
Assurance, assistance, solidarité : Quels fondements pour la protection sociale ?

*Par Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER **

Dans le cadre des travaux communs à l'ensemble du groupe "revenu salarial", un séminaire s'est tenu en 1996-1998 à l'IRES dont l'intitulé était "Assurance-Assistance-Solidarité". Son objet a été d'analyser et de mettre en cause la présentation habituellement faite des évolutions en cours – et souhaitables – de la protection sociale. Pour simplifier, ces présentations reviennent à dire qu'il faut clairement distinguer, au sein de la protection sociale, ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité. Cette distinction s'applique à deux niveaux. Au niveau du financement d'abord : l'impôt doit financer la "solidarité" et la cotisation doit financer "l'assurance". Au niveau des prestations ensuite : des prestations non contributives – financées par l'impôt – sont versées à ceux qui n'ont pas préalablement cotisé ; des prestations contributives, généralement proportionnelles au salaire antérieur, et financées par cotisations, sont versées à ceux qui ont préalablement cotisé. Cette analyse du mode de fonctionnement de la protection sociale a trouvé deux traductions concrètes. La première relève du champ de l'indemnisation du chômage, où, depuis le protocole d'accord de janvier 1984, une telle séparation, à l'origine revendiquée par le patronat, est appliquée : le régime dit d'assurance, financé par cotisations, verse des prestations de chômage pour les salariés ayant préalablement contribué au régime, pendant une durée limitée ; le régime dit de solidarité, financé par l'impôt, verse des prestations soit aux chômeurs ayant épuisé leurs droits au titre de l'assurance chômage, soit aux chômeurs n'ayant pas suffisamment cotisé. Ces deux régimes ne sont par ailleurs pas gérés par les mêmes acteurs : le régime d'assurance est

* Christine Daniel est chargée de mission à la mission recherche, à la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de l'emploi et de la solidarité). Carole Tuchsziher est chercheuse à l'IRES. Christine Daniel et Carole Tuchsziher ont assuré la coordination de ce numéro spécial de la Revue de l'IRES.

géré par une structure paritaire, l'UNEDIC, alors que les prestations du régime de solidarité sont décidées par l'Etat. Plus tardivement, la mise en place du Fonds de solidarité vieillesse en 1994 a répondu à la même volonté de clarification des compétences et de séparation des financements : les prestations non contributives du régime de base sont ainsi financées par l'impôt dans le cadre de ce fonds.

Pour analyser ces évolutions en cours dans la protection sociale, le séminaire est parti d'une double interrogation : une interrogation sémantique, largement référée aux discours des acteurs de la protection sociale, destinée à éclaircir ce que chacun entend par les termes " d'assurance ", de " solidarité " ou " d'assistance " ¹. Cette interrogation sémantique est notamment éclairée par des approches historiques qui mettent en perspective les positions défendues par les uns ou les autres à différents moments. Une interrogation plus empirique sur la nature des dispositifs eux-mêmes et la façon dont on peut les rattacher à l'une ou l'autre technique d'intervention sociale à partir de l'économie des droits et devoirs qu'ils mettent en œuvre. Ainsi, sans nier les particularités de chacun des risques couverts par la protection sociale, explicités en particulier dans l'article de Pierre Volovitch sur l'assurance maladie ou dans l'article de Sylvie Morel sur l'indemnisation des chômeurs, l'approche présentée ici repose sur l'hypothèse qu'il est pertinent de développer une analyse commune pour l'ensemble des champs de la protection sociale. Plusieurs éléments permettent de soutenir cette thèse. Tout d'abord, les modes d'organisation de la protection sociale sont relativement comparables dans les différents champs et font intervenir les mêmes acteurs. Cette proximité institutionnelle se traduit également dans un enchevêtrement des financements et des logiques : l'indemnisation du chômage ouvre droit à une couverture maladie et à la validation des trimestres de retraite ; le système d'assurance maladie comporte une importante dimension familiale à travers le mécanisme des ayants-droit. Cette porosité entre les différents champs de la protection sociale a encore été accrue par les évolutions plus contemporaines. Que l'on prenne l'exemple de la dépendance, dont la prise en charge est à la frontière des risques maladie et vieillesse, ou celui des différentes formes de préretraites, qui illustre la proximité entre prise en charge du chômage et retraite pour les salariés âgés, l'on voit que les distinctions sont souvent fragiles, et en tous cas mouvantes. Peut-être plus fondamentalement encore, l'hypothèse d'une analyse commune à l'ensemble des risques repose sur l'idée que les différentes branches de la protection sociale poursuivent finalement un objectif com-

