



HAL
open science

LA PROTECTION SOCIALE D'HIER, D'AUJOURD'HUI..... MAIS DE DEMAIN ?

Michel Henri Messu

► **To cite this version:**

Michel Henri Messu. LA PROTECTION SOCIALE D'HIER, D'AUJOURD'HUI..... MAIS DE DEMAIN ? : Communication au Congrès de Reims de la FNARS, 22-23 mai 2003. 2003. halshs-00257603

HAL Id: halshs-00257603

<https://shs.hal.science/halshs-00257603>

Preprint submitted on 19 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Communication au Congrès de Reims de la FNARS

22-23 mai 2003

Michel MESSU

LA PROTECTION SOCIALE D'HIER, D'AUJOURD'HUI

..... MAIS DE DEMAIN ?

En ces temps de grande incertitude sur le devenir des retraites et plus largement de ce qu'on appelle encore et toujours la « Sécurité sociale », il y a une certaine gageure à prétendre dresser une sorte de grande fresque historique de la genèse et du devenir de la protection sociale telle que la France d'après le Second conflit mondial a pu la concevoir et la pratiquer.

Bien entendu, je ne me livrerai pas à un quelconque pronostic sur le devenir, même à court terme, des dispositifs de la protection sociale française. D'abord parce que je pense que la discipline que je pratique, la sociologie, a un pouvoir prédictif somme toute bien limité. Ensuite, et ceci explique cela en grande partie, parce que s'il peut y avoir des « contraintes » institutionnelles qui conditionnent certaines évolutions, les initiatives des acteurs (bonnes ou mauvaises) viennent souvent modifier le bel ordonnancement théorique que l'on avait arrêté. Enfin, parce que la prévision pose généralement plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Ainsi, se pencher sur le passé de la protection sociale nous renseigne assez peu sur le devenir de cette dernière. Contrairement à ce que l'on dit parfois, connaître le passé ne suffit pas pour dire l'avenir. C'est généralement l'inverse qui se pratique. Le devenir éclaire rétrospectivement le passé. Et c'est seulement pour cette raison qu'on a tendance à penser que le premier était, en quelque sorte, déjà contenu dans le dernier.

Difficile donc de déduire de la considération du passé des indications d'avenir. Non pas que cela ne puisse jamais arriver, mais, généralement, il faut pouvoir remplir un certain nombre de conditions dont il n'est pas dit que nous puissions présentement y satisfaire.

En tout cas, si la considération du passé doit pouvoir « éclairer » l'avenir, c'est toujours par le détour analytique, par la claire compréhension de ce qui avait rendu le passé possible. Cela dans le but, éventuellement, de mesurer des écarts avec le présent ou de retenir ce qui pourrait être tenu pour des signes d'un futur proche. Autrement dit, il s'agit, ce faisant d'apprécier tout à la fois, le permanent, le structurel dira-t-on parfois, et le changement, le conjoncturel dit-on aussi. Bref, l'invariant et sa variation.

Le problème qui se pose toujours aux sciences du social est bien de savoir ce qui se maintient quand on perçoit un changement et, corrélativement, ce qui est déjà en train de changer quand on conclut à la permanence. Bref, et pour le dire autrement, les situations sociales, économiques et politiques que nous avons à examiner sont tout sauf connues par avance, tout en obéissant, si ce ne sont à des « lois » (loi de l'histoire ou lois issues de modélisations socio-économiques ou socio-politiques), du moins à des « logiques » qui, théoriquement, nous sont accessibles.

Mon propos, ici, consistera donc à chercher à dégager, autant que faire se peut, quelques unes des « logiques » qui me semblent caractériser la protection sociale française.

Une deuxième remarque préalable me semble encore s'imposer lorsque l'on veut traiter aujourd'hui de la protection sociale. C'est une remarque que je ferai relever d'une réflexion plus générale sur le poids des valeurs pour et dans l'action, qu'elle soit individuelle ou sociale. Nous concevons, en effet, nos actions, nous donnons du sens à nos actions en mobilisant des valeurs, des croyances, des schémas culturels, etc., bref, toutes sortes de convictions. Et il en est de même s'agissant des politiques publiques qui sont mises en œuvre dans tel ou tel domaine de la vie sociale.

Pour aller vite, je retiendrai, ici, l'idée selon laquelle une des valeurs cardinales de nos sociétés –cela est bien avéré depuis le mitan du XX^e siècle- est leur capacité à réduire les risques encourus ou, si l'on préfère, à produire des gains de sécurité. Le thème de la sécurité s'est en effet imposé dans tous les domaines de la vie sociale. De ce point de vue l'année écoulée nous en a offert une nouvelle illustration en mettant sur le devant de la scène politique toutes sortes de « sécurités » à renforcer ou à promouvoir.

La sécurité est bien sûr devenue l'une de ces notions valises dans lesquelles on arrive finalement à mettre tout (et donc n'importe quoi). Mais, au-delà de sa fonction idéologico-magique, elle remplit un rôle central dans la conception de la société et du monde que nous souhaitons voir triompher. C'est pour cela que je parle de valeur cardinale, à côté d'autres valeurs tout aussi cardinales comme celles de responsabilité, de liberté ou d'égalité.

La maîtrise –ou la tentative de maîtrise- du risque, on le sait, a été un puissant moteur pour imaginer toutes sortes de techniques de protection contre ledit risque ou, le plus souvent, contre les effets de ce qui, en se réalisant, perd le caractère de risque pour devenir un dommage. La protection sociale, au sens large de l'expression, en est un bon exemple. La chose est maintenant bien connue, depuis notamment que François Ewald lui a consacré une thèse qui a fait date, la technique de l'assurance, les « assurances sociales » elles-mêmes, doivent beaucoup à cette volonté de ne plus subir l'implacable destin né d'un risque plus ou moins consciemment encouru.

Dès lors, que nos sociétés n'aient eu de cesse de réduire toujours plus les risques induits par toutes sortes de facteurs sociaux ou environnementaux, individuels ou collectifs, connus ou seulement supputés, voilà bien un trait majeur de leur histoire récente et dans laquelle nous sommes toujours inscrits.

C'est pour cela qu'on a pu décrire et caractériser nos sociétés comme des « sociétés du risque ». Car confrontées à de multiples « risques », parfois qualifiés de « nouveaux risques » comme les risques écologiques, voire politiques et sociaux. Et nos sociétés sont tenues d'y faire face, notamment par des mesures de politique publique qui intègrent justement la gestion de ces risques.

Bien qu'à l'impossible nul ne soit tenu, nous avons désormais tendance à engager toujours plus nos « responsables politiques », nos « élites sociales » comme l'on disait en d'autres temps, à toujours mieux prendre en compte les risques qui nous entourent et nous menacent.

Vigilant, réactif, prévoyant, voire prospectif, telles sont désormais les qualités dont doit faire montre celui qui s'engage dans l'action publique. Et vous en savez, j'imagine, quelque chose.

Je ne développerai pas outre mesure ce point car là n'est pas mon propos. Ce rappel avait seulement pour but de recontextualiser les développements que j'entends vous présenter. Pour le dire autrement, je me propose de vous livrer une réflexion sur la protection sociale française qui tente de tenir compte et des buts poursuivis et des conditions socio-historiques dans lesquelles ils sont poursuivis. C'est pourquoi mon cadre interprétatif –car il s'agit toujours d'interpréter- sera commandé par la prise en compte de l'histoire et des idéologies de nos sociétés dont on ne discutera pas la question de savoir si elle sont encore « modernes » ou déjà « postmodernes ».

Pour ce faire, je vous présenterai un bref rappel du fond historique sur lequel opèrent les changements dans la protection sociale, avant de développer l'idée que le couple « assurance-assistance » se trouve dépassé par le principe d'assurance d'assistance.

