ce qui relève de la solidarité nationale et des prestations universelles

Pour ce qui concerne le financement des prestations contributives nous pensons que le financement doit passer par des cotisations assises sur les salaires En revanche les prestations non contributives doivent être financées par des fonds publics entretien CGC) Il faut développer le financement par ensemble des revenus pour ensemble des prestations universelles entretien CFDT) Mais ils craignent que le contrôle du budget social par tat fasse objet de rationnement II faut préserver autonomie du prélèvement social des ressources clairement réservées aux dépenses sociales pour avoir des ressources assurées et non pas soumises humeur des pouvoirs publics entre tien CFDT)

Derrière l'enjeu de la fiscalisation des recettes de la protection sociale se profile enjeu de la responsabilité de la gestion de ces fonds Dans la mesure où il semble acquis pour tous les acteurs que mode de financement et mode de gestion doivent se correspondre la fiscalisation signifie automatiquement la gestion par tat aux yeux de ensemble des personnes interrogées

Il est vrai que la CSG est tentant dans la mesure où touchant tous les revenus elle paraît être une cotisation équitable Dans ce cas-là on sort de la cotisation type assurance-partenariat et on retombe dans un système étatisé auquel on est pas priori favorable entretien CFTC).

Une des raisons majeures de la résistance des syndicats une trop forte fiscalisation du système est liée la perte de pouvoir elle engendrerait En général nous nous opposons la tendance passer des cotisations aux impôts Ce transfert des prélèvements obligatoires vers tat va impliquer un transfert du pouvoir de décision et nous sommes contre cela entretien FO) De même derrière les raisons économiques ou de principe invoquées pour justifier le passage des cotisations impôt se trouve chez les partis de gouvernement et plus encore chez les membres de administration une volonté de récupérer le pouvoir de gestion des fonds sociaux usurpé par les partenaires sociaux

Le système de financement par cotisation induit un système de discussion entre des gens qui estiment être des représentants des salariés et des employeurs donne lieu pas mal abus

La CSG permet enlever leur légitimité ou pseudo légitimité des syndicats qui ont pas fait grand chose pour la sécurité sociale et de permettre un examen du budget social par le Parlement La sécurité sociale est verrouillée par des lobbies qui ne veulent pas que le système change

La remise en cause du paritarisme est difficile Les syndicats ont des rentes de situation bien installées entretien haut fonctionnaire du ministère des Affaires sociales) idée selon laquelle les syndicats ne remplissent pas leur mission de gestionnaire de la sécurité sociale est très largement partagée au sein de administration des Affaires sociales<sup>1</sup> et semble être diffusée auprès des experts de la protection sociale des différents partis politiques

Le rapport Oudin souligne ainsi que institutionnalisation de action syndicale dans le domaine de la protection sociale se caractérise principalement par la permanence des fonctions qui ne peut être assimilée compte tenu du faible niveau général de responsabilité effectivement exercées instauration de véritables chasses gardées Oudin 1992) Nous comprenons ainsi que la distribution des analyses de la crise de la sécurité sociale et des propositions de solution est déterminée en France par des enjeux de pouvoir ayant trait la gestion du système de sécurité sociale Comme le montre le texte de Gilles Pollet et de Didier Renard dans ce numéro les formes de gestion par les intéressés souhaitées la naissance de la sécurité sociale ont vite laissé place un tripartisme implicite Il semble aujourd’hui heure soit explicitation de la place prépondérante que doit occuper Etat en matière de sécurité sociale afin que plus rien ne oppose la mise en place des réformes souhaitées La tendance introduction de plus éléments du modèle libéral au sein du système français de sécurité sociale semble devoir passer par une fiscalisation et une étatisation du système est le meilleur moyen pour faire reculer non seulement les aspects bismarckiens de ce système mais aussi ceux qui les incarnent et les défendent Nous avons vu comment les enjeux financiers économiques et sociaux de la crise de la sécurité sociale sont déterminés par les évolutions des politiques publiques Il convient aussi analyser comment ils sont médiatisés au niveau politique par des enjeux propres celui-ci Le développement en France des tendances que nous avons pu analyser passe donc aussi par une remise en cause du rôle des syndicats au sein du système de protection sociale ce qui signifie une remise en cause du compromis social établi depuis 1945

A côté des mesures visant la clarification entre les prestations assurance et de solidarité la fiscalisation des ressources au développement des prestations et des politiques ciblées figure donc sur agenda politique la négociation avec les partenaires sociaux de leur position au sein du système enjeu pour les différents gouvernements est donc de tenir équilibre entre le coût économique et social de la situation de la

sécurité sociale sa compatibilité avec autres politiques publiques et le coût politique induit par les mesures préconisées il est rarement analysé comme tel dans les études portant sur la crise de la sécurité sociale cet enjeu politique est aussi rarement formulé par les acteurs politiques eux-mêmes

## **« Crise » de la sécurité sociale et légitimité**

En France les syndicats sont supposés avoir une influence très faible du fait du taux très bas de syndicalisation des salariés français Le taux de syndicalisation en France est mal connu les différentes estimations le situent actuellement entre 10 et 15 Join-Lambert 1994 110) alors il est de 39 en Grande-Bretagne par exemple Pour de nombreux acteurs politiques et administratifs) les syndicats compensent la faiblesse de leur position au sein des entreprises et des administrations par leur position et les ressources elles leur assurent au sein des caisses de la sécurité sociale Dès lors opposition des syndicats la mise en place des réformes de grande ampleur induites par les analyses de la crise de la sécurité sociale est souvent expliquée par leur volonté de défendre leur chasse gardée.

Il nous semble cependant devoir tenir compte de la réelle capacité de résistance des syndicats au sein du domaine de la sécurité sociale pour comprendre la nature de leur position Leur rôle de gestionnaire de la sécurité sociale est une source de légitimité aux yeux de la population salariée Rosanvallon 1995 81 Les syndicats apparaissent souvent et affichent comme les défenseurs de la sécurité sociale face aux tentatives gouvernementales de réformer le système réformes présentées et ressenties comme autant de restriction de la protection sociale de remise en cause des acquis sociaux plusieurs reprises les syndicats malgré leur faible taux adhérents ont montré leur capacité de mobilisation sur les questions de sécurité Nous avons pu souligner combien les Français il faudrait sans doute ici préciser les salariés assujettis la sécurité sociale étaient attachés à la sécurité sociale et comment cet attachement était lié aux caractéristiques bismarckianes de ce système

Notre analyse des entretiens pu montrer que ce sont précisément ces caractéristiques que défendent les représentants des salariés Il nous semble donc aux yeux une grande partie de la population les syndicats apparaissent bien comme les défenseurs légitimes de leurs intérêts

Nous retrouvons un trait des Etats-providence conservateurs-corporatistes ou bismarckiens décrit par Esping-Andersen qui montre que ceux-ci visent

principalement le maintien et la défense des statuts professionnels et sociaux  
(Esping-Andersen 1990 63)

En revanche les réformes de la sécurité sociale telles elles sont préconisées et ont commencé à être mises en œuvre sont vécues comme autant de remise en cause du système. Dès lors l'enjeu semble donc être abordé de fonder la légitimité nouvelle de ces réformes avant même de les mettre en place.

Ce qui explique sans aucun doute pourquoi l'intervention gouvernementale en matière de sécurité sociale proprement dite depuis plus de vingt ans que l'on parle de sa crise bien plus consiste à organiser des débats, des réflexions, commander des travaux préparatoires et des rapports pour mettre en œuvre les réformes de grande ampleur préconisées par ceux-ci.

La confrontation entre les deux modèles d'évolution de la protection sociale en France induite par les évolutions des politiques sociales en matière d'emploi et d'insertion et médiatisée par des enjeux de pouvoir entre groupes acteurs nous semble donc correspondre à la confrontation entre une part une logique économique déterminée par ouverture des marchés, les mutations du système productif et de la place du travail et autre part une logique sociale fortement ancrée dans au moins cinquante ans d'histoire de la sécurité sociale et portée principalement par les classes moyennes salariées et leurs représentants.

Tout ce passe comme si l'enjeu propre de la crise politique de la sécurité sociale consistait à dépasser les oppositions entre deux logiques qui apparaissent aujourd'hui antagoniques : la différence de la période de croissance de la sécurité sociale.

La résolution des problèmes de la sécurité sociale ne nous semble donc pas seulement passer par la mise en œuvre des solutions liées aux différentes analyses de la crise qu'elle traverse mais aussi par la construction d'un nouveau compromis légitime entre Beveridge et Bismarck entre une logique économique libérale et une logique sociale encore fortement présente en France.

## **SECTION II.- LES CRISES DE 2000-2005**

# **« Le nouveau système français de protection sociale »**

Jean-Claude Barbier et Bruno Théret

p. 163-171

**TEXTE BIBLIOGRAPHIE NOTES AUTEURS**

**TEXTE INTÉGRAL**

**(Extrait de : LA THÉORIE DE LA RÉGULATION AU FIL DU TEMPS de Robert Boyer)**

1En France, le temps n'est certes pas celui de l'âge d'or de la protection sociale. Pourtant, on n'y assiste pas à la destruction « néolibérale » que certains prévoient répétitivement. Pas plus qu'on n'assiste à une convergence de tous les systèmes vers la privatisation, le ciblage sur les pauvres, le *workfare*, etc. Notre analyse de l'évolution en France ne montre aucune réalisation significative (autre que rhétorique) de tels développements « à l'anglo-saxonne ». La protection sociale française a certes connu de très nombreuses et spectaculaires adaptations dans les dernières trente années au point que le système français apparaît comme « nouveau ». Mais ces changements n'équivalent nullement à une désagrégation du système.

2De nouveaux principes se sont introduits (comme l'activation des politiques, l'incitation des personnes), qui peuvent bien correspondre aux formes politiques libérales, mais ils ne sont pas les seuls, loin s'en faut, et ils trouvent en France un contenu particulier.