1. Ce type d'interrogation explique que le séminaire a principalement porté sur le cas français. L'investigation sur des pays étrangers aurait en effet supposé une maîtrise de l'histoire des systèmes nationaux et des discours des acteurs qui n'était pas envisageable dans le cadre de ces travaux. Des expériences étrangères sont en revanche ponctuellement utilisées pour mettre en relief certaines particularités du système français. C'est notamment le cas dans l'article de Lucy apRoberts qui compare les systèmes nationaux de protection sociale à des systèmes d'entreprise, peu développés en France, mais beaucoup plus importants aux Etats-Unis. Toutefois, la question de l'existence ou de l'absence d'une spécificité du système français n'est pas ici l'approche privilégiée.

mun : à savoir la recherche d'une plus grande sécurité face aux aléas de la vie, la garantie d'une continuité du revenu. Les évolutions de la protection sociale depuis le début des années 1980, suivant des voies largement semblables, confirment cette importance de l'objectif assigné aux systèmes de protection sociale – et la pertinence d'une telle approche globale.

A partir de ces interrogations, les principaux résultats de ce séminaire et des différentes contributions qui en sont issues sont présentés ici. On retiendra d'abord une convergence des auteurs pour dire que la solidarité ne peut être mise sur le même plan que l'assurance ou l'assistance. Il s'agit en effet d'un principe de philosophie politique, qui irrigue l'ensemble des techniques de protection sociale, mais qui est mobilisé au profit de projets politiques bien différents. Cette polysémie de la solidarité nous invite donc à examiner, au-delà des discours de justification, la nature des droits et devoirs institués par les prestations – et conduit à privilégier une opposition entre assurance et assistance. Toutefois, l'approche empirique montre qu'il est souvent difficile d'établir des frontières étanches entre ces deux techniques d'intervention et qu'il n'existe pas de batterie de critères qui puisse être systématiquement utilisée pour rendre compte de la nature, assistancielle ou assurantielle, d'une prestation. Deux éléments apparaissent en revanche essentiels pour décrire l'articulation entre ces deux formes d'intervention sociale : d'abord la norme d'emploi et de salaire, implicite ou explicite, à laquelle sont rattachées les prestations versées ; ensuite la façon dont l'assistance se raccroche à l'assurance : vient-elle en complément pour favoriser l'insertion dans le salariat, ou se situe-t-elle dans une logique de segmentation et de relégation de populations dont les droits sont de moindre qualité que ceux garantis par l'assurance ?

Cet article de synthèse rend compte des différentes contributions de ce numéro spécial en les organisant autour de trois approches. Dans un premier temps, le regard historique développé par plusieurs contributions permet de clarifier non seulement le statut et la place qu'occupent ces références à l'assistance, à l'assurance, à la solidarité dans le système de protection sociale, mais également les liens qu'entretiennent ces concepts constamment utilisés par les acteurs pour justifier leurs décisions. Dans un second temps, sont rappelées les principales évolutions à l'œuvre depuis le début des années 1980 – qui se traduisent à la fois par un rétrécissement du champ de l'assurance sociale et par des transformations de l'assistance, tous deux étroitement dépendants des changements à l'œuvre sur le marché du travail. Enfin, à partir de ce constat, sont explorées des pistes visant à élargir les fondements de la protection sociale, **plusieurs articles plaidant en faveur d'une vision plus intégrée de la sécurité sociale et de la sécurité économique qui contribuent ensemble à définir un statut protecteur renouvelé des salariés.**

1. Assurance, assistance : des techniques de protection sociale au service d'un projet politique

Plusieurs articles de ce numéro envisagent la protection sociale dans sa dimension historique. Ce regard conduit à accorder une place centrale à deux éléments. D'une part la façon dont les techniques de l'assurance et de l'assistance ont été mises en œuvre à différentes périodes pour assurer une plus grande sécurité économique : cette analyse renvoie plutôt à une étude des dispositifs eux-mêmes, de leurs règles, des critères d'accès aux prestations. D'autre part la manière dont les acteurs des systèmes de protection sociale – les parlementaires, les gouvernements, les syndicats... – s'emparent de ces techniques et les interprètent au regard du projet politique qui est le leur. Cette seconde lecture, privilégiée notamment dans les articles de Colette Bec, de Jean-Marie Pernot et de Carole Tuchszirer, renvoie directement aux usages politiques très différenciés de ces techniques sociales. Elle s'oppose à une vision plus essentialiste, qui confère à l'assurance sociale une supériorité de principe sur l'assistance sociale : “ Chaque fois qu'un salarié est empêché de gagner sa vie, l'assurance sociale est la forme de protection collective la plus appropriée. Spécifiquement orientée vers le maintien des revenus salariaux, elle est la seule à constituer ainsi un réel substitut salarial. Dans une société salariale marquée par la permanence des interruptions de revenu, l'assurance sociale est garante de statuts de sécurité de qualité. (...) L'assistance est toujours le parent pauvre de la sécurité sociale au niveau des statuts institués ” (Morel, dans ce numéro).