1- Le fond historique sur lequel ont opéré les transformations de la protection sociale

C'est désormais un truisme, le développement du chômage et les difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle qu'ont connu, dans les années quatre-vingt, bien des catégories de demandeurs d'emploi auraient provoqué la « surchauffe » puis les innovations à l'endroit des dispositifs de la protection sociale. De fait, au plus fort de la vague des licenciements et de la raréfaction des embauches, quand se trouvent mises en cause non pas encore la « nouvelle économie » mais les restructurations des entreprises et la mondialisation de la production, plusieurs dispositifs à la base même de la protection sociale – à la française, devrait-on ajouter – vont entrer dans un cycle d'ajustement et de réformes. Ainsi plusieurs grandes mesures de réformation de la protection et de l'aide sociales héritées de l'organisation de la Sécurité sociale de l'après Second conflit mondial vont entrer en vigueur et modifier certains des caractères de notre État-providence. D'abord, du côté de l'Assurance chômage, la velléité giscardienne de fondre les logiques d'assurance et d'assistance en matière de chômage va faire long feu. Ce sont des dispositifs, requalifiés de « solidarité sociale », qui vont prendre en charge les primo demandeurs d'emploi et autres demandeurs devenus a-typiques et leur proposer qui de la formation complémentaire, qui de l'insertion sociale et professionnelle, qui, simplement, de l'adaptation aux règles de la vie collective. Le RMI, à côté de ce que l'on nomme, sans aucune précision conceptuelle d'ailleurs, les politiques de l'emploi, vont venir en fournir les principales modalités d'effectuation.

Hors champ de la simple indemnité pour perte d'emploi, sans encore être des contraintes légales à l'adoption de conduites normatives édictées par lesdits dispositifs, ces mesures – prestations monétaires, services divers, suivi et contrôle institutionnels- propulsent la « solidarité nationale et sociale » au rang de catégorie première de l'action publique -c'était là d'ailleurs l'intitulé du premier ministère, en 1981, qui allait afficher la « solidarité » en remplacement des « affaires sociales » devenues, du coup et pour un temps, trop vagues. Outre le changement d'écriture administrative, la novation introduite l'est d'abord au plan quantitatif. Quant au nombre des nouvelles dispositions et quant à leur poids. Dans le cadre du RMI par exemple, la hauteur de l'allocation versée est sans commune mesure avec les divers « secours » et autres formes d'aide sociale jusqu'alors accordés. La philosophie de la prestation s'en trouve transformée. Ce n'est plus un secours ponctuel accordé à celui qui connaît un sort contraire (le « pauvre méritant et honnête » d'antan), mais un véritable droit. Un droit de tirage sur une société qui se juge suffisamment riche pour ne pas laisser en situation d'indignité sociale une fraction des siens pour cause de difficultés à s'employer. Pour le dire avec les catégories devenues obsolètes de la science administrativo-politique, l'assistance sociale retrouvait une légitimité pragmatique que le discours idéologique sur la Sécurité sociale –conquête ouvrière et forme libératrice, quoique relative, de l'aliénation salariale- avait reléguée au rang des pratiques archaïques de domination sociale. En somme, la novation revenait à conférer aux dispositifs de l'assistance sociale un rôle de premier plan auprès d'un public lui-même devenu prioritaire –en termes d'action publique. Du coup, allaient-ils prendre un poids de plus en plus grand dans le budget de l'État et des collectivités locales –lesquelles, entre temps s'étaient vu octroyer la charge de l'action sociale légale assumée jusqu'alors par les instances déconcentrées de l'État et la possibilité d'innover sur le plan extra-légal ¹.

En somme, le RMI et les diverses mesures qui sont adoptées, dans les années 80-90, au nom de la lutte contre l'exclusion sociale ont déjà fait basculer les dispositifs de l'assistance sociale d'une conception de l'aide et du secours, toujours précaires et de faible intensité — pour ne pas encourager l'oisiveté—, vers une conception solidariste censée préserver la dignité du citoyen qui sommeille aussi en tout demandeur d'emploi. Si ce caractère –être demandeur d'emploi- est bien le caractère premier qui fournit la condition « morale » d'éligibilité aux dispositifs nouvellement créés, la « citoyenneté » vient désormais en parachever la légitimité et en fournit, avec les ressources, la condition « réelle » d'éligibilité. La rhétorique de la « citoyenneté » – bicentenaire de la Révolution obligeant – a en quelque sorte apporté le supplément d'âme nécessaire au réajustement qui était en train de s'opérer

¹ Voir Michel Messu, 1997, *La société protectrice*, Paris, CNRS-Éditions.

entre les logiques, « classiques »², de l'assurance et de l'assistance. Mais rhétorique ô combien significative du mouvement de recentrage de la protection sociale individuelle et des enjeux théoriques qui l'accompagnaient.

En effet, le contexte historique de restructuration des entreprises, de délocalisation des activités et, donc, de crise de l'emploi, ce que l'on nommera volontiers la fin du modèle fordiste, signe à la fois le triomphe de la « société salariale » et sa mutation. Indéniablement, comme l'a analysé Robert Castel³, une « société salariale » a émergé des crises politiques et idéologiques qui ont secoué aussi bien l'Ancien régime que la société industrielle du XIX^e siècle, « société salariale » dont l'entreprise et son vecteur existentiel, le travail salarié, en fournissent les tenants et aboutissants. Au point, d'ailleurs, d'inscrire la poursuite de la lutte des classes sur la table des lois de l'histoire⁴. Incontestablement cette « société salariale », en France en tout cas, a réorganisé de manière originale la protection des individus. L'entreprise, toujours, en fournira le socle. Et le travailleur salarié, subséquemment, la figure archétypale de l'individu protégé. D'où l'institutionnalisation paritariste des assurances sociales et leur parachèvement au sein de la Sécurité sociale. D'où, aussi, les idéologies valorisant la forme même de l'assurance sociale arc-boutée sur l'entreprise –ou son substitut collectif pour les fonctionnaires : l'État. Mais, sauf à l'inscrire dans les mythes de l'histoire sociale, cette « société salariale » est datée, située, peut-être même circonstanciée.

Pour en rappeler les grandes lignes, et s'en tenir seulement à la situation française, ladite « société salariale » ne correspond pas, tant s'en faut, au plein épanouissement du salariat comme mode d'inscription des individus dans la société. Loin encore dans le second XX^e siècle, la France se définira comme un pays rural à faible salariat. L'entreprise familiale, agricole, artisanale ou commerciale gardent un poids sociologique des plus grands, au point d'ailleurs que le système de représentation politique longtemps encore en portera la trace avec une Assemblée sénatoriale largement formée de notables ruraux. Ce sont les années 60-70 qui vont marquer, à la fois, la phase de maturité fordiste de la société française industrielle et son entrée dans la phase de tertiairisation. Ce sont en effet les années de déclin de l'agriculture familiale, la politique publique des *Indemnités viagères de départ (IVD)* y contribuant largement, celles des restructurations et de la décentralisation des industries grandes consommatrices de main d'œuvre, l'automobile au premier chef, celles de l'explosion du « travail féminin », mais aussi, et là les effets se feront sentir dans les décennies suivantes, les années de la scolarisation de masse, de l'accroissement de la moyenne des certifications et du

² Entendons-nous, ce classicisme est tout relatif puisque l'équilibre entre ces « logiques » n'a jamais vraiment été arrêté. L'assistance sociale a continué à jouer un rôle des plus importants même lorsque s'édifiait, en France, le dispositif de Sécurité sociale.

³ Voir Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

⁴ Voire d'y intégrer la totalité sociale comme dans les visions « utopistes » à la Fourier, Godin et autres concepteurs d'univers sociaux libérés de la nécessité. Que ce soit selon un modèle d'« Harmonie » comme chez Fourier, ils se révèlent aussi, tous, singulièrement totalisateurs.

triomphe multidimensionnel du *welfare*. Bref, apogée de la « société salariale » fordiste et déjà les germes de son déclin.

Sans poursuivre la chronique de ce mouvement de triomphe déclinant, d'apogée récessive, de puissance débilante – mouvement au demeurant fort courant dans l'histoire des sociétés et, de ce fait, bien connu de tous les historiens –, insistons sur le fait qu'il ne manquera pas d'affecter le dispositif de protection sociale individuelle, sans pour autant en être un facteur de rétroaction négative. Car, si l'on peut accepter l'idée qu'une « crise de l'État-providence » se fait jour dans les années 80-90 – à condition toutefois d'en repenser les termes dégagés par Pierre Rosanvallon ⁵ –, on ne saurait accorder quelque crédit à celle d'un déclin, *a fortiori* d'un abandon ⁶.

Précisons encore notre thèse. Loin de conduire au déclin de l'État-providence, la mutation post-fordienne de l'économie française en a élargi les domaines de compétence. Ce qui se donne pour la « crise » de cet État-providence, n'en est d'abord qu'une crise de régulation, ensuite, une crise de fondation, enfin, pour parachever le tout, une crise idéologique de légitimité.