**Une bonne capacité de résistance au tournant néolibéral**

3Le système français a fait preuve d'une bonne capacité de résistance aux doctrines inspirées du « néolibéralisme » et au néolibéralisme gestionnaire. Certains changements, ceux par exemple qui touchent aux domaines de la santé ou de la dépendance, expriment même un renforcement du rôle et du poids de l'État dans le système, au détriment du jeu des acteurs privés, individuels et collectifs. On ne saurait non plus entériner le discours de ceux qui, à gauche comme à droite, attribuent à la France une incapacité à se réformer. En effet, comme en témoigne la série des nouveaux acronymes renvoyant à des transformations importantes – CSG

(contribution sociale généralisée), RMI (revenu minimum d'insertion), CMU (couverture maladie universelle), CCSS (commission des comptes de la sécurité sociale), LFSS (loi de financement de la sécurité sociale), ONDAM (objectif national de dépense d'assurance maladie), RMO (références médicales obligatoires), AUD (allocation unique dégressive), ASS (allocation spécifique de solidarité), CES (contrat emploi solidarité), PARE (plan d'aide au retour à l'emploi), APA (allocation personnalisée d'autonomie), etc. – le système français a fait preuve d'une étonnante capacité interne d'adaptation et d'innovation institutionnelle.

4Nous soutenons qu'une révolution des relations de pouvoir s'y est même produite, car la prise de pouvoir de l'État sur la sécurité sociale, que représente la LFSS introduite par le plan Juppé, a modifié profondément les relations entre les acteurs du système et les formes de sa légitimité. Mais comme toute révolution, celle-ci est susceptible d'aboutir à une restauration, étant donné la faible efficacité régulatrice et la légitimité branlante des nouvelles institutions créées. Les rapports des forces ne sont guère stabilisés, et le conflit entre les deux modes alternatifs de gouvernement de la protection sociale – le républicain (béveridgien) et le paritariste (bismarckien) – a plutôt été exacerbé que réglé : en témoignent, dans les années 2000, les mésaventures du PARE et les démissions à la tête de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). L'ONDAM, les politiques de l'emploi, les réformes concernant les retraites paraissent encore peu assurées au plan institutionnel et réversibles au gré des alternances électorales, de l'évolution de la construction politique de l'Union européenne (UE) et des luttes sociales. En revanche, des innovations comme le RMI, la CSG, l'APA ou la CMU peuvent être considérées comme participant de l'émergence possible d'un nouveau régime où les dimensions béveridiennes sont plus prégnantes que dans l'ancien. Au demeurant, les réformes observées obéissent à des logiques multiples et s'enchevêtrent de façon spécifique à chaque secteur. Certaines entendent répondre aux problèmes sociaux créés par les politiques néolibérales accompagnant la réorientation de la dynamique économique vers une croissance extravertie et soumise aux injonctions de la finance de marché : chômage, transformations des formes d'emploi, inégalités croissantes, exclusion. D'autres peuvent être considérées comme des réponses à des problèmes résultant du succès même des politiques et institutions sociales « d'ancien régime » : allongement de l'espérance de vie, tendance à l'égalisation des statuts de l'homme et de la femme, transformations des formes de la famille, réduction du temps de travail, différenciation du marché et de la société civile, aspirations à une plus grande démocratisation de la vie privée et de la vie publique. Ces succès ont en effet mis à l'ordre du jour la renégociation de trois dimensions majeures du contrat social liant les générations, les sexes et les représentants aux représentés. Enfin d'autres réformes encore sont plus purement liées à des stratégies de pouvoir autour des ressources politiques que constituent les politiques sociales : qui doit et comment gouverner la sécurité sociale ?

# État-providence ou système national de protection sociale ?

5Pour comprendre cette complexité des facteurs de changement et la spécificité nationale des évolutions, il faut rentrer dans les arcanes de l'organisation du *système de protection sociale* lui-même, un système qu'on ne saurait réduire à un « État-providence », comme cela est habituellement fait<sup>178</sup>. Se cantonner à l'« État-providence » revient à rejeter hors du champ de la protection sociale des institutions qui relèvent des entreprises ou de la sphère familiale et de communautés d'appartenance (comme les mutuelles) ; cela conduit aussi, à l'inverse, à assimiler à l'État des organisations et institutions qui en sont indépendantes et que certaines réformes récentes, précisément, ont eu pour but d'étatiser. La *sécurité sociale* qui, paradoxalement pour un pays par ailleurs typé comme très étatiste, constitue le cœur de la protection sociale française est un exemple de ces institutions<sup>179</sup>. Pourtant, si elle est bien son pilier central, elle ne se confond nullement avec elle. Par rapport aux notions d'« État-providence » et de « sécurité sociale », la notion de *système de protection sociale* permet de souligner l'articulation complexe de relations sociales qui est à son fondement.

6Tout d'abord, la protection sociale ne protège pas seulement les personnes contre les effets négatifs de la division sociale du travail (perte ou manque de ressources liées à l'emploi, accidents du travail et problèmes de santé), elle protège aussi contre ceux de la division gouvernants/gouvernés (en constituant des droits légitimes sur les ressources fiscales de l'État qui doivent être honorés par les gouvernants) et ceux de la division sexuelle des tâches domestiques (en assurant des droits sociaux spécifiques aux femmes cantonnées dans la sphère domestique). Ce faisant, elle participe de la légitimation de l'État, ainsi qu'à la transformation des formes de la vie familiale. Corrélativement, la protection sociale mobilise trois grandes modalités d'allocation des ressources économiques – assurance individuelle, redistribution fiscale et solidarité familiale – qu'elle articule, voire combine, dans des formes mixtes. Ce faisant, la protection sociale participe de la construction du lien social à l'échelle nationale : elle relie des logiques individuelles et collectives d'action qui normalement s'excluent. Par-delà cette différenciation des formes de la protection (proportion variable, selon les pays et les périodes historiques, de l'assurance sociale, de l'aide sociale et de la mutualité), la protection sociale unifie ainsi la société en faisant système.

7Ainsi, en France, bien que la protection sociale soit fragmentée sur une base principalement professionnelle et que, de ce fait, on ait souvent coutume de présenter le système comme « bloqué » par de multiples « corporatismes », celui-ci comporte des mécanismes qui assurent son unification. Le fait que les caisses de sécurité sociale, en dérogation au strict principe de l'assurance sociale, participent à la

solidarité nationale en gérant des prestations relevant de l'aide et de l'action sociale en est une première illustration. Il en va de même du rôle des mutuelles. Mais le mécanisme essentiel est un ensemble de transferts financiers croisés entre ses diverses composantes : la majorité des régimes reçoivent, de cette façon, plus de 13 % de leurs ressources.

Par ces transferts entre régimes, caisses et autres fonds, deux niveaux de solidarité dépassant le cadre professionnel sont mis en place : solidarité *interprofessionnelle* au sein des régimes d'assurances sociales, solidarité *nationale* lorsque les transferts se font entre régimes d'assurances sociales et régimes publics. Ce financement croisé stabilise à long terme le système, non seulement pour des raisons d'équilibrage financier, mais aussi parce qu'il donne à l'ensemble sa cohérence au plan symbolique. Les transferts, en effet, font prévaloir *in fine* la solidarité nationale – fondée sur une logique politique de couverture universelle des risques sociaux.

<sup>8</sup>Les systèmes nationaux de protection sociale ne sont pas seulement des ensembles disparates d'institutions ou de politiques sociales assurant de manière plus ou moins publique la couverture des besoins sociaux dans divers domaines (retraites, soins de santé, soutien du revenu en cas de chômage, handicap, accidents du travail, maladie, maternité, exclusion). Ce sont aussi des *macrosystèmes* dotés d'une relative cohérence d'ensemble et participant en tant que tels à la reproduction des sociétés salariales (à la « citoyenneté salariale »). Leurs logiques de formation et d'évolution renvoient à des déterminants globaux d'ordre économique, politique et éthique : types de politiques macroéconomiques, formes de la légitimité de la puissance publique, états des structures familiales et dynamiques de la population, conceptions de la justice sociale.

## **Un système français idiosyncrasique qui rentre mal dans les classifications établies au niveau international**

<sup>9</sup>Afin de maîtriser cette complexité au niveau international, les comparatistes, à la suite notamment de Gøsta Esping-Andersen<sup>180</sup> ont pris l'habitude de la réduire en classant les systèmes de protection sociale : « famille libérale » regroupant les pays anglo-saxons, mais aussi le Japon et la Suisse. « Famille social-démocrate » formée par les pays scandinaves. « Famille corporatiste – conservatrice » d'Europe continentale (au sein de laquelle on isole parfois un modèle latin – Europe du Sud). La France est en général incluse de manière insatisfaisante dans cette dernière catégorie. Profondément réducteur, ce classement se trouve en général inopérant pour

envisager les évolutions historiques autrement que de façon déterministe. Certes, nombre de traits formels du système français – son organisation en une pluralité de caisses entre autres – justifient apparemment son classement dans la famille « continentale » dont le type classique est l'Allemagne « bismarckienne ». Cependant, de nombreuses raisons, renvoyant notamment à la prégnance en France du modèle étatique républicain centralisateur (qui contraste avec le modèle fédéral allemand et est plus en syntonie avec le modèle béveridgien qui prévaut dans les deux autres familles), conduisent à utiliser ce classement avec de fortes précautions.

10 La question de la famille et du rôle des femmes sur le marché du travail alimente aussi ce doute. Le système français, historiquement, a dans l'avant-guerre comporté une dimension franchement paternaliste puis nataliste. Mais ce familialisme, discrédiété notamment par Vichy, s'est transfiguré après-guerre, lors de la mise en place du système de sécurité sociale, en une forme plus composite, compatible avec une participation élevée des femmes à l'activité professionnelle, à la différence de l'Allemagne ou de l'Italie. De ce point de vue, la France est plus proche de la Suède.