Par rapport à l'assistance comme à l'assurance sociales, la solidarité occupe une place à part : il s'agit en effet d'un principe, et non d'une technique d'organisation, de financement ou de versement des prestations. Ce principe est invoqué presque par tous les acteurs de la protection sociale, mais sert à justifier des projets politiques radicalement différents.

Assistance ou assurance : les hésitations de la protection sociale

Sur quels principes la protection sociale se fonde-t-elle et doit-elle se fonder pour orienter son action ? C'est à cette question que s'efforcent de répondre les différents articles de ce numéro. Les contributions présentées ici reviennent à plusieurs reprises sur les fondements de l'assurance et de l'assistance sociales et mettent au jour les aspects qui les différencient du point de vue des droits, des devoirs, du contrôle social, des conditions d'accès que ces deux techniques sociales mettent en œuvre. Leur définition respective repose en effet sur des critères qui les éloignent l'une de l'autre. L'assurance sociale forme la catégorie des transferts contributifs intégrant dans ses mécanismes le principe de la contribution/rétribution puisque le salarié, à travers le versement de sa cotisation, s'est en quelque sorte garanti le bénéfice d'un droit social absolu, celui de percevoir des prestations lors des interruptions d'emploi. Transfert octroyé sous condition de ressources, l'assistance sociale, comme le rappelle Colette Bec, “ est l'aide apportée par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont

insuffisantes. Il s'agit d'un ensemble de prestations en nature ou monétaires, qui constituent pour les collectivités une obligation légale, et qui sont destinées à des personnes dans un état de besoin. Ces prestations sont de ce fait non contributives c'est-à-dire qu'aucune contrepartie n'est exigée de l'assisté. L'assistance est donc une obligation pour la collectivité et un droit pour l'individu. ” Mais, ayant donné cette définition, Colette Bec s'empresse de préciser qu'elle ne saurait conduire à une interprétation de l'assistance en des termes immuables : “ Des questions de catégorisation, de légitimation, déstabilisent régulièrement les équilibres antérieurs et mettent en jeu de nouveaux compromis sociaux. En effet, comment définit-on le besoin ? (...) Comment consitue-t-on les catégories de bénéficiaires ? (...) Comment justifie-t-on les conditions d'attribution, c'est-à-dire comment positionne-t-on l'assistance par rapport à l'économie des droits et devoirs ? ” La perspective historique qu'elle développe dans son article explicite les réponses apportées à ces questions à différentes époques. Evoquant les trois premières lois d'assistance votées au tournant du siècle (assistance médicale gratuite en 1893, enfants assistés en 1904 et assistance aux vieillards en 1905), elle souligne que ces lois posent leur intervention “ soit comme une dette envers les vieillards qui ont déjà travaillé, soit comme un placement envers les enfants qui coopéreront bientôt à l'œuvre commune, soit comme un prêt envers les malades qui récupéreront ainsi leur capacité de travail. On est bien loin d'un acte de gratuité, la réciprocité évaluée à l'aune du rapport personnel au travail est soit anticipée, soit différée. (...) L'appréciation de l'apport passé ou futur du bénéficiaire à la collectivité débitrice s'impose comme mesure de la réciprocité et par-là même comme justification de l'intervention assistancielle. Le travail est la valeur centrale, organisatrice de la société et donc le premier des devoirs qu'a chaque individu. Mais en cas d'impossibilité objective d'assurer ce devoir, son droit sera d'être aidé. ”

C'est donc bien autour de la notion de “ contrepartie ” que se joue une grande partie du débat entre assistance et assurance. Le point central de la critique adressée à l'assistance nous est fourni par Sylvie Morel : “ L'assurance sociale est fondatrice d'un droit parce qu'elle intègre une formule contribution/rétribution qui fait défaut à l'assistance ”. Cette représentation de l'assistance est contestée par Colette Bec, qui défend l'idée que la contrepartie est au cœur des premières lois d'assistance adoptées au tournant du siècle dernier. Mais cette contrepartie, ce rapport de réciprocité n'est pas de même nature que ceux à l'œuvre dans l'assurance sociale. La contribution, dans le cas de l'assistance, ne passe pas exclusivement par l'obligation de cotiser, elle se mesure plus globalement par la participation de chacun à l'effort collectif. Ainsi, selon cette lecture, l'assistance n'échapperait pas à l'économie des obligations.

Cette inscription de l'assistance dans la contrepartie est également à l'origine d'un travail de catégorisation des bénéficiaires de ce mode d'intervention sociale. L'indigent, le vagabond, ces catégories qui sont (ou qui se sont) exclues de la sphère salariale, ne sont pas les candidats naturels de l'assistance. Celle-ci en s'adressant avant tout à une “ population travailleuse, provisoirement dans le besoin pour affronter les aléas d'une vie, reconnaît implicitement l'insuffisance

voire l'irrégularité des rémunérations ” (Bec, dans ce numéro). Les risques liés au travail définissent, pour la protection sociale, un espace d'intervention que l'assistance comme l'assurance doivent occuper.