2- La providence de l'Etat plus que jamais

Les effets réputés destructurants de l'économie post fordiste sur la protection sociale tiennent finalement plutôt à la vision que l'on se donne non de la première mais de la dernière. La vision la plus largement partagée, toute rétrospective il est vrai, est étroitement associée à celle d'un âge d'or du salariat. Âge d'or qui alimentera aussi bien les discours sur la « fin du travail » que ceux pronostiquant la « fin de l'État-providence ». Cette vision pour le moins lénifiante de notre histoire sociale, ainsi que l'avait établi il y a bien des années maintenant Henri Hatzfeld ⁷, fait de la protection sociale un épiphénomène heureux redevable d'une polémologie salariale. A salariat fort, ou plutôt à salariés puissamment organisés, ou, plus justement encore, à statut salarial élaboré et reconnu, dérive une protection du travailleur –et de sa famille- d'autant plus large. Pourtant, développement du salariat et protection sociale du travailleur sont loin d'avoir formé le couple harmonieux dont on fait parfois l'éloge funèbre. Mais il n'est pas nécessaire, ici, de poursuivre la *Chronique du salariat* entreprise par Robert

⁵ Pierre Rosanvallon, 1981, *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil.

⁶ Michel Messu, 1997, *La société protectrice... Op. cit.*

⁷ Henri Hatzfeld, 1971, *Du paupérisme à la Sécurité Sociale. Essai sur les origines de la Sécurité Sociale en France (1850-1940)*, Paris, A. Colin.

Castel⁸. Contentons-nous de noter que les dispositifs de la protection et de l'assistance sociales ne sauraient être pensés autrement qu'en termes évolutifs. Pour le dire abrubtément, aucun dispositif de protection et d'assistance sociales ne peut être envisagé de manière figée, comme un acquis « historique » intemporel. Une sorte d'étalon pour mesurer ensuite la progression ou la dégradation du niveau de protection du travailleur. Cette vision, somme toute fixiste, est malmenée par les analyses qui sont faites des mutations de l'économie, des contraintes politiques qui en découlent, des attentes des individus qui y participent, comme des valeurs qui orientent nombre de leurs comportements. Et c'est tant mieux, quand il s'agit de rappeler par exemple combien les contours de ces dispositifs n'ont cessés d'être redessinés au cours du temps. Comment les équilibres entre les versants assuranciers et assistantiels n'ont eu de cesse d'être repensés. C'est pourquoi, il importe de se garder de toute analyse mécaniste de la relation entre protection sociale et économie, ou plus exactement, entre niveau normativement accepté de protection sociale et formes statutaires du salariat. Entre les deux se jouent et des modalités de production et de répartition des richesses, et des modèles de protection des individus.

Il est frappant de noter, nous l'avons dit, que c'est au moment même où naissent des inquiétudes sur le financement, voire la pérennité de certains des dispositifs de la protection sociale en vigueur depuis les Ordonnances de l'Après-guerre que sont instaurées des formes de revenus dits de minima sociaux (AAH —allocation adulte handicapé—, API —allocation de parent isolé—, RMI —revenu minimum d'insertion—,...), que l'assurance maladie trouve sa plus grande généralité avec la CMU —couverture maladie universelle. Pour le moins, il y a, dans ces mesures, extension d'une forme de protection sociale. Certes, en dehors du basique rapport salarial qui avait servi à forger, sous le nom d'assurances sociales, une partie de la protection sociale⁹. Extension qui, comme énoncé plus haut, se fait sur fond de déplacement de l'opérateur central de ladite protection. Ce n'est plus l'entreprise qui opère au premier chef —mais le faisait-elle encore à ce titre?—, c'est l'État —dans sa fonction providentielle— qui s'y colle. Qui s'y colle d'autant qu'il élargit lui-même l'assiette des prélèvements avec la *Contribution sociale généralisée* (CSG), laquelle quoique d'un poids minoritaire mais toujours croissant est profondément significative du mouvement de décentrage de la protection sociale individuelle. Et qui s'y colle d'autant mieux qu'il prend à sa charge, sur le budget de l'État donc, le financement des cotisations d'assurances sociales de ceux qui bénéficieront des prestations que celles-ci autorisent alors qu'ils n'ont pas ou plus le statut de salarié. C'est-à-dire, ceux qui ne relèvent pas de la catégorie sociologique des salariés « protégés » comme l'on dit parfois — mais nous y reviendrons. Il y a bien là une forme de protection sociale collective — elle prend le plus souvent le nom de Solidarité — qui

⁸ Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Op. cit.

⁹ Voir Michel Messu, 1992, « Politique familiale et politique sociale des revenus : le cas de l'allocation de parent isolé en France », *Revue Internationale de Sécurité sociale*, vol. 45, n°3, pp.77- 88.

peut d'ailleurs avoir les mêmes vertus d'assurance sociale que celles qui s'étaient développées dans le cadre salarial.

On peut même dire que c'est cette forme de l'assurance qui s'étend aujourd'hui, à l'encontre des formes passées de l'assistance. Alors que ces dernières sont, par nature, toujours précaires et tributaires d'une règle d'appréciation des plus relatives – en fait ce sont toutes celles qui ont servi à faire le départ entre le « bon » et le « mauvais » pauvre –, la forme d'assurance contemporaine qui se développe au titre de la *Solidarité* en appelle à l'égalité des citoyens et opère sous l'égide de l'État selon une règle de droit, si ce n'est impersonnelle, du moins autrement contrôlable. Autrement dit, une bonne partie de la protection sociale individuelle se fait aujourd'hui sous les auspices de la *Solidarité* qui peut être tenue pour la métamorphose, dans les termes de l'assurance sociale, de l'assistance sociale d'antan, au moins d'une fraction sensible de celle-ci – nous y reviendrons également.

Ainsi donc, ce que le discours social a cherché à saisir et à masquer derrière le vocable d'« exclusion sociale » et ses dérivés législatifs ou institutionnels en termes de politique sociale (dont la loi du 29 juillet 1998, *loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, et la création, par elle prévue, d'un *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*), n'est autre que ce redéploiement, sous l'égide d'une assistance sociale assurancialisée ou *Solidarité*, de la protection sociale individuelle. Laquelle attribue non plus à l'entreprise mais à l'État la charge directe de la contribution, non plus au travailleur mais au citoyen le bénéficiaire de la protection, sans oublier l'abandon des « partenaires » de la Sécurité sociale au profit des « partenaires » des pouvoirs publics.

A tout le moins donc, faut-il reconnaître qu'une (re)dualisation des institutions légitimes de la protection sociale individuelle a eu cours au tournant des années 90. Comme hier, deux types de dispositifs coexistent, ciblent des populations différentes et peuvent être articulés à des statuts sociaux différenciés. Mais contrairement à hier, les écarts de protection individuelle qu'ils offrent n'ont pas eu tendance à s'approfondir mais à se réduire. Un peu comme si une sorte de « démocratisation » de la protection sociale avait eu cours. C'est là l'effet de l'assurancialisement de l'assistance sociale.

Analyser ainsi les réformes et transformations de la protection sociale française suppose et entraîne quelques prises de positions théoriques, parfois éloignées des positions majoritaires en ce domaine ¹⁰. Schématiquement, cela réclame quelques réappréciations : réappréciation des formes assurancielles et assistantielles de la protection sociale, conséquemment, de la « crise » de l'État-providence et des statuts sociaux qu'il autorise ; réappréciation des causes

¹⁰ Pour avoir un premier aperçu de cette opinion majoritaire, chez les sociologues, on pourra consulter le n° spécial de la *Revue française de sociologie* consacré au thème de « L'Europe sociale en perspectives ». *Revue française de sociologie*, Avril-Juin 2002, n° 43-2.

efficientes des réformes de la protection sociale, conséquemment du poids des mutations économiques et de l'impact des résistances politiques et idéologiques.

3- Cohérence rétrospective et obsolescence prospective

Nous avons déjà quelque peu abordé le premier point. Résumons-le en quelques formules : la « crise » de l'État-providence se présente d'abord comme une crise de croissance mais pas encore comme une faillite et un dépôt de bilan. La « crise » est donc moins celle de l'État-providence que celle de l'idée que l'on se fait dudit État-providence. C'est, en effet, d'y voir une « crise » qui révèle la crise idéologique qui tarabuste les analyses contemporaines de la protection sociale. Non que tous les éléments de ces analyses soient dépourvus de sens ou ne correspondent à des faits avérés, des données dûment établies, des raisonnements circonstanciés. Tant s'en faut. Mais, par une sorte de saut théorique, ils sont mis au service d'une thèse qui, intrinsèquement, s'en trouve ruinée.