11 Par d'autres côtés également, le système français offre des similarités avec le type social-démocrate : c'est le cas notamment des politiques de l'emploi et contre l'exclusion, même si une orientation similaire débouche en France sur des résultats quantitativement moins probants qu'au Danemark par exemple. L'invention à la fin des années 1970 de la notion d'*insertion*, qui n'a pas d'équivalent à l'étranger, en témoigne. Enfin, des réformes spectaculaires ont profondément transformé le système des années 1970 en accentuant ses traits béveridgiens et donc son caractère composite.

12 En définitive, la comparaison internationale incite à prêter moins d'attention aux similitudes entre France et Allemagne qu'à une caractéristique historique propre au système français : il mêle de façon originale dans son « patrimoine » des marques des diverses familles, tout en les combinant et les hiérarchisant différemment selon les domaines de risque et selon le contexte historique. Aussi est-il préférable, surtout dans une perspective d'analyse de ses changements, de voir dans la protection sociale à la française un système hybride. Cette caractéristique le rend susceptible d'évoluer à l'avenir différemment selon les domaines.

## **La montée en puissance de l'Europe dans le domaine social conduit-elle à la convergence ?**

13Mais pour apprécier cette évolution, il faut également tenir compte du rôle que l'Union européenne joue dans la protection sociale, rôle qui, s'il n'est pas aujourd'hui spectaculaire, est un facteur de changement qui ne peut être considéré comme exogène au même titre que les transformations des relations internationales.

L'Europe est en effet construite par les États européens eux-mêmes et, au sein de chacun d'entre eux, politiques sociales et politiques d'intégration européenne interfèrent nécessairement. Aujourd'hui, surtout depuis l'institution d'une coordination des politiques de l'emploi (sommet européen de Luxembourg en 1997) et les orientations sociales et économiques décidées au sommet de Lisbonne en 2000, l'UE affirme sa vocation réformatrice dans les matières sociales, même si celles-ci restent de compétence nationale.

14C'est le cas avec la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, avec l'analyse des effets du vieillissement démographique sur l'avenir des systèmes de retraite, avec l'exclusion sociale, avec le rôle de la formation tout au long de la vie, etc. Cette situation offre un contraste saisissant avec la période des années 1970 où « l'agenda européen » concernait une minorité de « problèmes sociaux ».

15Cependant, on ne peut pas vraiment parler de convergence, ni même d'harmonisation institutionnelle à l'échelle européenne. Les problèmes communs que les systèmes nationaux sont appelés à résoudre (démographie, flexibilisation des marchés du travail, globalisation financière, etc.) ne sauraient être considérés comme provoquant des ajustements identiques.

16Il semble plus pertinent de penser que si les sociétés contemporaines ont traité jusqu'à présent différemment les risques sociaux, il ne devrait pas en être autrement dans le futur. Procédures ou grands principes généraux peuvent paraître converger, mais les institutions précises, les systèmes politiques, les acteurs, les conceptions de la justice, les performances sont marqués du sceau national et des *habitus* correspondants.

17Le système français, comme ses voisins, se transforme en relation avec les évolutions politique et économique internationales. Mais celles-ci ne sont pas indépendantes des politiques économiques menées localement, et le système réagit aussi à des évolutions internes au pays qui, non seulement, ne sont pas exactement les mêmes qu'ailleurs, mais ne sont pas non plus toutes pensées pareillement. La protection sociale est une affaire d'imaginaire collectif, de mise en œuvre de catégories significatives définies d'abord au sein de communautés politiques historiquement constituées où prévaut une certaine conception de la justice sociale – même s'il y a absorption d'influences étrangères diverses.

## **Des pressions et des enjeux différents selon les secteurs et les périodes**

18Le système français de protection sociale comporte deux sous-ensembles qui n'ont ni le même poids, ni la même dynamique : d'un côté les retraites et la santé, de l'autre le chômage, la famille et la pauvreté **181**. Les acteurs pertinents n'y sont pas tous les mêmes et ne sont pas uniformément soumis aux mêmes pressions internes et/ou externes. Dans le domaine de la retraite et de la santé, la protection sociale est confrontée à la pression des intérêts financiers (compagnies d'assurance, banques, etc.) et est avant tout l'objet de stratégies attachées à la mondialisation financière. Elle représente ici un marché potentiel lié au vieillissement de la population et à une demande croissante de soins.

19L'enjeu des réformes pour les acteurs dominants y est moins la réduction des dépenses que leur privatisation. En revanche la finance de marché ne se précipite pas pour prendre en charge les autres domaines (emploi, famille, logement et programmes de lutte contre la pauvreté). Ces derniers sont plutôt confrontés aux stratégies de flexibilisation des grandes entreprises et à la rigueur financière des élites gouvernementales.

20En outre, les réformes, comme la crise, résultent aussi et d'abord des politiques économiques menées au niveau national et d'un jeu d'acteurs lui-même marqué par la forme nationale du système politique. Ainsi ont-elles été depuis trente ans rythmées par la réapparition et la récurrence d'un cycle des affaires alternant reprise de la croissance et récession, ainsi que par les politiques économiques à chaque fois différentes qui y ont été associées : stagflation des années 1974-1980 puis désinflation compétitive des années 1984-1993. Par la suite, politique économique régie par les critères de Maastricht à partir de 1994 jusqu'à l'absorption du choc du passage à l'euro ; période en cours dans laquelle prévaut une dissociation des échelles géographiques de la politique monétaire et de la politique budgétaire.

21À chaque cycle peut en fait être associé un type principal d'ajustement ou de réforme : poursuite des avancées sociales dans la voie keynésienne lors de la gestion stagflationniste, réformes paramétriques centrées sur une réduction des dépenses sociales à institutions inchangées dans la période de désinflation compétitive ou encore réformes plus structurelles à partir de l'achèvement du marché unique européen. C'est ainsi, surtout dans le troisième cycle économique (à partir de 1993) qu'on voit se déployer des réformes importantes dans le domaine de la santé et des retraites, secteurs de loin les plus lourds pour les finances publiques. Mais c'est aussi

une période où, au plan interne, la résistance des acteurs collectifs les plus faibles se fait plus active.

22Ces modulations de la politique économique depuis trente ans, les réactions différencierées qu'elles entraînent de la part des forces sociales en présence, font que se produisent des avancées réformatrices suivies de reculs ou de coups d'arrêt, des réformes concevables à un moment donné mais qui, bloquées par des résistances, paraissent beaucoup moins pertinentes dans la période suivante, des processus politiques d'apprentissage, avec essais – erreurs, des innovations institutionnelles idiosyncrasiques combinant le neuf et l'ancien. Ces variables politiques internes ne sont pas totalement autonomes vis-à-vis des variables externes, mais les choix politiques nationaux sont premiers. Ainsi, le fait que les réformes sociales des trente dernières années aient été régies principalement par des considérations financières peut être associé, plus ou moins directement, à l'institution du marché et de la monnaie unique dans l'Union européenne, *via* le jeu de politiques d'inspiration néolibérale. Mais, ainsi qu'on l'a déjà souligné, ce marché et cette monnaie unique ne sortent pas du chapeau d'un magicien, ce sont des constructions politiques et sociales qui renvoient à des choix politiques internes. L'avenir des systèmes nationaux de protection sociale en Europe dépend également de tels choix et de la manière dont ils guideront l'évolution de la construction européenne.

## **La protection sociale française et l'Europe : deux sorts liés**

23Marqué par un nouveau système (*welfare mix*) dans lequel le béveridgisme est incontestablement plus affirmé, le nouveau régime, encore indéterminé, devrait évoluer sous l'effet de trois facteurs : l'orientation des politiques économiques européennes et les formes proprement politiques, constitutionnelles notamment, que prendra l'UE et le rôle qu'y joueront les politiques sociales ; enfin, la capacité des acteurs sociaux à proposer et négocier aux différents échelons territoriaux (européen, national, régional, voire local) les formes de protection sociale ayant leur préférence.

24Depuis le traité de Maastricht et l'institution de l'Union économique et monétaire (UEM), il est devenu évident que le social recèle des ressources essentielles pour la légitimation du nouvel ordre politique européen. La revendication d'une compétence communautaire en matière d'emploi a débouché en 1997 sur la mise en œuvre d'une

procédure de coordination qualifiée ensuite de MOC (méthode ouverte de coordination).

25Les positions de la Commission sont souvent décrites comme uniformément « néolibérales ». Or, bien loin d'être unanimes, celles-ci sont marquées par le clivage entre directions générales à compétence économique et financière, et celles à compétences sociales ; elles sont également sujettes aux fluctuations dans le temps. En témoigne l'agenda social européen annexé au traité de Nice où les thèmes du « retour au plein emploi » et de la « réduction des inégalités », constitués en tabous dans le discours communautaire libéral des années 1990, sont réapparus.

26De telles fluctuations expriment selon nous une contradiction entre l'agenda néolibéral privilégié jusqu'alors, et la nécessité de corriger des inégalités sociales et régionales pour assurer la cohésion sociale et le lien territorial dans l'UE, dans un contexte où la question de la forme politique fédérale de la construction européenne se pose de plus en plus ouvertement. Les évolutions futures du système français de protection sociale continueront certes de se situer dans la cohérence héritée du passé, mais l'insertion des systèmes nationaux dans un ensemble plus large, communautaire, est un processus aujourd'hui très ouvert, pouvant se traduire par des scénarios multiples[182](#).

### **SECTION III.- LES CRISES DE 2015**

#### **Perspectives sur la protection sociale**

·[Michel Laroque, Marc de Montalembert](#)

·Dans [Vie sociale 2015/2 \(n° 10\)](#), pages 219 à 236

Comme l'ont montré les auteurs des riches articles de ce numéro 10 de *Vie sociale*, la protection sociale ne s'est développée que progressivement et dans une forte continuité, même si elle a été marquée par des révolutions conceptuelles et d'organisation. Liée aux évolutions de la société et de l'économie nationale et

mondiale, elle ne cesse de s'adapter pour mieux répondre aux besoins sociaux et aux défis financiers auxquels elle doit faire face. Les préoccupations immédiates tendent cependant trop souvent à l'emporter sur des perspectives à plus long terme donnant du sens à un meilleur « vivre ensemble ».