Au-delà de la question centrale de la contrepartie, un autre point de discussion concerne la définition des objectifs de ces deux techniques de protection sociale. L'assistance vise-t-elle à soulager uniquement la pauvreté comme le suggère Sylvie Morel ou cherche-t-elle, tout comme l'assurance sociale, à assurer la continuité du revenu ? Il reste difficile d'apporter une réponse univoque à cette question. Si la période actuelle semble donner raison aux tenants de la thèse d'une rupture forte entre les objectifs visés par l'une et l'autre de ces techniques (cf. infra), un retour sur l'histoire démontre qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Ce qui peut surprendre, c'est la récurrence, à plus d'un siècle de distance, des arguments avancés par leurs défenseurs pour plaider la cause de l'assurance ou de l'assistance. L'article de Jean-Marie Pernot et de Carole Tuchsirer revient longuement sur les débats qui animent les socialistes au début de ce siècle autour du traitement de la question sociale. Pour le député Alexandre Mirman, qui sera plus tard directeur de l'Assistance Publique, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP) est à rejeter en raison de la *fracture sociale* qu'elle instaure dans la société. Pour ce socialiste, cette loi divise la nation en deux parties : les salariés et les autres. Jean Jaurès et Edouard Vaillant prennent le contre-pied de cette thèse et défendent au contraire l'idée que seule l'assurance sociale est à même de garantir des droits – sans possibilité de les remettre en cause. A leur façon, Sylvie Morel et Colette Bec poursuivent le débat engagé il y a plus d'un siècle. **Mais pour Sylvie Morel, c'est l'assistance qui diviserait la population en deux groupes. Ceux qui paient d'un côté et ceux qui reçoivent de l'autre. Ce traitement différencié des groupes sociaux aurait pour effet de stigmatiser les pauvres en même temps qu'il alimenterait un processus de destruction de la cohésion sociale.**

Ces débats entre les différents acteurs de la protection sociale et les promoteurs des politiques publiques doivent cependant aussi être analysés à l'aune de l'articulation effective des dispositifs d'assurance et d'assistance. Ainsi, malgré les griefs adressés avec une grande permanence à l'assistance, celle-ci est souvent venue prêter main forte à l'assurance. L'histoire est émaillée d'exemples accréditant la thèse d'une impossible rupture entre l'institution assistancielle et l'assurance sociale. Une première illustration peut en être fournie à travers les retraites. Deux lois coexistent en 1910 : une d'inspiration assistancielle (l'assistance aux vieillards en 1905), l'autre d'inspiration assurantielle adoptée en 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Pour bien démarquer l'assurance de l'assistance, le gouvernement interdit en 1910 le cumul de ces deux prestations. Mais, au fond, pourquoi se poser la question du cumul puisqu'en théorie il s'agirait là de couvrir deux groupes sociaux censés être distincts ? En réalité, la modicité des pensions versées aux retraités aboutira à remettre en cause le principe du non-cumul. La loi du 29 avril 1926 autorise explicitement le cumul entre les deux prestations : allocation d'assistance et pension vont donc devoir cohabiter pour fournir au travailleur de quoi subvenir à ses besoins. L'histoire de l'assu-

rance chômage renvoie également à *cette figure du même*. En 1914 deux mécanismes d'indemnisation des chômeurs sont en place. L'un, d'inspiration assurantielle repose sur le principe de la cotisation et relève de la responsabilité des caisses syndicales. L'autre, public, géré par les municipalités, est d'essence plus assistancielle – au moins en théorie. Là encore la volonté de segmenter la population en deux catégories de travailleurs, ceux qui ont fait acte de prévoyance et les autres, conduira les pouvoirs publics à interdire le cumul de ces deux allocations. La crise des années 1930 balaye cette distinction. **La nécessité d'assurer un minimum de ressources à des populations démunies aboutit en 1934 à autoriser le cumul des allocations publiques et syndicales, illustrant ainsi le caractère quelque peu artificiel de la césure opérée entre assistance et assurance dès lors qu'il s'agit de protéger un seul et même public : le salarié involontairement privé d'emploi (Daniel, Tuchsirer, 1999).**

Dans les deux cas c'est la figure du salariat qui s'impose en même temps qu'elle impose à l'assistance, alors interpellée, de couvrir des populations de travailleurs précaires dont le recours à l'assurance est tout simplement impossible en raison de la fragilité de leur statut salarial. Car comme le rappellent Colette Bec, Carole Tuchsirer et Jean-Marie Pernot, au début de ce siècle le salariat ne constitue pas une entité homogène. Son caractère protéiforme tient alors en échec les tentatives de promotion de l'assurance. **Ainsi, l'assurance chômage gérée par les caisses syndicales dès 1905 indemnise-t-elle essentiellement des ouvriers de métier généralement qualifiés et écarte alors de son champ d'action les ouvriers aux statuts plus instables ou indéterminés, ceux qu'il convient précisément d'aider. Ces franges du salariat sont dès lors renvoyées vers des institutions publiques à vocation plus assistancielle.**