Un exemple rapide. Les réformes envisagées, parfois entreprises, des grandes branches de la protection sociale assurancielle (maladie, retraite, chômage) sont facilement analysées comme le signe d'un changement de registre de la protection sociale, voire d'un renversement total de perspective ¹¹. A l'horizon se profile le mal absolu de la protection sociale : la vague néo-libérale qui submerge le monde contemporain. Bref, philosophiquement, politiquement, institutionnellement le souffle néo-libéral conduirait à la réduction de la protection sociale. Et les analyses les plus fines de rappeler que la menace est d'autant plus grande que les dépenses de protection sociale (assurances maladie, retraite, chômage) croissent de manière « exponentielle ». La confusion est totale.

Laissons de côté le sentiment et les mots d'ordre, et tenons-nous en au raisonnement. La menace aurait deux sources d'alimentation. Le déséquilibre gestionnaire entre les dépenses et les recettes, d'abord. Les dépenses augmentent continûment, soit tendanciellement sous l'effet d'une demande croissante de soins toujours plus coûteux pour l'assurance maladie, ou d'un rajeunissement de l'âge légal d'accès à la retraite pour l'assurance vieillesse, soit purement conjoncturellement quand augmente le nombre des demandeurs d'emploi pour l'assurance chômage. Tout cela quand, dit-on le plus souvent spéculativement, se réduit le nombre des cotisants. C'est la fameuse pyramide démographique inversée. Mais même sous cet angle la menace n'a pas toujours la force d'évidence qu'on lui prête. Sans suivre tous les mouvements du serpent de mer auquel a donné naissance le « trou » de la Sécurité sociale, il appert

¹¹ Une vision caricaturale en a été donnée dans Loïc Wacquant, 1999, *Les prisons de la misère*, Paris, ...

néanmoins que celui-ci est directement fonction des redéfinitions qui ont cours en ces domaines. Définitions des ayants-droit (chômeur, retraité pensionné, soins de confort...), définitions des modalités contributives (hauteur et durée des cotisations ; parts salariale, patronale, fiscale ; exonération et transfert au budget de l'État). Bref, toutes sortes d'ajustements, de corrections paramétriques, que l'on peut qualifier de techniques, même s'ils ont des incidences sur la philosophie et les stratégies des acteurs (institutionnels ou non) de la protection sociale, et de la Sécurité sociale au premier chef, mais qui n'ont pas donné lieu à un renoncement, un abandon, au motif de la faillite des dispositifs.

Deuxième source de menace sur cette dernière, la volonté politique néo-libérale des gouvernements et la résistance au changement du côté des partenaires sociaux « historiques ». Ici, ce sont des intentions, des attentes, des calculs d'intérêts, bref, des conceptions de la protection sociale qui se trouvent en jeu et qui vont, de fait, s'affronter. L'assurance chômage, eu égard aux turbulences dans lesquelles elle s'est trouvée prise depuis que l'économie fordiste a cessé d'être un modèle social structurant, a été l'un des premiers enjeux d'affrontement entre les différents partenaires censés la gérer. Patronat (CNPFP puis MEDEF, CGPME...), syndicats de salariés jusques et y compris leurs formes dérivées radicalisées, État comme représentants des intérêts corporatistes des institutions gestionnaires, ont développé, à partir des années 80, des logiques divergentes, parfois conflictuelles. De la fusion, sous l'égide de l'UNEDIC, du régime public d'assistance sociale et du régime assurantiel entre 1979 et 1984, puis de la réapplication, après 1984, du *distinguo* assurance/assistance quant à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, jusqu'à la mise en œuvre du PARE à l'été 2001, plusieurs conceptions n'ont cessé de s'affronter qui, peu ou prou, tendaient à remodeler le dispositif hérité du compromis historique de l'Après Seconde guerre mondiale. Il est clair, en effet, qu'entre la revendication de justice sociale à l'endroit du citoyen-travailleur privé de son droit au travail, soutenue par des organisations métacorporatistes (AC !...), et les formes d'activation des dépenses dans le cadre des « contrats » passés avec le demandeur d'emploi, soutenue cette fois par les organisations d'employeurs (MEDEF...), il se glisse plus qu'une nuance dans le traitement de l'indemnisation du « chômeur ». L'analyse, toutefois, ne saurait s'en tenir aux déclarations d'intention des protagonistes. La pérennité du dispositif est-elle mieux assurée dans la première position ? Est-elle résolument condamnée dans la seconde ? La glose idéologico-politique est déjà bien fournie, tenons-nous en plutôt à l'approche sociologique, en tout cas à celle qui n'oublie pas de resituer l'analyse du phénomène dans son contexte général. Et ici, le contexte est celui que nous avons décrit ci-avant, celui du redéploiement *solidariste* de la protection sociale individuelle. D'où la partition, désormais bien marquée, entre prise en charge et indemnisation du demandeur d'emploi privé de l'emploi qu'il occupait jusqu'alors et à l'employabilité indubitable, d'une part, et d'autre part, le demandeur (primo demandeur ou non) sans qualification ou avec une qualification jugée obsolète. L'un continuera à relever du dispositif assurantiel de type Sécurité sociale, l'autre

versera dans le dispositif assistantiel de la Solidarité sociale et nationale. Mais les deux bénéficieront d'une « assurance d'assistance » comme l'avait si judicieusement perçu Marcel Gauchet ¹².

Certes, les différences de traitement indemnitaire, comme les différences de statut ou plutôt d'image statutaire subsistent et ne sont sûrement pas négligeables. Et puis, bien entendu, l'ordre social symbolique peut toujours venir télescoper l'ordre structurel de la société. Pousser par exemple à de nouvelles (re)définitions et de nouveaux compromis entre les forces sociales. Maintenant, rien n'atteste qu'il se profile quelque chose de semblable. Tant s'en faut. On insiste même beaucoup sur le consensus qui existerait quant aux principes de base de la protection sociale à la française. J'ajouterai encore que l'ordre social symbolique n'est jamais la copie fidèle de l'ordre structurel de la société, leurs analyses ne doivent pas être confondues.

En somme, il importe donc sur le plan analytique de séparer d'abord les différents éléments qui composent ce que nous avons appelé la protection sociale individuelle ¹³ de manière à saisir un peu mieux les mouvements d'ensemble cohésifs qui peuvent traverser se qui se présente comme des facteurs de démantèlement. C'est aussi la condition pour ne pas tomber dans les diverses chausse-trappes idéologiques qui émaillent ce domaine d'analyse. En effet, l'analyse se stérilise à vouloir tenir le passé – ou plus exactement un passé reconstruit et idéalisé – pour plus cohérent qu'il n'avait été, elle se fait pernicieuse à vouloir apprécier à cette aune le sens des dispositions présentes et des changements futurs.

Mais poursuivons encore, il y a encore une erreur théorique dont il faut tordre le cou. C'est celle qui ne voit dans l'assistance sociale et ses dispositifs, même *relookés* en solidarité nationale qu'un dernier avatar de l'aumône charitable, qu'un résidu archaïque aux relents d'Ancien régime et de misérabilisme. L'erreur est de taille car elle n'a pas su saisir la réflexion et l'action de la République en la matière, singulièrement de la III^e République. L'assistance a été édifiée au contact de l'idéal républicain sur la base des lacunes que laisse la protection sociale assurancielle du travailleur qui se construit alors par à-coups. Rien de plus étranger à la République que l'idée d'entretenir à faible coûts une sous-classe d'oisifs pendant que se renforcerait sous forme de droits acquis la protection de *Monsieur Gagnepain et de sa famille*. Il faut s'en tenir aux options idéologiques d'un Jean Jaurès, somme toute implacables, pour opposer les *droits* qui accompagnent l'assurance et qui valorise le travailleur, aux *mesures d'assistance* qui accompagnent sa déchéance.

¹² Marcel Gauchet, 1991, « La société d'insécurité. Les effets sociaux de l'individualisme de masse », in Jacques Donzelot (sld), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Éditions Esprit.

¹³ Puisque c'est toujours un individu qui se trouve protégé, fut-ce de manière indirecte en tant qu'ayant-droit. Même la politique familiale protège moins la famille en tant que telle – c'est-à-dire comme institution sociale – que les individus qui en composent certaines formes – et certaines formes seulement : monoparentale ; deux enfants ou plus ; ressources insuffisantes...

Aussi, et si l'on s'inscrit dans une autre perspective d'analyse de l'assistance sociale et de ses dernières mutations en *Solidarité sociale et nationale*, cette dernière peut fort bien recevoir le sens que nous lui avons donné précédemment de forme assurancielle étatique, au titre de la citoyenneté. Forme assurancielle étatique, certes, distinctement conçue et construite, différenciellement rémunératrice et diversement reçue par leurs récipiendaires. Mais, forme assurancielle étatique toujours, et plus que jamais, inscrite dans le cadre de l'État-providence.