2Il convient donc au terme de ce numéro de mettre à profit les leçons de l'histoire, d'approfondir les débats en cours et d'examiner quelques questions négligées en pratique pour schématiquement poser quelques interrogations et esquisser des voies d'avenir.

### **Leçons de l'histoire**

## **Diversité ou unité de la protection sociale légale**

3Reposant, au début du xix<sup>e</sup> siècle, essentiellement sur une base de charité et d'effort volontaire de protection par l'épargne (caisses d'épargne notamment) et les sociétés de secours mutuels, la protection sociale a connu deux mutations profondes à la fin du xix<sup>e</sup> siècle et dans les trente premières années du xx<sup>e</sup> siècle avec la mise en place, d'abord, de l'assistance publique, devenue l'aide sociale, et, ensuite, la création des assurances sociales. La création de la Sécurité sociale s'inscrit dans une systématisation et une généralisation des assurances sociales visant une révolution conceptuelle : « La politique sociale d'aujourd'hui doit tendre à un ordre social nouveau, axé sur le développement de la participation des travailleurs à la vie économique, à la gestion des entreprises, comme des grandes branches d'activité, et, d'autre part, à réaliser la sécurité sociale, c'est-à-dire à garantir à tous les éléments de la population qu'en toutes circonstances ils jouiront de revenus suffisants pour assurer leur subsistance familiale [...] Il est apparu indispensable, au moment où l'on se préoccupait de réaliser pour l'ensemble de la population une protection contre l'insécurité sous tous ses aspects, d'aménager une organisation unique qui couvre toutes les législations tendant à ce résultat [...] Pour un motif technique d'abord : l'unité fondamentale de la sécurité sociale : unité sur le plan technique et financier, parce que toutes les législations de sécurité sociale mettent en œuvre les mêmes méthodes [...] Mais il y a à l'aménagement d'une organisation unifiée de la sécurité sociale et à côté de ces motifs techniques, un motif politique, en donnant au mot politique son sens le plus élevé [...] Les principes mêmes du plan de sécurité sociale que nous voulons édifier, de même que les principes les plus généreux de la politique sociale [...] veulent que l'organisation de la sécurité sociale soit confiée aux intéressés

eux-mêmes. Cela précisément parce que le plan de Sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais à la création d'un ordre nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités [1] »

4Si les résistances qui se sont manifestées ont alors limité l'unité et l'universalité du système de Sécurité sociale et privilégié la dimension socioprofessionnelle, la généralisation de la protection sociale a, cependant, été réalisée progressivement, accompagnée d'un financement fiscal et d'une compensation entre régimes, permettant d'atteindre, dans le cadre d'une solidarité nationale, l'objectif de généralité de 1945, mais dans une grande diversité d'organismes de protection sociale.

5Financièrement, la Sécurité sociale de 1945 a été construite de manière indépendante du budget de l'État et a disposé de ses ressources propres liées à la mise en œuvre de droits sociaux qui ne permettent pas un budget limitatif. Elle a été décentralisée dans son organisation, mais une Caisse nationale de Sécurité sociale, sans pouvoir de gestion sur les caisses locales, a assuré son unité au niveau national jusqu'en 1967, à défaut d'une caisse unique au niveau local, point sur lequel le projet a échoué. Cet échec de la caisse unique compromettra largement l'ambition d'une pleine responsabilité des conseils d'administration de caisses locales fragmentées selon leur objet et leurs bénéficiaires. La division syndicale et l'investissement limité des organisations d'employeurs contribueront également à la faiblesse de la démocratie sociale.

6Les ordonnances de 1967 consacrent la division locale par branche du régime général de sécurité sociale par la création de plusieurs caisses nationales : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Caisse nationale des allocations familiales auxquelles s'ajoutent l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale pour le recouvrement et la gestion de trésorerie ainsi que l'Union des caisses nationales de Sécurité sociale pour la gestion des conventions collectives de personnel. Les partenaires sociaux deviennent en théorie responsables de l'équilibre financier de chaque branche, en particulier de l'assurance maladie. L'affirmation progressive du rôle des caisses nationales à travers leur rôle budgétaire, la construction des systèmes d'information, la mise en œuvre de conventions d'objectifs et de gestion et de nouveaux modes de nomination des directeurs reconcentrent progressivement la gestion.

7Cela soulève aujourd'hui la question de la multiplicité des organismes de protection sociale : leurs rôles respectifs sont plus ou moins bien compris des usagers qui les connaissent mal ; les systèmes d'information s'en trouvent compliqués ; leurs interventions sociales sont éclatées ; les contraintes financières et managériales conduisent à des regroupements géographiques qui tendent à éloigner les caisses de leur public et à maintenir essentiellement avec lui des relations techniques et

financières, donnant parfois l'impression de laisser aux collectivités territoriales le primat de la relation sociale.

8Certes, l'amélioration du niveau d'éducation et les nouvelles technologies permettent de nouvelles options d'organisation, mais ne faudrait-il pas s'interroger sur de nouveaux schémas d'organisation de la protection sociale permettant de sortir de l'enchevêtrement actuel et de simplifier celle-ci, tout en la décentralisant, à l'image de l'organisation de certains pays scandinaves, pour mieux contribuer à la cohésion sociale. La question n'est pas simple et devrait être examinée, tant du point de vue technique que politique, pour envisager une gouvernance mieux adaptée au xxi<sup>e</sup> siècle, qui peut soit donner le primat aux organismes de Sécurité sociale, soit aux collectivités territoriales, si l'on veut éviter une dualité croissante et complexe.

## Brouillage des concepts, des politiques et des gestions

9Aide sociale et Sécurité sociale correspondaient initialement à des approches bien différentes et à des gestions bien distinctes (organismes d'assurances sociales, collectivités locales). L'Aide sociale relevait d'une solidarité sociale subsidiaire donnant lieu à une appréciation relativement subjective du besoin et des ressources ; elle était conditionnelle (recours préalable à l'obligation alimentaire des familles, récupération sur le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou sur sa succession) et financée par l'impôt. La Sécurité sociale reposait sur des droits à prestations à vocation universelle soumis à une appréciation objective de règles, non soumis, sauf exception, à des conditions de ressources ou de récupération, et financés par des cotisations.

10Si la Sécurité sociale, avec ses concepts novateurs, a été conquérante jusqu'aux années 1980 et même 1990, absorbant progressivement l'Aide sociale (par exemple : 1971, création de l'allocation de logement social gérée par les caf ; 1975, suppression de l'allocation aux infirmes et grands infirmes ; 1978-1999, réduction puis suppression de l'aide médicale des conseils généraux), les collectivités territoriales se sont vues doter, ensuite, de champs de compétence rénovés ou nouveaux, notamment pour les handicapés (prestation de compensation, Maison départementale des personnes handicapées-mdph), les personnes âgées (prestation spécifique dépendance, puis Allocation personnalisée d'autonomie-apa), les pauvres (Revenu minimum d'insertion-rmi, puis Revenu de solidarité active-rsa), sans partage clair de gestion : l'allocation aux adultes handicapés reste sur le budget de l'État et est gérée par les Caisses d'allocations familiales (caf), après évaluation des mdph, tandis que le minimum invalidité relève des caisses d'assurance maladie, après évaluation du contrôle médical des caisses d'assurance maladie ; le rsa est également géré par les caf, après décisions fréquemment déléguées des conseils

départementaux, l'insertion étant partagée souvent malencontreusement entre conseils départementaux et Pôle emploi ; l'aide-ménagère relève des caisses d'assurance vieillesse pour les personnes âgées les plus valides, l'apa des conseils départementaux tout en étant une prestation à caractère universel modulée selon les ressources. La seule forme d'aide sociale traditionnelle, soumise encore à l'obligation alimentaire ainsi qu'à la récupération sur succession, est l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées quelque peu oubliée des responsables politiques. Les concepts de sécurité sociale et d'aide sociale s'interpénètrent, de même que les gestions.

11Les régimes complémentaires sont devenus obligatoires pour l'assurance vieillesse et tendent à le devenir avec le retrait du régime de base de l'assurance maladie, qui s'accompagne d'un rôle croissant des complémentaires maladie avec leur participation à la gestion de la Couverture maladie universelle (cmu) et l'introduction de l'obligation d'adhésion pour les salariés à la suite d'un accord national interprofessionnel. Cela amène une complexité croissante et coûteuse en gestion, avec une superposition d'organismes pour de mêmes assurés, même si l'addition de ces régimes a l'intérêt de renforcer la couverture sociale. L'obligation remet en cause l'espace laissé volontairement à la prévoyance en 1945, sans cependant simplifier et réduire les coûts de la gestion.

## **Prédominance du financier : stratégie de renvoi et de tuyauterie**

12La prédominance de la préoccupation financière au jour le jour met à mal une organisation rationnelle.

13L'État tend à décentraliser vers les conseils départementaux des prestations nouvelles comme le rmi-rsa et l'apa. Mais les protestations des conseils départementaux quant à leurs charges redonnent à l'État le financement du complément activité du rsa. À Pôle emploi, déjà surchargé, est confiée l'insertion professionnelle des bénéficiaires du rsa, limitant l'incitation des conseils départementaux à s'investir dans un retour à l'emploi susceptible de limiter leurs dépenses de prestations et compromettant l'efficacité d'un dispositif qui implique pour une large partie des bénéficiaires de jumeler l'insertion médicosociale et le retour à l'emploi.

14Le financement de l'apa, du rsa, du handicap et de certaines structures médicosociales est partagé entre les budgets de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales, compliquant les gestions et le bon exercice des responsabilités. Les ressources font l'objet d'affectations variables aux logiques contestables chaque année à l'occasion des lois de finances de l'État et de la loi de financement de la

Sécurité sociale, donnant lieu à un jeu de tuyauterie dans lequel ne se retrouvent plus que quelques spécialistes, les prélèvements sur l'alcool pouvant ainsi passer de leur financement logique vers l'assurance maladie au financement de la vieillesse ou de la famille.