Poursuivant l'analyse de l'articulation entre assistance et assurance au cours de l'histoire, Colette Bec montre également comment les conditions de mise en place de la Sécurité sociale au lendemain de la Seconde guerre mondiale aboutissent à envisager une intervention complémentaire de l'assurance sociale et de l'assistance. Prenons l'exemple de la maladie : “ Comment un ouvrier non qualifié, assuré social, peut-il assumer la prise en charge du ticket modérateur par exemple pour une hospitalisation d'une durée moyenne alors que dans certains grands centres hospitaliers le montant quotidien équivaut à plus de la moitié du salaire minimum vital ? Face à ce paradoxe, sont refusées pour des raisons économiques à la fois l'augmentation des prestations et l'augmentation des cotisations. Reste alors une solution économiquement et politiquement moins périlleuse : une nouvelle convocation de l'assistance et la création d'une nouvelle catégorie d'assisté-assuré. L'assistance elle-même va se réformer (...) pour permettre la constitution du système de protection dans lequel assurance et assistance vont ensemble, bien que différemment, jouer le jeu de l'intégration-protection. C'est l'objectif de la réforme de 1953 : tout individu, même s'il est travailleur, peut bénéficier de l'aide sociale si, sans la participation de cette dernière, l'accès à certains biens et certains services lui serait alors interdit. (...)

Dans ce contexte, l'assistance n'est pas seulement une mesure catégorielle de lutte contre la pauvreté s'adressant à des populations particulières. Elle est aussi, peut-être autant, une intervention à visée universaliste. Articulée à un ensemble de politiques promotionnelles et intégratives, elle s'inscrit dans la lutte contre les inégalités. ” (Bec, dans ce numéro). C'est à partir d'une telle analyse que Colette Bec défend l'idée d'une continuité entre les techniques dans le processus de construction de la protection sociale : l'assistance et l'assurance loin de s'ignorer mutuellement ont pendant longtemps entretenu des rapports de bon voisinage, les insuffisances de l'une ayant souvent été compensées par les interventions de l'autre.

Mais s'il y a similitude dans les objectifs poursuivis, il n'y a pas en revanche de rapprochement possible quant aux méthodes d'intervention privilégiées par l'une et l'autre de ces techniques. C'est sans doute là que se situe le trait distinctif de l'assistance. Contrairement à l'assurance, l'assistance subordonne l'octroi de ses prestations à l'exercice d'un contrôle social visant à vérifier l'état de pauvreté relatif dans lequel se situe son bénéficiaire. Cette question des conditions d'accès à l'assistance n'est pas évoquée par Colette Bec. Là s'opère pourtant la distinction à établir avec l'assurance. Pour Sylvie Morel, “ l'assistance force les individus à être étiquetés comme pauvres (...) Cette visibilité de la pauvreté exerce un effet de stigmatisation qui déprécie la valeur du droit associé à ce type de transfert ”. Cette critique n'est pas nouvelle et elle s'applique particulièrement bien à la réalité sociale du début du XX^e siècle. La prise de position de Jaurès en faveur de l'assurance sociale repose à plusieurs reprises sur la dénonciation du caractère humiliant de l'assistance. Elle placerait d'emblée son bénéficiaire dans une situation d'infériorité, contraint qu'il serait de plaider sa cause, de justifier la légitimité de l'aide à laquelle il prétend. Son plaidoyer pour l'assurance sociale est aussi vibrant que sa critique de l'assistance est vive : “ Dans la retraite, dans l'assurance, l'ayant droit eût-il des millions, à l'heure où la loi marque l'échéance de sa retraite, il l'aura sans discuter avec personne, avec une certitude absolue. (...) Une loi d'assistance, même si elle est dominée par le principe nouveau du droit à la vie, n'a pas la même rigueur, la même certitude. Du moment que vous êtes obligés de dire “ privé de ressources ”, vous introduisez par la même un élément d'appréciation, de discussion ” (cité par Perrot, Tuchsirer, dans ce numéro).