4- Universalisation et partition de la protection sociale

L'élargissement de l'État-providence, du moins dans la dernière période, celle de sa « crise »... de croissance et de régulation, se caractérise, d'une part, par une croissance du volume de ses dispositions (nouveaux dispositifs, nouvelles prestations, montée en puissance des anciennes, dérapage de certaines, extinction d'autres, etc.), et, d'autre part, par l'extension de la logique de l'assurance et du droit-créance là où triomphait souvent la logique de l'aide sociale et du secours dans leur version résiduelle, c'est-à-dire, toujours précaire et sujette à l'aléa institutionnel et conjoncturel.

Ce que, dans le langage de l'administration comme des sciences sociales, on appelle les *minima sociaux* rend compte, en tout cas quant à leur conception, de ce mouvement de passage d'une assistance résiduelle palliant les lacunes d'une protection du travailleur – et de sa famille- *via* les *Assurances sociales*, vers une protection *universelle* du citoyen au-delà de son statut au regard de l'emploi. De ce point de vue, l'adoption du Revenu minimum d'insertion, nonobstant son allure de compromis politique, paraît des plus symptomatiques. Son registre de référence n'est plus le « besoin », toujours à évaluer et à vérifier, mais le droit, irréfragable et irrécusable. De ce point de vue, si le « besoin » assujetti, le « droit » tend, si ce n'est à libérer, du moins à émanciper des mobiles qui le mettent en œuvre. De même, la hauteur de l'allocation versée, de fait sans commune mesure avec les divers « secours » et autres formes d'aide sociale qui étaient jusqu'alors accordés, inscrit le titulaire dans une autre logique d'existence sociale. Laquelle n'est certainement pas celle de l'« exclusion sociale » comme on l'a trop facilement prétendu.

Du coup, la philosophie de la prestation s'en trouve transformée. Elle ne relève plus d'un secours charitable mais ponctuel accordé à celui qui connaît un sort contraire,

mais d'un authentique droit, appuyé sur la Constitution politique. La figure emblématique du « pauvre méritant et honnête » ne lui fournit plus son idéal-type pragmatique, elle convoque une tout autre figure emblématique, celle du « citoyen » empreint d'un attribut consubstantiel quasi transcendantal : sa « dignité ». C'est même sa qualité d'unité constitutive du Souverain et de la collectivité sociale qui lui donne ce droit de tirage sur la société. Sur une société qui, corrélativement, se juge donc suffisamment riche pour ne pas laisser en situation d'indignité sociale une fraction des siens.

Il en a été ainsi du Revenu minimum d'insertion. Celui-ci en appelle à l'universalisme – dans le sens consacré par les doctrines socio-politiques et la philosophie sociale- en faisant valoir le droit face à la bienfaisance, la dignité du citoyen face à la pauvreté rédemptrice, la dette sociale face à la compassion salvatrice, même si, les débats qui s'en suivirent autour de l'*Allocation universelle* en témoignent, sa conception et sa mise en pratique ont pu paraître bien timides. Les « utopies universalistes » (*Allocation universelle*, *Revenu d'existence*, etc.) ont permis à l'occasion de souligner l'incomplétude et l'écart du *RMI* au regard des principes auxquels il se réfère. On ne saurait en disconvenir. Tout comme on ne saurait méconnaître la rupture qu'il a consommée avec les conceptions de l'assistance basées sur la charité ou le contrôle de normalité. Et c'est en toute logique selon cette optique qu'il peut être inscrit dans la continuité des conceptions solidaristes de l'assistance due au nom de la « dette » et du « quasi contrat » qui agencent les rapports entre l'individu et la collectivité sociale, voire du « droit à la subsistance » proclamé au lendemain de la Révolution par le Comité pour l'extinction de la mendicité¹⁴.

L'universalisme de la protection de l'individu a encore été affirmé dans les dispositions de la loi du 27 juillet 1999 relative à la Couverture maladie universelle (*CMU*). Plus exactement, la loi tend à rendre effectif l'accès à des droits déjà existants en levant un certain nombre d'obstacles administrativo-juridiques et d'obstacles financiers (en prévoyant notamment la prise en charge du ticket modérateur). On a pu, parfois, ironiser concernant l'intitulé de la loi et affirmer que, plus qu'une universalisation, ce n'était qu'une simple généralisation dont il s'agissait. De fait, la *CMU* « généralise la protection contre la maladie, mais ne résout en rien

¹⁴ Sur ce dernier point, voir Giovanna Procacci, 1994, *Gouverner la misère*, Paris, Seuil.

les autres problèmes posés par la coexistence de régimes nombreux et disparates... »¹⁵. Certes. Mais ce disant, n'est-ce pas la généralisation de l'accès à la santé, et plus communément l'affirmation de la généralité de l'objectif poursuivi qui donne le sens d'une universalité « politique », c'est-à-dire d'une absence de discrimination quant à la fin sociale et politique visée¹⁶. Si donc l'universalité poursuivie ici s'écarte quelque peu de ce que recouvre habituellement la catégorie métaphysique des philosophies essentialistes, elle peut donc souffrir bien des modalités d'effectuation différentes sans se perdre pour autant. L'uniformité que d'aucuns réclament¹⁷ n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante, pour atteindre l'universalité. Partant, et tout en donnant acte aux réserves émises quant aux conséquences pratiques de la mise en œuvre de la loi de juillet 1999, nous ne saurions en infléchir son sens profond, celui d'être une mesure d'élargissement de l'assurance d'assistance.

Minima sociaux, *CMU*, et l'on pourrait ajouter à la suite de Pierre Maclouf, la loi du 31 mai 1990 sur le droit au logement, du 4 juillet 1990 sur le droit à la formation, etc., et qui toutes déclinent rétrospectivement des objectifs affichés dans le préambule de la Constitution de 1946¹⁸, sont à prendre pour des indices d'un changement en profondeur du type de protection sociale dont avaient pu jusqu'alors bénéficier les individus. Ce ne peut être parce que, dans la lettre, la *CMU* n'a pas clairement affirmé que l'inscription territoriale était devenue la condition nécessaire et suffisante pour être un *assuré social* – puisqu'elle a maintenu les divers régimes « professionnels »- qu'elle ne marque pas le passage vers un nouveau régime de droit commun quant à la protection à laquelle peut prétendre tout individu social. Là encore, les obstacles ne doivent pas masquer l'objectif. Qu'on l'appréhende d'ailleurs en termes de finalités socio-politiques, ou en termes de compréhension de ce qui se joue par delà les obstacles eux-mêmes.

En tout cas, la nouveauté de ce « nouveau régime de droit commun » tient avant tout en ce qu'elle en appelle à la qualité de citoyen. Là réside désormais la condition *sine qua non*. Car il paraît plus facile de subsumer la protection sociale du travailleur et de sa famille- sous celle du citoyen que l'inverse. Pour autant, des modalités encore nettement discriminées

¹⁵ J. Oudin, « Avis présenté au nom de la commission des finances », *Journal officiel, Sénat*, n°382, 1999. On notera, au passage, que la généralisation de la Sécurité sociale a été inscrite dès l'origine dans les Ordonnances de 1945 et réaffirmée par la loi en 1978.

¹⁶ La question a été débattue notamment dans le numéro de janvier 2000 que la revue *Droit social* a consacré à la *CMU*. Voir en particulier les articles de Michel Borgetto, Robert Lafore, Romain Marié et Pierre Volovitch.

¹⁷ Voir *Droit social*, Numéro Spécial, N° 1, Janvier 2000.

¹⁸ Pierre Maclouf, 1993, *État et cohésion sociale sous la V^e République*, CNAF.

concourent, de fait, à la poursuite de cette nouvelle norme de protection sociale. Certes, elles viennent quelque peu brouiller la pureté de la figure du citoyen de référence, ou plutôt, elles viennent ternir la figure stéréotypée dudit citoyen. Mais, faut-il postuler l'unicité figurative du citoyen pour admettre son universalité et sa capacité à fournir la norme politique d'un système de protection sociale ?