15Simplification et cohérence seraient à rétablir pour assurer une lisibilité à ces mécanismes à la fois de financement et de redistribution.

## Difficulté des réformes

16Les réformes nécessaires sont toujours difficiles car, dans le domaine des prestations sociales, tout redéploiement génère des gagnants que l'on n'entend guère et des perdants qui savent généralement faire entendre leur voix. L'absence d'inflation rend difficiles des gels transitoires permettant de limiter l'impact sur les perdants. Il peut convenir aussi d'articuler des mesures fiscales et sociales, ce qui est toujours compliqué compte tenu des compétences des spécialistes, des temporalités souvent différentes des dispositifs fiscaux et sociaux, comme le montre par exemple la préparation de la réforme tendant à fusionner le crédit d'impôt et le rsa.

L'articulation entre protection sociale, fiscalité et travail est complexe et l'impact de certaines réformes peut générer des effets pervers non mesurés, comme la suppression des cotisations forfaitaires pour les salariés à domicile, en théorie favorable à ces derniers, mais qui a abouti à une recrudescence d'emplois au noir du fait de l'augmentation des cotisations.

17Les élus ont enfin – même s'ils ont su le faire pour la réforme de l'assurance vieillesse – quelque difficulté à prendre des mesures à long terme, dont ils risquent de payer le prix électoralement et qui n'auront d'effets qu'à moyen ou long terme. Dès le 8<sup>e</sup> Plan, en 1980, avait été préconisée la mise en extinction de certains régimes spéciaux, ce qui, si cela avait été suivi pour les nouveaux assurés, tout en respectant les droits des bénéficiaires en cours de carrière, éviterait aujourd'hui aux contribuables ou aux consommateurs de financer pour ces régimes des avantages exorbitants du droit commun.

18Il n'est donc pas évident de déterminer des perspectives souhaitables mais délicates à faire accepter par ceux qui y perdront, cela d'autant plus qu'elles impliquent une recherche de l'équilibre financier et du remboursement de la dette sociale.

### Débats en cours (Nous sommes en 2015)

## **Équilibrefinancier ou déficit**

19Le législateur, dans le cadre des ordonnances de 1967, avait prévu une obligation d'équilibre financier des branches de la Sécurité sociale. À partir de la fin des années 1980, une autre conception a prévalu, dans le cadre d'une politique économique et financière globale.

20Le déficit financier de la Sécurité sociale s'est creusé parallèlement à celui de l'État dans une conception néo-keynésienne de relance économique et de lutte contre le chômage. Cette approche est discutable compte tenu de l'objet des dépenses sociales. Certes, elles contribuent à la santé, maintenant le capital humain, à la cohésion sociale par la redistribution des revenus et à la sécurité sociale en protégeant le niveau de vie en cas de survenance de risques sociaux et économiques, jouant ainsi un rôle de régulation économique comme l'a encore récemment montré la crise de 2008. Mais elles ne peuvent cependant être considérées que pour une petite partie d'entre elles comme un véritable investissement susceptible de contribuer à une croissance durable permettant un retour sur investissement susceptible de financer le remboursement d'une dette sociale.

21Ce rôle économique était cependant envisagé dès 1947 par le professeur Paul Durand dans son cours à l'École nationale d'administration : « On conçoit à la lueur des théories de Keynes, de Beveridge, une conception tout autre du budget social, c'est-à-dire précisément d'un budget qui serait utilisé pour assurer une certaine régularité dans l'activité économique et dans les cycles économiques ; c'est-à-dire que dans les périodes de prospérité, où l'on peut craindre peut-être le danger d'investissements excessifs, l'État procéderait à une élévation du taux des cotisations sociales [...] Au contraire, dans les périodes de dépression, où il s'agit d'élever le plus possible le décaissement, les dépenses de consommation et les investissements, on conçoit à l'inverse une politique de déficit des budgets de la Sécurité sociale, qui aurait précisément pour fins de permettre ces décaissements, cet accroissement des dépenses de consommation. » Toutefois, cette approche paraît n'avoir jamais été mise en œuvre que pour relancer l'économie et a porté, depuis trente ans, la dette sociale à un montant jamais atteint, qui, compte tenu du niveau de la protection sociale française, exige désormais le retour aux principes de l'équilibre financier, même si ce dernier ne pourra être restauré que progressivement.

22Ce retour implique une action de maîtrise des dépenses, mais également la poursuite de la modernisation des modes de financement pour les adapter à la généralisation de la Sécurité sociale et aux défis de la compétitivité internationale. Les cotisations des assurés sur leur revenu professionnel ne devraient-elles pas être

totalement remplacées par la Contribution sociale généralisée (csg), conçue comme la cotisation sociale [2][2]L'impôt sur le revenu serait maintenu pour contribuer au budget... du xxi<sup>e</sup> siècle, ce qui permettrait de supprimer en même temps les prélèvements spécifiques sur les revenus du capital affectés à la Sécurité sociale ? La réduction des cotisations employeurs ne pourrait-elle être poursuivie dans le cadre d'une affectation de quelques points de tva sociale, ce qui renforcerait la compétitivité internationale ?

## **Gouvernance : État, partenaires sociaux, collectivités territoriales, société civile, prestataires**

23L'État a toujours assuré le rôle prédominant dans la gouvernance de la Sécurité sociale et de la protection sociale, déterminant la majeure partie des prestations et des cotisations ou contributions. Ce qui a été confié aux partenaires sociaux a été la gestion des caisses afin d'assurer la participation des assurés au fonctionnement quotidien de la Sécurité sociale, pour éviter la bureaucratie et la mettre à leur service. Pour cela, il a notamment été prévu des conseils d'administration, composés de leurs représentants, d'abord par des élections, puis par une répartition des sièges dans les conseils entre les organisations syndicales selon leur représentativité. Les dérives du syndicalisme dans les années 1950 et la surenchère liée à la division syndicale ont toutefois conduit à restreindre la marge de manœuvre des conseils d'administration des caisses. Le paritarisme a remplacé une majorité donnée aux représentants des assurés. La nomination s'est substituée aux élections sociales. La préoccupation gestionnaire a amené à reconcentrer une large part de la gestion et de l'action sociale au profit des directions des caisses locales, puis nationales. En ce qui concerne les collectivités territoriales, leur marge de manœuvre touchant les prestations légales est également limitée, mais leur laisse une grande responsabilité de gestion, lorsque celle-ci n'est pas confiée à un organisme de Sécurité sociale ; elles peuvent en outre développer une action sociale facultative sur leurs ressources propres, mais elle reste, sauf exception dans certaines collectivités riches, peu répandue en pratique.

24L'implication des partenaires sociaux a été plus grande dans les régimes complémentaires et pour l'assurance chômage, où ils ont effectivement déterminé des niveaux de prestations et de cotisations ainsi que les règles de gestion. Ils ont cependant été amenés aussi à limiter depuis les années 1990 l'autonomie des institutions de branche professionnelle ou locales et à les regrouper pour des raisons financières, managériales et de concurrence avec les compagnies d'assurance. La même évolution touche, pour les mêmes motifs, les mutuelles.

25Le rôle de l'État s'est encore affirmé sur les organismes de Sécurité sociale, dans les années 1990 et 2000, avec la création de la loi de financement de la Sécurité sociale, le développement des conventions d'objectifs et de gestion, et le remplacement des conseils d'administration de la branche maladie par des « conseils » aux attributions plus restreintes. Les partenaires sociaux des conseils des caisses nationales sont toutefois consultés sur toute réforme et peuvent faire des propositions. Ceux des caisses locales continuent à suivre la gestion de leur caisse et à pouvoir assurer une surveillance sur les directions.

26Des évolutions sensibles de représentation ne semblent guère probables dans ce domaine, sauf à confirmer la transformation des conseils d'administration en conseils de surveillance et à y faire entrer quelques représentants d'une société civile imparfaitement figurée par les représentants du seul monde du travail, dès lors que la Sécurité sociale est généralisée. Le retour à des élections sociales sans monopole syndical pourrait favoriser plus de démocratie sociale, mais se heurterait à l'opposition des organisations syndicales les plus représentatives.

27Plus hypothétique apparaît le devenir de l'organisation territoriale, tant des caisses que des collectivités locales. Une gestion plus économique conduit à rechercher une optimisation de la taille. Une départementalisation des caisses du régime général et une régionalisation pour les urssaf sont déjà intervenues, cette uniformisation sur les structures administratives n'étant cependant pas la plus adéquate au niveau de l'objectif d'économie recherché. Les caisses du département du Nord méritaient-elles vraiment d'être unifiées en une seule, alors que l'on sait que les plus coûteuses sont généralement les plus petites et les plus grosses ? La même question se pose pour les collectivités territoriales. La réforme en cours pour les Régions n'a pas été précédée d'une étude socio-économique et soulève la question de sa portée pour les organismes de Sécurité sociale. De même se pose la question du devenir du rôle social du Département et de son éventuel regroupement au sein des Régions qui ne saurait rester sans conséquence sur les caisses. Il paraît souhaitable, comme l'ont indiqué des rapports de l'Inspection générale des affaires sociales, de rechercher la taille optimale et de procéder à des regroupements pragmatiques, sans vouloir se caler nécessairement sur les circonscriptions administratives publiques, tout en tenant compte. Les plus petites caf et cpam pourraient ainsi se regrouper pratiquement à un niveau intermédiaire entre la Région et le Département. Le niveau d'intervention des départements ou des nouvelles métropoles paraît généralement bien adapté à leur action sociale de proximité, mais n'interdirait pas en ce qui concerne les premiers de porter au niveau des Régions le regroupement des élus, la définition des orientations et les fonctions supports.