Cette critique de la méthode, est, à bien des égards, atemporelle. On la retrouve dans plusieurs articles traitant également de la période contemporaine (Volovitch, Morel, dans ce numéro). Elle nourrit un double débat, relatif à la forme d'objectivation du droit et au caractère national ou local de la gestion des dispositifs d'assistance. Ce débat est bien illustré par la réforme récente de l'aide médicale gratuite et le passage à la couverture maladie universelle (CMU) : Pierre Volovitch montre ainsi comment le passage de l'aide médicale gratuite – qui reposait sur une gestion décentralisée et une appréciation au cas par cas – à la couverture médicale universelle – qui repose d'abord sur l'appréciation d'un seuil de ressources identique sur tout le territoire et ouvrant droit automatiquement à une couverture gratuite – modifie en partie la nature du

droit. La question de l'accès aux prestations doit donc être étroitement référée aux conditions effectives de mise en œuvre des droits, tout autant qu'aux principes qui les fondent.

Plus généralement, les points de vue développés ici se fissurent quant à la finalité de l'assistance. S'agit-il d'une technique d'intégration salariale ou de rélegation sociale ? La réponse dépend de l'usage politique que l'on cherche à en faire, mais aussi du contexte du marché du travail dans lequel ces politiques s'inscrivent. Jusqu'aux années quatre-vingt, l'ambition assistancielle vise, au moins en partie, l'intégration dans le salariat. Ses interventions s'adressent majoritairement à deux types de publics : des personnes reconnues comme n'étant pas en état de travailler – les handicapés, les plus de 65 ans – pour lesquels les minima sociaux garantissent un minimum de ressources. Pour ces populations, la légitimité de l'intervention assistancielle est forte, et l'incapacité à travailler est reconnue. Mais l'assistance peut aussi intervenir en complément de l'assurance pour des salariés n'ayant pas de ressources suffisantes. Dans ces cas-là, il n'y a pas opposition entre l'intervention de l'assistance et celle de l'assurance, mais complémentarité entre ces deux techniques sociales – qui se traduit souvent par le cumul des prestations. Depuis le début des années 1980, deux changements majeurs sont intervenus par rapport à cette situation. D'une part, l'assistance est de plus en plus souvent amenée à intervenir de façon exclusive par rapport à l'assurance : on retrouve là la thématique de la séparation entre l'assurance, financée par la cotisation et destinée à ceux-là mêmes qui ont cotisé, et la “ solidarité ” – disons plutôt l'assistance – financée par l'impôt et destinée à ceux qui échappent à l'assurance. D'autre part, le RMI introduit une rupture fondamentale dans la logique de l'assistance. Il apparaît en effet comme le premier dispositif public massif d'intervention en direction des chômeurs, dont les critères d'attribution ne se réfèrent plus explicitement à la recherche d'emploi (Daniel, Tuchsirer, 1999).

La solidarité au fondement de toutes les techniques de protection sociale

Un point de convergence rassemble les auteurs autour du statut qu'il convient de donner à la solidarité et des liens qu'elle entretient avec l'assurance et l'assistance sociales : la solidarité est en effet considérée par presque tous comme le fondement de toute intervention sociale quelle que soit la nature des techniques sociales employées pour lutter contre “ l'insécurité ouvrière ”. Au demeurant, situer sur le même plan la solidarité, qui est un principe de philosophie politique, avec l'assurance ou l'assistance qui sont des techniques de sécurité sociale n'a guère de sens. Dès lors, l'opposition entre assurance et solidarité, imposée par le CNPF au moment de la réforme de 1984 de l'indemnisation du chômage, et entretenue depuis par les discours politiques pour justifier des réformes institutionnelles qui privilégient la logique des mécanismes d'assistance apparaît à bien des égards fallacieuse, comme le souligne à juste titre Sylvie Morel. “ Une première explication de l'opposition franco-française entre

assurance et solidarité tient à une spécificité de la France, qui est ce refus de parler d'assistance pour désigner des programmes sous condition de ressources. Comme on qualifie ces derniers par le terme de solidarité, cela explique que le découpage traditionnel assurance-assistance y soit désigné par le couple assurance-solidarité. Or, mettre en opposition assurance et solidarité conduit à considérer ces deux concepts sur le même plan alors qu'une différence de nature les démarque : l'assurance est une technique, la solidarité un principe. La solidarité vient de l'interdépendance existant entre les personnes dans différents espaces sociaux : famille (solidarité familiale), salariat (professionnelle) ou nation (nationale). Elle n'est pas l'attribut exclusif d'une technique de sécurité sociale. (...) Une autre raison explique l'opposition assurance-solidarité : l'amalgame entre assurance sociale et assurance commerciale. A ne point reconnaître que ces deux formes d'assurance sont, malgré leurs points communs, fondamentalement distinctes, on nie à l'assurance sociale sa dimension redistributive et, par conséquent, la solidarité qui la fonde. ”