Ajoutons que, comme on le souligne souvent, un monde (social) sépare encore, d'un côté, le travailleur à statut, protégé et garanti quant à son inscription dans la sphère de la protection sociale assurantialisée, articulée au salariat, et de l'autre, le « citoyen » non encore inclus dans le salariat ou déjà rejeté de celui-ci, ou encore, et de plus en plus souvent, au statut incertain à son endroit¹⁹. D'un côté, donc, un salarié typifié, de l'autre un citoyen générique²⁰. Ce dernier relèvera de la *solidarité*, au risque de s'écarter toujours plus du statut de protection du salarié typifié. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'on lui demandera des comptes en termes de *responsabilité* et d'engagement personnel.

La dualité statutaire perdure, pour le moins. Pour le moins parce qu'on trouvera encore aux marges des « sans statut », leur production se nourrissant notamment de l'avancée statutaire des autres. Mais, plus que disjonctive, cette dualité statutaire est à apprécier de manière polaire. D'abord parce que le passage d'un pôle à l'autre opère de plus en plus massivement, même si l'un des deux courants est nettement plus puissant. Ensuite, parce que de la tension qui en naît, de multiples sous-statuts intermédiaires émergent qui complexifient les statuts individuels et engendrent cet univers de la précarité présenté dans de nombreux travaux²¹. Bref, plus qu'une fracture, un décalage –la France à deux vitesses–, un mouvement centrifuge –centre/périphérie, dedans/dehors...–, c'est plutôt une sorte de mouvement brownien qui semble caractériser nos sociétés. Partant, qui modifie la protection sociale des individus,

¹⁹ Alain Supiot a régulièrement attiré l'attention sur les transformations qui, en quelque sorte, minent de l'intérieur le statut de salarié. Voir notamment Alain Supiot, 2000, « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit social*, N° 2.

²⁰ On notera d'ailleurs que cette typification s'est faite sur fond historique de triomphe et de déclin concomitant de la société fordienne. Les années 70 marquent en effet cette apogée récessive d'une société qui vient à peine de perdre sa dominante rurale, qui s'urbanise, qui se tertiarise et autorise du coup le développement du salariat féminin, la multiplication des emplois protégés de la fonction publique... qui consomme et s'enrichit, provoque de profondes mutations des modes de vie... et connaît diverses « crises » sectorielles aux effets inattendus en matière d'emploi et de protection sociale.

²¹ Par exemple, Alain Supiot, déjà cité ; Robert Castel, déjà cité ; ou encore Serge Paugam, 2000, *Les salariés de la précarité*, Paris, PUF.

qu'ils soient travailleurs-citoyens ou seulement « citoyens », en les comprenant à partir de la catégorie la plus large qui se trouve actuellement retenue, celle donc de *citoyen*²².

5- L'autonomie relative de la protection sociale

Si les évolutions de la protection sociale individuelle ne peuvent être ramenées à n'être que les effets (regrettables) d'une volonté politique hostile (néo-libérale), significatifs donc d'un déclin de l'État-providence et de la progression de l'« exclusion sociale », elles n'en sont pas plus le fruit d'une dépendance stricte à l'égard de la sphère économique et des mouvements qui l'affectent, y compris bien sûr ce qu'on a bien voulu appeler la « nouvelle économie ». D'autres sphères, d'autres facteurs y ont concouru. De là, la pétition relativiste en matière d'analyse des évolutions de la protection sociale individuelle. Il y a, somme toute, une autonomie relative à reconnaître à la protection sociale.

Prenons un nouvel exemple, celui de la protection sociale de la vieillesse et des pensions de retraite qu'il convient d'assurer à ceux qui en forment les effectifs. On connaît la ritournelle concernant le déséquilibre financier des dispositifs consécutif au rétrécissement de la base des actifs cotisants par rapport aux inactifs pensionnés. La proposition, pour ne pas être fausse, n'en est pas pour autant satisfaisante. Le problème n'est pas simplement un problème de démographie ponctuelle, un rapport rendu caduc du fait de la faiblesse des créations d'emplois ou de leur plus grande précarité. Ce problème est d'abord un nœud de problèmes. Problèmes dérivant de la conception du dispositif, de ses antécédents historiques, des intérêts des différents acteurs sociaux qui s'y rencontrent et s'y confrontent, des institutions secrétées par cet ensemble et leur logique endogène de préservation, des cheminements réformatrices antérieurement empruntés (la *path dependency* des anglo-saxons), mais aussi de variables socio-démographiques lourdes et peu maîtrisables, de variables socio-économiques et socio-politiques en principe plus maîtrisables mais guère maîtrisées, et sans oublier des variables d'ajustement comportementales aussi bien du côté des acteurs institutionnels que chez les bénéficiaires actuels et à venir. Autrement dit, les analyses qui s'intéressent au rapport entre les générations et théorisent le différentiel d'équité de leur contribution au dispositif²³, celles qui mettent l'accent sur la résistivité singulière des institutions de la protection sociale et

²² Une catégorie plus large encore tend à émerger : celle d'*humain*. L'humanité est une catégorie politique aujourd'hui réhabilitée, notamment à travers l'*action humanitaire* développée par divers groupes de pression socio-politique. De ce point de vue, la notion de *dignité* qui reçoit aujourd'hui une place de choix dans la rhétorique sociale et politique représente une de ces notions-valises susceptibles de faciliter l'adoption de la catégorie d'*humain* comme catégorie première de l'ordre social et politique.

²³ Voir Xavier Gaullier, 1999, *Temps de la vie, emploi, retraite*, Paris, Éditions Esprit.

soulignent leur grande capacité d'inertie ²⁴, celles qui évaluent les effets des mesures de retrait du marché de l'emploi des travailleurs âgés ²⁵, etc., sont d'utiles contributions mais qui n'envisagent jamais qu'un nombre limité de variables concourant à la formation du problème. L'ignorance de son caractère multidimensionnel réduit singulièrement la portée des conclusions qui s'y attachent. Ne l'envisager que sous l'angle des rapports intergénérationnels, sans tenir compte ni des politiques de gestion de la main d'œuvre poursuivies par les entreprises, elles-mêmes favorisées ou combattues par les politiques publiques adoptées par l'État, ni des comportements des individus concernés (notamment en matière d'épargne, de thésaurisation ou de transmission), sans parler les politiques commerciales des établissements concernés par ces procédures juridiques et financières, c'est le plus souvent s'engager dans des spéculations sur la « guerre des âges » sans plus de fondement qu'un abusif transfert de quelques caractéristiques de la société nord américaine. De même, la focalisation de l'analyse sur les obstacles institutionnels aux réformes, sans tenir compte des changements culturels qui ont pu voir le jour dans le même temps -en termes, par exemple, d'attentes, de projets ou de stratégies du côté des employés comme des entreprises telle la norme partagée de la sortie anticipée du marché du travail-, conduit à l'élaboration de scénarios prospectifs mais généralement heuristiquement peu féconds.

Dès lors, c'est la capacité de cette question à faire nœud qu'il faut comprendre. Ce sont les conditions de possibilité de ce *nexus* socio-politique et théorique qu'il faut pouvoir discerner. Et on ne peut les discerner, semble-t-il, qu'en adoptant un point de vue d'ensemble de la protection sociale et de ses lignes d'évolutions. Lesquelles, nous y avons déjà insisté, sont à l'assurancialisat[i]on de l'assistance (la *solidarité*), *via* l'étatisation renforcée des différents dispositifs de la protection sociale. En considérant donc, qu'ici aussi, comme dans bien d'autres domaines de la vie sociale, c'est vers un complexe de facteurs conjoncturels capables de se renforcer mutuellement, de se cristalliser en de nouveaux facteurs conjoncturels –que l'on pourra tenir analytiquement pour structurels- qu'il est préférable de s'orienter sur le plan méthodologique ²⁶.

De ce point de vue, il apparaît que ces dispositifs de protection sociale vont pouvoir manifester une relative autonomie à l'endroit de ce que l'on présente parfois pour des déterminations rigides de celle-ci. Que ce soient les déterminations liées à la proportion des actifs, aux conceptions du *welfare* ou à son modèle historique de construction (libéral, conservateur-corporatiste ou social-démocrate, pour sacrifier à la tripartition esping-

²⁴ Voir notamment Paul Pierson, 1994, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press; - (ed), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

²⁵ Voir Anne-Marie Guillemard, 1993, « Emploi, protection sociale et cycle de vie : résultats d'une comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipée d'activité », *Sociologie du travail*, 35, 3, pp. 257-284.