28Dans le cadre de la politique de modernisation du secteur public et des organismes de Sécurité sociale, il conviendrait donc de poursuivre pour l'avenir une adaptation des structures territoriales de nature à concilier les bons niveaux de responsabilité, la réduction des dépenses de gestion et la place des bénéficiaires.

# Assurance-vieillesse

29L'assurance-vieillesse a déjà connu de profondes réformes qui prennent en compte les évolutions démographiques et l'augmentation de l'espérance de vie. Il conviendra de veiller à ce que les répartitions démographiques et les techniques d'indexation continuent à l'avenir à assurer un équilibre adapté entre le pouvoir d'achat net des retraités et des actifs, permettant une juste redistribution, tout en assurant une sécurité de revenu.

30Des inégalités de nature à réduire certaines dépenses restent toutefois à corriger. Elles concernent en particulier les régimes spéciaux de retraite qui continuent à permettre, malgré de petites corrections, un âge précoce de retraite de moins en moins justifié, un niveau parfois plus élevé de retraite et des conditions de réversion sans cohérence avec celles du régime général. Deux approches d'harmonisation sont possibles, soit en procédant progressivement par petits pas, soit en décidant la mise en place d'une organisation unique d'assurance vieillesse intégrant l'ensemble des régimes de base, y compris les fonctions publiques, et les régimes complémentaires. Cette dernière réforme serait préférable et pourrait être mise en œuvre pour les nouvelles entrées dans le monde du travail, ce qui ne toucherait ainsi aucun droit considéré comme acquis par les organisations syndicales. Elle mettrait fin, à terme, aux efforts considérables pour cacher la complexité et la disparité derrière une Union technique des régimes de retraite gérant des systèmes d'information d'une sophistication croissante sans répondre aux vrais problèmes. Elle peut être envisagée soit dans le cadre d'un régime unique, soit dans celui du maintien de deux régimes superposés comme actuellement, mais gérés par une organisation unique, un régime en prestations de niveau garanti comme le régime général et un régime en cotisations définies comme le régime complémentaire.

31D'autres disparités existent, notamment celles touchant les niveaux de retraites des hommes et des femmes : elles reflètent en effet les différences de salaire et donc de cotisations de la vie active. Si elles appellent des correctifs, c'est d'abord au cours de la vie active et non seulement au niveau de la retraite elle-même. Des correctifs importants ont déjà été apportés dans les systèmes de retraite par des bonifications de durée liées aux congés maternité et parentaux. Des adaptations tant en plus qu'en moins seraient encore utiles. Des bonifications de durée sont-elles justifiées pour les parents, au-delà du congé maternité ou paternité, pour élever un enfant ? Si les parents n'ont pas interrompus leur activité professionnelle, une bonification peut paraître injustifiée ; s'ils l'ont interrompue, il conviendrait d'éviter le cumul de cet avantage avec des périodes couvertes par l'assurance vieillesse parentale publiquement financée. Les modalités des droits à pension en cas de divorce ou de mariages multiples, qui diffèrent fortement d'un pays à l'autre de l'Europe, sont-elles encore adaptées en France ? Un nouveau système de droits propres des deux

parents, limitant la réversion au profit du conjoint et assurant un partage équitable des droits à pension, serait-il envisageable ?

## **Assurance santé et assurance maladie**

32Les régimes obligatoires de base d'assurance santé (ce terme étant employé pour la partie des prestations en nature d'assurance santé, le terme assurance maladie étant limité aux prestations en espèces) sont aujourd'hui presque identiques. Ils relèvent toutefois d'organismes distincts selon les populations qu'ils concernent. Ne serait-il pas temps d'envisager leur fusion et l'unification de leur gestion ?

33En ce qui concerne les complémentaires santé et maladie, ne faudrait-il pas distinguer ce que l'on considère comme relevant de l'obligation, ce qui impliquerait une intégration dans le régime de base, et ce qui doit relever de la libre prévoyance et de l'assurance et devrait être laissé à l'initiative individuelle ? Une confusion croissante tend à accroître les inégalités entre catégories sociales et à multiplier les coûts de gestion, comme vient encore de le confirmer un rapport d'inspections générales conjointes. Une remise en ordre s'imposerait.

## **Relations assurance santé et divers prestataires de santé. Place de l'Etat**

34Il conviendra de s'interroger également sur les places respectives des organismes d'assurance santé et de l'Etat vis-à-vis des prestataires de santé. La confusion des rôles, que n'a pas levée la réforme de 2004, est-elle souhaitable, ce qui n'est pas à exclure, compte tenu du rapport de forces entre les professionnels de santé et les pouvoirs publics ? Mais des rationalisations relevant de l'Etat, malgré les efforts faits récemment, n'en restent pas moins utiles sur bien des points, comme la planification des besoins et structures en matière d'établissements et de professionnels de santé, les dépassements d'honoraires, le prix et la consommation de certains médicaments, le ticket modérateur dans les hôpitaux, les priorités à donner dans le choix des soins dans le cadre des dépenses de santé... La gestion, le règlement financier et la surveillance des prestataires de santé peuvent en revanche être délégués par l'Etat à des opérateurs ou à ses services.

35La maîtrise des dépenses de santé implique une politique de l'Etat et des opérateurs tournée vers l'efficacité pour assurer la meilleure qualité de soins au moindre coût. Il n'y a pas de recettes miracle, mais une multitude d'actions sur des acteurs nombreux doivent continuer à être menées dans une stratégie d'ensemble impliquant un dialogue mesuré avec des prestataires tenaces qui savent défendre leurs intérêts, parfois au détriment des assurés.

# Prestations familiales

36Une politique familiale globale doit être maintenue afin d'assurer le remplacement des générations, l'accueil des jeunes enfants, la conciliation de la vie professionnelle et familiale, et une redistribution de revenu tant horizontale que verticale. Une universalité des prestations combinée avec une modulation, soit par les caf, soit par le système fiscal, peut permettre un meilleur ciblage des objectifs. Il convient toutefois de rester prudent sur une généralisation des prestations sous conditions de ressources, qui se révèle pour partie dissuasive de l'investissement professionnel ou génératrice de fraude et du développement d'un secteur informel peu propice à la cohésion sociale et à la protection des enfants.

37La combinaison d'une redistribution à la fois par les prélèvements et par les dépenses est difficile à bien mesurer et peut, si elle n'est pas bien conduite, accroître les clivages entre ceux qui assistent et ceux qui sont assistés, et se retourner contre l'objectif de cohésion sociale. Tout en luttant contre la pauvreté, en particulier des enfants, il convient de veiller à ne pas générer d'effets pervers. Un recours accru à l'action sociale plutôt qu'à des prestations monétaires ciblées, comme il s'est amorcé pour l'accueil des jeunes enfants, pourrait répondre à la recherche d'un bon équilibre, tout en favorisant l'emploi, ainsi que l'ont montré certains pays scandinaves.

# Invalidité-handicap-dépendance

38La protection française de l'invalidité et du handicap des adultes manque aujourd'hui de cohérence et fait coexister divers systèmes mal articulés : d'une part, l'assurance invalidité avec son minimum invalidité et la réparation des accidents du travail, faisant prévaloir la réparation corporelle sur le préjudice professionnel, gérées par les caisses d'assurance maladie et les carsat avec le concours du contrôle médical de la Sécurité sociale ; d'autre part, l'allocation aux adultes handicapés, relevant à la fois des mdph et des caf, enfin des prestations en espèces ou en nature d'aide humaine et techniques, partagées entre Sécurité sociale et conseils départementaux tant pour la gestion que l'évaluation.

39Par ailleurs s'y ajoute la dépendance des personnes âgées, qui reste imparfaitement couverte par le système de protection sociale et pour laquelle un projet de loi est en cours de discussion.

40Il n'est pas sûr que l'invocation de la création d'un cinquième risque suffise à répondre à ces divers sujets, la nature des problèmes n'étant pas identique pour les diverses catégories concernées. La Caisse nationale de solidarité autonomie (cnsa) a déjà permis un renforcement de la gestion en ce qui concerne le handicap. Une

rationalisation et une articulation de l'ensemble des formules existantes ne s'en imposeraient pas moins, sans négliger l'importance de la prévention.

## Les limites de l'activation des dépenses sociales

41Une volonté d'activer les dépenses sociales s'est développée avec la raréfaction des ressources. Elle repose sur de bonnes idées : activation, prévention, investissement social, sécurité sociale dynamique, mais est pour partie illusoire pour la protection sociale au sens strict. Cette dernière est d'abord un mécanisme de redistribution des revenus pour répondre aux risques sociaux. Des ciblages, dans ce domaine, peuvent être confortés, mais, comme on l'a déjà vu, sont susceptibles de générer des effets pervers.

42Des conditionnalités ont déjà été mises en œuvre dans la Sécurité sociale française : certaines prestations familiales sont liées aux examens de santé, à la scolarité, à la décence du logement ; des prestations d'invalidité peuvent être liées à la réadaptation et à la rééducation professionnelles. Des améliorations pratiques sont sans doute encore envisageables, notamment par le développement et une meilleure coordination des services de prévention (social, sanitaire, at) et des services médicosociaux.

43C'est toutefois davantage dans le cadre de l'assurance chômage et de la réinsertion sociale et professionnelle qu'une activation peut être renforcée en lien avec la formation professionnelle et la gestion du marché du travail. C'est là encore ce que montre depuis longtemps l'exemple des pays scandinaves.

44Sans se gorger de nouveaux concepts, la notion même de sécurité sociale contribue au développement social par la relative sécurité qu'elle apporte par rapport aux incertitudes du lendemain, par la redistribution des revenus qu'elle assure et par la protection de la santé qu'elle permet, ce qui renforce la cohésion sociale, maintient le capital humain, favorise le libre choix de mettre au jour des enfants et met en place un dispositif de régulation économique, dès lors qu'une gestion adéquate de la Sécurité sociale est organisée, ce qui a bien été largement le cas en France. Il convient cependant de veiller à ce que les prélèvements opérés ne soient pas de nature, tant par leur importance que par leur structure, à peser anormalement sur l'incitation au travail et sur la compétitivité internationale des entreprises françaises.