Cette récupération politique de la solidarité n'est pas nouvelle : la solidarité apparaît ainsi toujours utilisée dans les discours politiques pour justifier le recours exclusif à une technique de sécurité sociale. Mais la technique à laquelle devrait se référer la solidarité change, selon les moments de l'histoire et les acteurs qui portent ces discours. Si aujourd'hui la solidarité est opposée à l'assurance, la contribution de Jean-Marie Pernot et de Carole Tuchszirer montre qu'hier celle-ci était dressée contre l'assistance, quand il s'agissait alors de promouvoir l'assurance sociale. Ainsi, sur le terrain de l'assurance chômage, toutes les propositions de lois déposées au tournant du siècle dernier par des parlementaires socialistes justifient leur rejet de l'assistance par son incapacité supposée à produire de la solidarité. La proposition de loi d'Edouard Vaillant de 1900 est sans doute celle qui va le plus loin dans l'affirmation d'une opposition irréductible entre l'assistance et la solidarité. Sa vision de la solidarité est inconciliable avec les principes de l'assistance, “ ses procédés sont encore trop semblables à ceux de la charité et de la bienfaisance. Elle veut savoir la cause de la misère qui s'adresse à elle, questionne pour en découvrir les circonstances et établir les responsabilités. Et elle décide alors arbitrairement s'il y a lieu ou non à aide. ” Et Vaillant de conclure que pour aider le pauvre “ à sortir de cet enfer social ”, l'assistance, reléguée au rang de charité ou de bienfaisance, doit “ *faire place à une institution nouvelle de solidarité humaine. (...) Il faut instituer une assurance sociale étendue à toutes les causes d'insécurité et de misère* ” (cité par Pernot, Tuchszirer, dans ce numéro).

Cette représentation de la solidarité entièrement dévouée à l'assurance sociale telle qu'elle est portée par Edouard Vaillant et d'autres députés socialistes est pourtant loin de faire l'unanimité en ce début de siècle. La réalité sociale de l'époque est avant tout marquée par l'édification des prémisses d'un “ Etat social ” dont l'objectif vise à réduire l'insécurité sociale quelle qu'en soit la méthode : entre 1893 et 1914, que ce soit dans le domaine des retraites ou du chô-

mage, sont adoptées aussi bien des lois d'assistance que les premières lois d'assurance sociale, même si celles-ci demeurent embryonnaires. Le solidarisme, qui est alors la doctrine sociale dont se réclament la plupart des républicains réformateurs qui font adopter ces textes, ne tranche d'ailleurs pas sur cette question de la technique sociale à privilégier. Ainsi, Léon Bourgeois défend-il le principe de l'assistance appliqué au chômage, pour des raisons que ne contesteraient guère les libéraux : " Bien que ce ne soit pas l'opinion courante, j'estime que l'assistance aux chômeurs est loin d'être négligeable. On peut taxer d'interventionnisme excessif les subventions aux caisses syndicales d'assurance chômage, mais on ne saurait nier le devoir d'assistance de l'Etat, des communes à l'égard des malheureux. Dans la mesure où le chômeur est privé du minimum de subsistance, il relève de l'assistance. De plus, il ne faut pas oublier qu'entre le chômage occasionnel et le chômage chronique, il est impossible de tracer une ligne de démarcation ; de même le chômage chronique se continue par la mendicité et le vagabondage. Il n'y a pas actuellement de moyen sûr pour distinguer les chômeurs de bonne foi des paresseux. Il y a là toute une gamme de misères étroitement reliées les unes aux autres et pour lesquelles l'assistance est le seul remède possible " (cité par Pernot, Tuchsirer, dans ce numéro). En revanche, en matière de retraite, Léon Bourgeois défend le principe de l'assurance sociale (Castel, 1995, p. 318).

Ce qui frappe, à plus d'un siècle de distance, c'est la façon dont le concept de solidarité a constamment été utilisé pour justifier des prises de position avant tout politiques. La solidarité, comme le rappelle Colette Bec à propos de l'assistance, apparaît comme le produit d'une construction sociale, élaborée à partir d'une certaine représentation du lien social. C'est parce que l'on ne peut définir *in abstracto* ce qu'est la solidarité, qu'il importe de décrypter la nature des solidarités effectivement produites dans les différents régimes de protection sociale. Qu'elle s'organise au niveau de la branche, de l'entreprise ou de la nation toute entière, la protection sociale, dès lors qu'elle génère de la redistribution entre groupes sociaux, distille toujours dans ses interventions une certaine dose de solidarité. Aussi, peut-être devrions-nous nous garder, comme nous invite à le faire Lucy apRoberts, d'émettre des jugements de valeur decontextualisés sur la solidarité pour mieux évaluer les solidarités effectivement à l'œuvre au sein des différents régimes de protection sociale. Et l'analyse détaillée que nous propose son article conduit à opposer les formes de solidarité produites par un système national et obligatoire de protection sociale – qui tendent à une homogénéisation des statuts et des prestations au sein du salariat –, de la " solidarité fragmentée " (apRoberts, dans ce numéro) produite par des protections au champ plus limité.