²⁶ Nous nous inspirons ici des considérations développées par Edgar Morin sur la « pensée complexe ».

andersenienne²⁷), voire aux stratégies politiques défensives des acteurs sociaux, elles n'opèrent jamais seules et surtout elles n'orientent jamais totalement les évolutions des dispositifs. Le degré d'explication des transformations du dispositif français reste faible, quoique réel, si on lui applique seulement les catégories typologiques d'Esping-Andersen. La tradition étatique centralisatrice, bien sûr. Mais en quoi a-t-elle eu plus de poids que les stratégies gouvernementales des « petits pas » quand il s'agissait de réformer la Sécurité sociale et des « grandes enjambées » quand il s'agissait d'innover dans le domaine de la *Solidarité* ? Et que dire de la stratégie du patronat, tantôt libérale, tantôt étatiste ? A l'évidence, les modèles théoriques jusqu'ici construits n'expliquent pas l'évolution empirique, ou seulement partiellement. En tout cas, ils ne la préfigurent pas.

6- De la bi-polarisation de la protection sociale à la dualisation de la société

Contrairement à ce que laissent entendre nombre de commentaires ou même de travaux plus élaborés, les réformes en matières de protection sociale ont cours. Les politiques ne sont pas vouées à la paralysie, quand bien même obéissent-ils au principe d'évitement de la sanction électorale. S'agissant de la France, et si l'on ne se cantonne pas au seul périmètre de la Sécurité sociale – à l'intérieur duquel d'ailleurs le changement se fait, bien qu'à une échelle plus réduite que demandée, de manière plus limitée que redoutée, selon des processus plus incrémentaux que révolutionnaires. Le changement est peut-être plus important qu'on ne veut bien le reconnaître puisqu'il conforte, pour le moins, une bi-polarisation conceptuelle et statutaire de la protection sociale individuelle. Cette évolution, fut-elle favorisée par les stratégies politiques de multiples acteurs (patronat, syndicats, groupes de pression divers), reste redevable au pouvoir d'action des autorités publiques (en matière législative et administrative notamment). Ce sont ces dernières qui ont provoqué cette nouvelle répartition entre ce qu'on pourrait aussi appeler l'assurance sociale salariale et l'assurance de solidarité nationale.

Il n'empêche, il convient de s'inscrire en faux contre les thèses qui accréditent l'idée que les défaillances de l'État-providence remarquablement consolidé pendant les « trente glorieuses », conduisent *ipso facto* à une moindre couverture sociale, une mise à l'écart de la protection sociale, bref une « exclusion sociale »²⁸. D'abord, comme nous n'avons eu de cesse de le dire, les nouvelles formes d'inclusion sociale, notamment de bénéfice d'assurances

²⁷ Voir Gosta Esping-Andersen, 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF [trad. de 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Pinceton, Princeton University Press].

²⁸ Voir Michel Messu, 1997, *La société protectrice*, *Op. cit.*

de solidarité nationale -donc de protection sociale, *stricto sensu*-, se font sous l'égide de l'Etat. Même quand l'initiative privée s'y trouve associée, l'Etat reste le principal pourvoyeur. C'est bien lui qui régule les revenus dits de *minima sociaux*, en fixe la hauteur comme les conditions d'attribution ou les modalités de réception, etc. Donc, encore une fois, ni déclin de l'Etat-providence, ni « exclusion sociale » de la population qui n'arrive pas à s'insérer dans le maillage de l'emploi ou des dispositifs qui entendent y conduire. L'« exclusion sociale » n'est qu'un effet de rhétorique. Sa validité théorique est inversement proportionnelle à son succès public.²⁹

Mais quand bien même exclurons-nous l'« exclusion sociale » de nos concepts explicatifs, il conviendrait toujours de se prononcer sur les effets sociaux de cette bi-polarisation de la protection sociale et sur sa signification socio-historico-politique. De la bi-polarisation de la protection sociale à la dualisation de la société n'y a-t-il pas une forte corrélation ? Peut-être pas d'abord la relation de causalité qu'on voit s'établir quand on oppose schématiquement assurance et assistance, droits positifs et bienfaisance, protection du travailleur et secours au citoyen. Mais une relation significative, c'est-à-dire sensée, entre deux types de statuts sociaux. Un statut « protégé », celui du travailleur employé, bénéficiant donc de prérogatives historiquement « acquises », d'autres diraient « conquises » dans la lutte des classes au terme d'un compromis devenu « historique », et un statut marqué par la « précarité » – si tant est que la précarité puisse offrir la base d'un statut –, celui du demandeur d'emploi, non intégré ou rejeté des dispositifs de protection dont bénéficie le précédent, et, ajoute-t-on souvent comme à regret, contraint d'avoir recours aux dispositifs de la *solidarité*, ceux-ci étant entendus comme des réminiscences d'une assistance sociale rendue caduque par le compromis historique pré-cité.

Le risque de dualisation de la société a été annoncé, voire dénoncé, par de nombreux sociologues au moment où se trouvait adopté le RMI. Celui-ci fit figure de présage funeste. Robert Castel, Alain Touraine et bien d'autres à leur suite ont souligné la partition qui s'opérait ainsi depuis l'intérieur de la protection sociale vers l'ensemble de la société. Dominique Schnapper, en 1989, donnera à la *Revue française de sociologie* un article dans lequel elle liera statut social et position à l'égard de l'emploi, d'une part, de la protection sociale, d'autre part³⁰. La typologie qu'elle présentera distinguera les statuts issus de l'emploi, eux-mêmes subdivisés en catégories admettant un lien plus ou moins serré entre « statut » et « emploi » : de l'emploi à statut de la fonction publique aux statuts dérivés d'un l'emploi antérieurement occupé ou à venir (chômeurs, retraités ou pré-retraités) en passant par les emplois sans statut (intérimaires et toutes les variétés d'emplois précaires). À ces statuts

²⁹ Voir Michel Messu, *Les fictions efficaces. Analyse bachelardienne du concept de pauvreté*, La Tour d'Aigues, Les Éditions de l'Aube, à paraître.

³⁰ Dominique Schnapper, 1989, « Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux », *Revue française de sociologie*, XXXX-1, pp. 3-29.

issus de l'emploi s'opposent les statuts nés de la solidarité sociale (les divers statuts d'assistés nés soit du handicap, soit de la charge d'enfants, soit de l'absence de ressources –le RMI venait d'être adopté et introduisait l'idée que le revenu peut désormais ne plus dépendre de l'activité professionnelle, mais de la seule protection sociale individuelle). L'auteur ajoute également une sorte de catégorie résiduelle, les « sans-statut », dans laquelle seront rassemblés travailleurs « au noir », marginaux « baba-cools écologistes », et même les « punks » (*sic*). Une hiérarchie statutaire donc. « Cette hiérarchie montre la multiplication des statuts à laquelle conduisent deux logiques de l'action de l'État-providence, d'ailleurs liées, celle de l'accroissement du nombre des emplois publics et parapublics, devenus modèles universels, et celle des interventions de l'État au nom de la solidarité nationale, justifiées, selon les périodes, par la prospérité économique ou par la crise. »³¹ Et de ces statuts largement issus de la législation sociale dépendent, au moins pour partie, les statuts sociaux dans lesquels se reconnaissent et sont reconnus les individus.

Bien que l'auteur ne s'y engage pas on a bien ici les bases analytiques de la thèse de la « fracture sociale » ou de la dualisation de la société, voire dans des perspectives plus dramatisantes, les thèses de l'« exclusion sociale », de la « désaffiliation ». Pour pouvoir y souscrire, encore faudrait-il avoir bien établi qu'il y a là une novation historique, sans faire cependant supporter aux « trente glorieuses » plus qu'elles ne peuvent. Même en termes de statuts sociaux, les « trente glorieuses » n'ont pas représenté une sorte d'état stabilisé de la société, comme si chacun avait eu, une fois pour toutes, une place, un rôle, un statut. Sa place, son rôle, son statut social. Pendant les « trente glorieuses » en effet on a pu voir des statuts sociaux, malgré leur ancrage dans de l'activité professionnelle, être rejetés du côté de la solidarité sociale. Ainsi du statut de chef d'exploitation agricole familiale transformé en bénéficiaire de la Solidarité sociale grâce à l'*Indemnité viagère de départ (IVD)*. Et que dire, à la même époque, des veuves qui, sans pension de retraite propre pour défaut d'activité professionnelle antérieure, en étaient réduites au *minimum vieillesse*, lorsqu'il sera instauré. A charge d'inventaire donc.