### Des questions négligées en pratique

## La participation

45La participation et la démocratie sociale sont des thèmes récurrents du débat français, mais ont du mal à se concrétiser de manière adéquate.

46La démocratie sociale a quelque difficulté à trouver sa voie, comme le montrent les articles de ce numéro. La démocratie sanitaire, affirmée ces dernières années dans divers dispositifs, continue à se chercher. La contribution des personnes concernées aux politiques sociales (participation à des conseils consultatifs, participation à la gestion de certaines institutions et associations reconnues d'entraide et de défense des droits) est une demande forte de la société civile. Une démocratisation du mode de recrutement du Conseil économique, social et environnemental et des comités économiques et sociaux régionaux serait à rechercher, ces derniers pouvant, le cas échéant, élire une partie des membres du Conseil national.

47La participation des salariés à la gestion et aux fruits des entreprises demeure contestée et les formules mises en place sont complexes, difficilement lisibles et souvent peu efficientes.

48Des progrès restent donc à faire pour bien articuler démocratie politique, démocratie sociale et sanitaire et le développement des responsabilités qui doit y correspondre. Si certains relèvent de la France seule, d'autres impliquent des textes européens ou internationaux (responsabilité sociale des entreprises multinationales par exemple), ou des initiatives locales, que ce soit dans les collectivités territoriales, au sein des entreprises ou dans les institutions sanitaires et sociales.

49Un meilleur exercice des responsabilités des partenaires sociaux dans les organismes de protection sociale et des relations de proximité soutenues par la société civile et son tissu associatif sont indispensables. Ces dernières devraient constituer un axe fort de politiques locales de cohésion sociale, appuyées notamment sur des conseils de quartier et des instances consultatives de concertation avec les usagers aussi représentatives que possible.

## Le logement

50Dans le domaine social, le logement constitue un secteur de faiblesse. Malgré des aides importantes, une partie de la population connaît de grosses difficultés pour se loger décemment avec un temps de trajet raisonnable vers son lieu de travail. Le nombre de logements construits est insuffisant et leur coût, compte tenu du prix du foncier et des normes applicables, trop élevé et soumis à la spéculation. Des efforts ont été faits et se poursuivent, notamment dans le cadre de la politique de la ville et des banlieues, mais ne sont manifestement pas à la hauteur des enjeux, qui impliquent plus de logements, plus de moyens de transport, plus de mixité sociale.

51Le vieillissement à domicile de la population mériterait d'être mieux pris en compte, certes au niveau de la domotique, mais aussi par des modalités d'adaptation des logements – sans pour autant ajouter des normes coûteuses – ou d'organisation d'échanges de logement, notamment grâce à un quota de logements de proximité aménagés à cet effet.

52Un véritable investissement socio-économique serait à organiser et planifier dans ces domaines avec les outils adaptés, tant sur le plan juridique que sur le plan financier. Un retour sur investissement devrait pouvoir être assuré dans le cadre d'une politique de logement hardie, susceptible de s'appuyer sur des opérateurs tant publics que privés pour réaliser des logements mixtes (tout immeuble ne devrait-il pas comporter un ratio de logements sociaux ?). Un emprunt international pourrait être envisagé pour assurer une part du financement nécessaire, sous l'égide de la Caisse des dépôts et consignations. Le logement social devrait être plus systématiquement proportionné au revenu pour permettre son accessibilité et assurer la rotation de ses locataires.

## Les jeunes

53Les jeunes ne sont pas une branche spécifique de la protection sociale mais se trouvent en porte-à-faux entre divers dispositifs : prestations familiales allant à leurs parents, sauf pour l'allocation de logement social, assurance chômage et rsa exigeant d'avoir suffisamment travaillé, dispositifs variés d'aide à l'emploi ou d'aide financière limités et peu lisibles. En période de faible croissance et de chômage, ils sont devenus une variable d'ajustement. 17 % des 15-29 ans ne sont ni à l'école, ni en emploi, ni en formation.

54Tout montre que l'origine sociale des enfants, dans ce contexte, a un poids de plus en plus lourd dans les trajectoires individuelles. L'équilibre de notre modèle social est aujourd'hui très favorable aux seniors, avec toutefois un problème de retour à l'emploi pour les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, mais néglige les jeunes. Les exigences d'insertion sociale et professionnelle ainsi que de sécurité sociale, sans forcément parler d'investissement social, n'impliquent-elles pas des réformes pour mieux intégrer les jeunes dans le contrat social qui fonde la cohésion sociale de notre société ?

55Un effort particulier devrait être fait sur les 1 000 premiers jours de l'enfant. L'éducation maternelle et primaire devrait être mieux dotée et le collège profondément transformé pour lui permettre de lutter efficacement contre l'échec scolaire et le décrochage. La formation tout au long de la vie devrait se traduire dans les faits par un véritable service public. L'insertion dans l'emploi et la société serait à faciliter en remplaçant la distinction entre Contrat à durée déterminée (cdd) et

Contrat à durée indéterminée (cdi) par la mise en place d'un contrat unique à droits progressifs.

56Il n'est plus possible de se limiter à des bouche-trous, parfois intéressants, comme certains contrats aidés ou le service civique, mais notamment insuffisants, sans prendre en compte la réalité : sans emploi, sans sécurité d'un emploi, pas de logement, pas de projets, pas de participation à la société. Les efforts déjà développés méritent d'être encore amplifiés. Des méthodes de protection sociale conduisant au meilleur emploi devraient répondre plus systématiquement aux besoins des jeunes et des entreprises.

## **La solidarité européenne et internationale**

57Le Traité européen d'origine a donné un caractère accessoire à la protection sociale qui n'a pas été vraiment remis en cause par les textes ultérieurs. Le titre X actuel du traité « Politique sociale » se réfère toutefois désormais dans son article 151 aux droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, et donne comme objectifs à l'Union et aux États membres : « la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions [...] Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché intérieur, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par les traités et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives ». « En vue de réaliser ces objectifs, l'Union soutient et complète l'action des États-membres dans les domaines suivants : [...]

**la sécurité sociale et la protection des travailleurs »** (article 153).

58Les objectifs sociaux restent donc considérés comme relativement accessoires aux objectifs économiques du Traité, le fonctionnement du marché intérieur étant estimé comme suffisant pour favoriser l'harmonisation des politiques sociales. Toutefois, comme élément de fonctionnement du marché intérieur, l'article 48 prévoit que « le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un

système permettant aux travailleurs migrants salariés et non salariés et à leurs ayants droit :

·La totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les législations nationales ;

·Le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres ».

59Des règlements européens de coordination de la sécurité sociale ont été établis sur cette base pour préserver les droits à la sécurité sociale des travailleurs migrants.

60Malgré des réflexions sur la convergence, il n'a pas été mis en œuvre de politique d'harmonisation ni des prestations sociales ni de leur financement. Cependant, l'institution d'un Comité de la protection sociale a permis une prise en compte un peu plus grande des politiques sociales et la mise en place d'une méthode ouverte de coordination autorisant des échanges entre les États membres et l'élaboration d'indicateurs permettant de se comparer et, le cas échéant, de se fixer certains objectifs indicatifs d'amélioration, notamment pour favoriser l'inclusion sociale. Quelques financements promotionnels ont pu appuyer cet effort social européen d'une portée néanmoins limitée.

61Il pourrait convenir de réfléchir à présent, si l'on veut poursuivre la construction de l'Union européenne, à une phase plus ambitieuse, s'inspirant des politiques sociales de certains États du monde à structure fédérale, comme les États-Unis, où existent des assurances sociales fédérales, notamment pour l'assurance vieillesse, ou le Canada.

62Une note d'analyse réalisée récemment par France Stratégie [3] constate que l'Europe sociale a été mise en sommeil dans les années 2000, et préconise notamment d'aller au-delà de la méthode ouverte de coordination et de renforcer la dimension sociale de l'Union européenne, notamment par une politique d'investissement social pouvant concerner la formation tout au long de la vie, la petite enfance et la conciliation de la vie familiale et professionnelle. La note évoque la difficile possibilité pour la zone euro de se doter d'un instrument pérenne de stabilisation macro-économique qui pourrait être « une assurance chômage à l'échelle de la zone euro », consistant à prendre en charge à ce niveau de l'Union une partie de l'indemnisation du chômage.

63La sécurité sociale impliquerait également plus de solidarité internationale. Auprès de l'Organisation des Nations unies, deux organisations spécialisées, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation internationale du travail, sont particulièrement en charge de ces sujets : la première a un rôle essentiel pour éviter la transmission

des épidémies à travers le monde et contribuer, notamment à cette fin, à l'amélioration des systèmes de santé nationaux ; la seconde a adopté, à côté de la Convention 102 concernant la norme minimum de Sécurité sociale (1952), la recommandation 202 sur les socles de protection sociale en 2012. Une Association internationale de la sécurité sociale réunit une partie des institutions de sécurité sociale. Des conventions multilatérales ou bilatérales de sécurité sociale permettent la totalisation et l'exportation des droits de sécurité sociale des travailleurs migrants non européens.

64Des efforts d'expertise technique ont été développés par la Banque mondiale, la Commission européenne et certains des pays membres. La France avait mis en place dans ce but, à partir des années 1990, l'Agence pour le développement et la coordination des relations internationales (adecri), puis le Groupement d'intérêt public Santé protection sociale international (gip spsi). Ces deux institutions viennent de fusionner avec d'autres organismes de coopération technique dans l'Agence française d'expertise technique internationale (afeti). Il conviendrait que les modalités d'organisation de cette dernière stimulent les actions amorcées dans le domaine social, sans bureaucratie excessive.