Cela dit, des représentations, attentes ou calculs, des motivations et des projets peuvent naître, croître, être démentis ou ne se réaliser que partiellement, et engendrer la frustration, voire la révolte, en dehors de toute mémoire des situations historiques rencontrées par la société française. Partant, une dualisation subjectivement reconstruite peut effectivement opérer et favoriser la production de représentations sociales dépréciatives, voire orienter certaines actions sociales plus radicales les unes que les autres. C'est ici que nous pouvons rencontrer un télescopage entre l'ordre social symbolique et l'ordre structurel de la société, que le « sentiment d'exclusion », la frustration, la honte... peuvent conduire au conflit sur la scène

³¹ *Ibid.*, p. 23.

politique et sociale. Mais le font-ils ? Comme pour certaines fièvres, il y a parfois des « poussées », certaines plus fortes que d'autres.

Par ailleurs, la thèse de la dualisation, du moins dans sa formulation « exclusiviste », a tendance à ignorer combien la protection sociale née de la *solidarité* rapproche leurs bénéficiaires de ceux de la protection sociale née de l'emploi. C'est, pour notre part, ce que nous voulons signifier en parlant, d'un côté, d'assurance sociale salariale, et de l'autre, d'assurance de solidarité nationale. Dans les deux cas des droits identiques dans les domaines constitutifs de ce que l'on désigne par une notion floue³² : la dignité de l'individu-citoyen, sont reconnus au-delà des voies et des moyens qui permettent de les atteindre.

7- Qu'est-ce qui change quand ça change ?

Finalement, le constat de changement de la protection sociale n'est certainement pas la chose la plus difficile à établir. Chacun en convient, même quand c'est pour l'analyser et l'apprécier de manière divergente. Pourtant le changement n'est pas toujours là où on l'attend. Et semble-t-il, il n'obéit pas non plus toujours à ce qui paraît le commander.

Qu'il y ait eu, depuis la fin des années 80, des changements sensibles dans l'ordonnement de la protection sociale individuelle, on peut donc en convenir. Même si certains analystes vont plutôt souligner l'inertie et la résistance au changement des institutions concernées, et du coup la propension des politiques – pour échapper au blâme électoral – à emprunter les chemins balisés de la non réforme. Malgré tout des changements sont intervenus. Et la question se pose de savoir à quelle logique ont-ils donc répondu ?

On l'a compris, si les paramètres de l'économie post-fordienne ont joué dans la transformation de la protection sociale, on ne saurait leur en attribuer l'exclusivité. Il s'en faut. Ils n'ont peut-être même pas joué autant qu'on veut bien le dire. Bien d'autres éléments, de nature et d'ordre hétérogènes, y ont concouru. Un exemple déjà donné : celui de la branche « vieillesse » de la Sécurité sociale.

La sortie précoce de l'activité productive, encouragée par les politiques publiques et les pratiques gestionnaires des entreprises de recours massif à la préretraite ou à la retraite anticipée, a bien évidemment accusé les déséquilibres d'un système de retraite qui avait été conçu, non pas dans une période de croissance heureuse et de plein emploi —comme on le dit

³² Nécessairement floue puisque c'est seulement la controverse autour de sa définition qui en livre le contenu sémantique.

souvent à tort—, mais à une époque où la durée moyenne du temps de retraite était autrement plus courte. Qu'est-ce qui explique quoi en l'occurrence ? Sur qui, sur quoi faire porter la charge démonstrative ? La politique de gestion de la main d'œuvre des entreprises ? Les choix politiques visant à faire sortir les vieux pour offrir des places aux plus jeunes ? L'effet d'aubaine dont se sont saisis les travailleurs en fin de carrière professionnelle pour engager, plus tôt, leur « deuxième carrière » pensionnée et plus librement choisie ? La conjoncture économique et sociale ? Autrement dit l'air du temps ?

Par méthode, nous préférons nous en remettre aux configurations historiques dans lesquelles s'inscrivent les mesures adoptées pour en dégager ce qu'on peut tenir pour des paramètres de structuration de la situation. Ainsi, dans notre exemple, le temps de récupération des cotisations – c'est l'indicateur utilisé pour apprécier l'état d'équilibre du dispositif – dans les années 30-40 était estimé à dix années de versement de pension de retraite. Il était donc loin d'être régulièrement atteint quand furent adoptées les lignes directrices du dispositif par répartition. En toute évidence, celui-ci pouvait paraître pérenne. D'autant que la masse des cotisants ne cessait d'augmenter, ne serait-ce que sous l'effet de l'accroissement de l'emploi salarié féminin à partir des années 60. Aujourd'hui, on est « à la retraite » bien au-delà des dix années de récupération. Bien sûr l'allongement continu de l'espérance de vie y est pour quelque chose. Mais l'abaissement de l'âge légal d'accès à la retraite à taux plein, également. Alors, les effets conjugués des deux ne peuvent que faire craindre l'arrivée de la génération des baby-boomers – génération nombreuse, renforcée des effectifs féminins ayant fait une carrière complète, à l'espérance de vie toujours croissante, prête à partir à la retraite les annuités légales acquises, bref la génération qui devrait connaître le taux de rendement de ses cotisations le plus élevé – et donc l'implosion d'un dispositif basé sur un principe de répartition. La prévision était simple à faire, le diagnostic est établi de longue date, maintenant, la réformation du dispositif est plus que timide. L'engagement des politiques, comme le souligne les néo-institutionnalistes, revient à botter en touche. Plusieurs paramètres participent donc à la déstructuration du dispositif « historique ». Elle n'est donc pas strictement imputable à un seul registre de composition du « social », fut-il celui sur lequel il avait été imaginé en tant que « repos du vieux travailleur ».

* * *

*

En dernière analyse, ne peut-on, sans contradiction, penser l'universalisation de la protection sociale au sein de dispositifs fractionnés, voire enchevêtrés, admettant éventuellement des traitements différenciés des bénéficiaires de l'assurance d'assistance³³. Universalisation et maintien d'une partition de la protection sociale peuvent donc maintenant aller de paire. L'assurance d'assistance, en tout cas, ne peut en souffrir.

Finalement, le *RMI*, la *CMU* et les diverses mesures qui ont été adoptées, dans les décennies 80 et 90, au nom de la lutte contre l'exclusion sociale ont fait basculer les dispositifs de l'assistance sociale d'une conception de l'aide et du secours, toujours précaires et de faible intensité —pour ne pas encourager l'oisiveté—, vers une conception universaliste et solidariste censée préserver la dignité du citoyen. La rhétorique de la « citoyenneté » a d'ailleurs fourni le registre théorique, à la fois mythologique et conceptuel, nécessaire au réajustement qu'il convenait d'opérer entre les logiques, « classiques »³⁴, de l'assurance et de l'assistance. En somme et pour le dire avec les catégories devenues désuètes de la science administrato-politique, l'assistance sociale, requalifiée de *solidarité nationale et sociale*, a ainsi recouvré une légitimité idéologique et pragmatique que les discours sur la Sécurité sociale, reçue comme conquête ouvrière et forme libératrice -fut-elle relative- de l'aliénation salariale, avaient reléguée au rang des pratiques obsolètes de domination sociale.

De ce point de vue, triomphe une conception solidariste universaliste de la protection sociale des individus citoyens. Mais il s'agit d'une protection qui, renouant avec l'esprit de l'assistance de la République³⁵, vise d'abord à maintenir en état de dignité un citoyen générique. Du coup, décroche-t-elle de sa préférence salariale et de sa référence à un salaire négocié sur un marché et selon un rapport de forces sociales défini, au profit d'une abstraction humaniste et de *minima sociaux*. Ces derniers, par parenthèse,

³³ Les effets de seuil sont indéniables, et ont été régulièrement dénoncés s'agissant de la *CMU* par exemple. Mais d'un autre côté, la discrimination positive en faveur des plus démunis a été acceptée par le Juge constitutionnel.

³⁴ Entendons-nous, ce classicisme est tout relatif puisque l'équilibre entre ces « logiques » n'a jamais vraiment été arrêté. L'assistance sociale a continué à jouer un rôle des plus importants même lorsque s'édifiait, en France, le dispositif de Sécurité sociale.

³⁵ Voir Colette Bec, 1994, *Assistance et République*, Paris, Éditions de l'Atelier ; -, 1998, *L'assistance en démocratie*, Paris, Belin.

se nourrissant des indicateurs de consommation et autres seuils de pauvreté, eux-mêmes alimentés par les travaux des sciences sociales.

Pour le dire d'une formule, avec l'assurance d'assistance et la solidarité universaliste, ce sont les droits du travailleur qui se trouvent clairement subsumés sous les droits de l'homme.

Michel MESSU
Université de Nantes
GRASS-IRESCO-CNRS
CREDOC