65Cette expertise de la France, tant en matière de protection sociale, de santé, que de compétences administratives et professionnelles, est appréciée des pays d'économie intermédiaire et en développement. Elle peut contribuer au développement sanitaire et social des pays concernés et mérite d'être maintenue avec le concours des organisations internationales et des institutions européennes. Il est dommage que le ministère français en charge de la Protection sociale et de la Santé s'en désintéresse au point de ne pas être membre du conseil d'administration de la nouvelle Agence de coopération technique.

68À la fin de ce numéro principalement historique de *Vie sociale*, ces quelques pistes de réflexion qui reprennent ou complètent celles des auteurs des articles témoignent du souci du Cedias-Musée social, fondation reconnue d'utilité publique, de continuer à contribuer, conformément au préambule de ses statuts, à « l'action et à la réflexion sur les questions sociales, en offrant un espace de rencontre aux personnalités, chercheurs et praticiens du social ».

## **SECTION IV.- LES CRISES DE 2017-2019**

## **Les crises de la protection sociale en France (JR)**

**Frédéric Bizard (2017)**

*Édifié et pensé pour la société industrielle, notre système de protection sociale subit de plein fouet l'évolution de l'environnement économique et sociale. Il n'est pas prévu pour faire face aux nouveaux risques sociaux tels que le chômage de longue durée, la pauvreté, les nouvelles structures familiales, les déséquilibres démographiques et les mutations du marché du travail.*

Le vieillissement a des conséquences multiples. Il y a une remise en cause des classes d'âge et de l'approche générationnelle de la société industrielle. Basé sur un cycle à 3 temps formation-travail-retraite, autrement dit jeune-actif-retraité, le nouveau cycle de vie va étendre et segmenter ces trois temps. Le temps de la jeunesse démarre plus tôt (15 ans) et finit plus tard (30 ans). Les études durent plus longtemps et l'accès au premier emploi stable est plus tardif. Cette génération est marquée par la précarité et le chômage de masse. En matière de financement, il devient de plus en plus illusoire de faire reposer principalement sur les actifs. Avec 27,5 millions de personnes, les actifs représentent 42 % de la population, cette proportion devrait être de l'ordre de 37 % en 2050 (le nombre d'actifs augmentant seulement de l'ordre d'un million au cours de la période).

**La logique du modèle social de 1945 de faire peser l'essentiel de la protection sociale sur le travail avait un sens lorsque le nombre d'actifs était quatre fois plus élevé que celui des inactifs.**

De 1,8 cotisant aujourd'hui pour un retraité, nous serons 1,2 pour 1 à partir de 2050. Une des raisons du déséquilibre financier structurel de la sécurité sociale vient de cette évolution, qui a été insuffisamment compensée par la montée en puissance trop limitée de la contribution sociale généralisée (CSG), parmi les sources de financement. Le vieillissement de la population pose aussi la question de la gestion de l'augmentation du nombre de personnes dépendantes.

En 2011, 1,2 million de personnes bénéficiaient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), soit 20 % des plus de 75 ans. Même si il est difficile d'anticiper les progrès de la médecine, à taux de prévalence constant, le nombre de personnes dépendantes doublera d'ici à 2050.

**L'émergence de l'économie numérique bouleverse** l'environnement de notre système de protection sociale. Ce dernier a été conçu dans un monde d'emplois salariés stables qui est révolu. Les emplois vont se diversifier, être discontinus et

multiformes (durée, lieu, rémunération). La capacité comme le besoin de formation vont être démultipliés.

Sur le plan économique, le numérique ne signifie pas la mort de l'industrie mais modifie en profondeur le modèle productif. La généralisation de l'informatique et de l'internet représente la troisième révolution industrielle mais aussi la troisième révolution de l'information après l'invention de l'écriture et celle de l'imprimerie. De la même façon que l'imprimerie, aux XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, a fait passer le monde d'une époque à une autre, du Moyen Âge à la Renaissance, il y aura un avant et une après nouvelle technologie de l'information et de la communication (NTIC).

L'apparition de nouveaux risques (comme la précarité), l'émergence de nouveaux maillons fragiles dans le cycle de vie (jeunes et seniors actifs), l'allongement de la durée des risques et la transformation du marché du travail obligent à repenser notre modèle social.

L'allongement des risques principaux affecte radicalement la logique des systèmes sociaux. Protéger une personne face à un risque de quelques jours, semaines ou mois peut se réaliser sans l'impliquer activement dans la gestion de son risque. L'apport d'un revenu de substitution pendant l'interruption d'activité due à ce risque devient l'objectif principal, voire unique. Les risques courts autorisent la conception de systèmes massifiés, sans distinction des situations individuelles.

Dans un premier temps, la révolution numérique a généré une croissance en emplois qualifiés, et donc une progression des emplois des cadres. Dans un deuxième temps, elle devrait se traduire par une croissance basée aussi sur des emplois peu qualifiés, toujours appuyée par les innovations. Si internet produit des services gratuits ou peu coûteux, ce qui est favorable au pouvoir d'achat des consommateurs, il fabrique peu d'emplois. Les Facebook, Google ou Twitter représentent moins d'emplois qu'un seul fabricant automobile mondialisé.

En voulant conserver les mêmes règles de protection sociale en période de faible croissance que lors de la période de forte croissance, la France a obtenu le chômage et les inégalités sociales.

Les pays d'Europe du Nord dans les années 1980, le Royaume-Uni dans les années 1990 et l'Allemagne dans les années 2000 ont tous fait le choix de mettre le travail au cœur de leur protection sociale (notion de *workfare* et non plus de *welfare*).

Dans le *workfare*, la priorité est de mettre en activité toutes les personnes qui peuvent l'être, afin de soutenir l'activité économique et maîtriser les dépenses publiques. Cette réalité s'impose à la France. Elle est pourtant ignorée par un large spectre politique.

Lorsque nous évoquons supra les notions de transition démographique, sociale ou technologique, cela signifie que nous sommes actuellement entre deux mondes : entre une économie fordiste et une économie digitale, un pouvoir hiérarchique vertical et un pouvoir en réseau horizontal, un système politique centralisé fermé et un système politique décentralisé ouvert, un État opérateur, prescripteur et un État facilitateur et régulateur. Les grands bouleversements sont à venir, ce que nous avons vécu à ce jour ne sont que les prémisses des futurs événements.

C'est dans ce nouveau monde que nous devons nous projeter pour imaginer les nouvelles fondations de notre protection sociale. Imaginer et installer de nouvelles institutions pour l'ère digitale est une tâche extraordinairement complexe.

Ce nouveau contrat social est à construire sur les valeurs fondamentales qui ont fait l'histoire et la grandeur de la France : la liberté, la solidarité et l'égalité. C'est l'association de ces trois valeurs, en apparence conflictuelles, qui fait le modèle social français, la spécificité de notre protection sociale.

La nouvelle frontière du modèle social sera de garantir le droit de chacun à son développement personnel, à la mobilité sociale et à la liberté de ses choix de vie. Pour construire ce nouveau modèle social, nous avons défini cinq principes socles : universalité et solidarité, autonomie et liberté, engagement individuel, démocratie sociale et équité intergénérationnelle.

Au XX<sup>e</sup> siècle, l'État providence protégeait des statuts dans un modèle corporatiste, qui correspondait à un modèle économique industriel d'emplois stables et à une société aux risques sociaux de courte durée.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, le nouvel modèle doit protéger des personnes dotées de droits sociaux individuels garantissant à tous une autonomie économique et sociale dans une économie numérique et une société comprenant des risques sociaux longs. Cette autonomie pour tous est une condition pour garantir une justice adaptée à ce nouveau monde. La sortie du modèle corporatiste fait évoluer la notion de solidarité vers celle de justice sociale.

**La meilleure sécurité (sociale) est celle qui maximise les chances pour une personne de construire son avenir, d'exploiter pleinement ses capacités de développement de soi.**

Le principe constitutionnel du « droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » évolue vers « un droit d'obtenir de la collectivité la capacité d'assurer son développement personnel selon ses choix et ses aspirations ».

L'approche monolithique d'un État centralisé protégeant des statuts et des rentes de manière opaque devient une approche décentralisée d'un État social qui garantit des droits individuels de manière transparente et juste. Le nouveau modèle dépasse le principe d'allocations sociales, de salaire différé ou de remplacement de revenus pour aller vers celui de mobilité, d'autonomie économique et sociale.

*D'une action en aval du risque (trop tardive) de l'ancien modèle, on évolue vers une gestion en amont du risque, en réalité tout au long du cycle de vie des individus. D'une logique de consommation de prestations par des individus passifs, on va vers une logique d'investissement social pour des individus actifs. D'une gestion centralisée et interventionniste de l'État social, on va vers une gestion décentralisée, un rôle de facilitateur et de régulateur de cet État.*

Le nouveau modèle s'inscrit dans l'avènement d'une démocratie sociale renforcée, indispensable pour une adhésion de tous au nouveau modèle et facilitée par le caractère universel du nouveau modèle. Cette nouvelle gouvernance va renforcer le rôle de la sécurité sociale comme institution de notre protection sociale.

L'idéal d'autonomie au cœur du nouveau paradigme restaure le rôle central d'une sécurité sociale réorganisée dans sa structure, son financement et sa gouvernance. Nous revenons à une conception politique de la sécurité sociale comme institution majeure de la démocratie et comme outil de solidarisation de la société. D'une sécurité sociale morcelée, nous évoluons vers une sécurité sociale universelle pour donner toute son ampleur à ce projet politique.

La faisabilité d'une telle réforme systémique de notre modèle social ne sera possible que si les Français partagent le diagnostic. C'est la première étape de la réforme. D'apparence simple, elle nécessite certes du courage mais surtout une bonne compréhension des transformations de notre société et de l'impasse du modèle actuel.

La deuxième étape est la constitution d'une plateforme transpartisane de principes fondamentaux auxquels répondra le nouveau contrat social. La troisième étape est l'application de ce dernier sur les principaux risques sociaux.

**Frédéric Bizard**

---

Commentaires

© fordisco-ius.com - [Jean Jacques Augustin](#)