2. Rétrécissement de l'assurance sociale et transformations de l'assistance : des évolutions interdépendantes

Si la définition des principes de l'assurance sociale et de l'assistance fait l'objet de controverses dont rendent compte les différents articles de ce numéro, les constats sur les évolutions en cours depuis le début des années 1980 dans le système français de protection sociale témoignent en revanche d'un large consensus entre les auteurs. Accord d'abord sur la rétraction du champ assurantiel, qui touche à la fois – dans des proportions variées selon les risques – le nombre des salariés couverts et le montant des prestations versées, ou à venir pour les retraites. Ce rétrécissement de l'assurance sociale apparaît comme le résultat cumulatif des changements à l'œuvre sur le marché du travail et des évolutions de la réglementation. Accord ensuite pour dire que ces évolutions nourrissent à leur tour des transformations de l'assistance – qui tend de plus en plus à devenir un substitut de l'assurance sociale pour les populations marginalisées sur le marché du travail. Ces transformations de l'assistance ne sont pas non plus sans conséquence sur les conditions d'accès à l'emploi, les effets de catégorisation et de stigmatisation qu'elles induisent se traduisant par une segmentation renforcée sur le marché du travail.

Le rétrécissement de l'assurance sociale

Le champ de l'assurance-chômage est certainement celui, en France, où le rétrécissement de la protection assurée aux salariés a été le plus marqué : ces évolutions ont concerné la couverture assurée par le régime – un pourcentage de plus en plus faible de chômeurs est indemnisé² – mais aussi le niveau des prestations versées, avec un accroissement très rapide dans les années 1990 du nombre de chômeurs ne percevant que des prestations très faibles, inférieures à un demi-SMIC (Daniel, 1999)³. Ce rétrécissement du champ et du niveau de la couverture assurée par l'assurance chômage est le résultat cumulé d'une évolution des règles depuis 1982 plutôt défavorables aux salariés, et tout particulièrement à ceux qui sont le moins stabilisés dans l'emploi, ainsi que des évolutions du marché du travail lui-même, qui font qu'un nombre croissant de salariés n'ont que de très courtes références de travail (CDD, intérim) ou des salaires de références très faibles (temps partiel). C'est d'ailleurs ce cumul des effets de la réglementation – qu'elle soit issue de la négociation dans le cadre du régime Unedic ou des décisions prises par les pouvoirs publics dans le cadre du régime de solidarité – et des changements à l'œuvre sur le marché du travail qui ex-

2. Le taux de couverture au titre des régimes d'assurance et de solidarité est passé de 62% en 1990 à 53% en 1997. La baisse est principalement imputable sur cette période à la baisse du taux de couverture au titre du régime d'assurance. (sources: UNEDIC/DARES)

3. Le pourcentage de chômeurs indemnisés au titre de l'AUD percevant une indemnité proche ou inférieure à un demi-SMIC est passé de 14,6% au 31 mars 1992 à 39% au 31 mars 1998. (source: UNEDIC)

plique l'ampleur de la " dégradation des statuts " (Morel, dans ce numéro) observée dans le domaine de la prise en charge du chômage.

Dans le domaine de l'assurance maladie, ou plus précisément de la prise en charge des " soins de santé ", l'article de Pierre Volovitch souligne bien que la couverture est très inégale en fonction du type de soins, à travers une double opposition entre prise en charge des soins hospitaliers et médecine de ville et entre soins jugés vitaux et soins jugés moins essentiels (dentaire, optique). Les évolutions de l'assurance maladie depuis 1970 ont fortement accru ces disparités. Ainsi, la prise en charge par la Sécurité sociale des dépenses engagées pour des soins dispensés par les hôpitaux publics s'est très significativement améliorée, passant de 76 % en 1970 à 85 % en 1985, pour atteindre un palier de 90 % depuis 1990. A l'opposé, la couverture assurée par la Sécurité sociale pour la médecine de ville a augmenté jusqu'en 1975 (taux de couverture de 75 %) pour baisser ensuite à 62 % en 1990 et 59 % depuis 1995 (Volovitch, dans ce numéro, annexe). Cette évolution est largement due aux décisions successives d'augmentation des tickets modérateurs dans le cadre des plans successifs d'économies. La baisse des taux de couverture a été encore plus marquée pour les soins en dentisterie.

Dans le domaine des retraites, la principale évolution a été provoquée par la loi du 22 juillet 1993 modifiant les règles de calcul des retraites pour le régime de base des salariés du secteur privé. Plusieurs ajustements ont également été négociés dans le cadre des régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, qui se sont traduits à la fois par une hausse des contributions et une diminution des rendements des pensions versées⁴. Les effets de ces transformations sur le niveau des pensions sont beaucoup plus progressifs que pour d'autres risques. Tout d'abord, les changements mêmes de la réglementation ne s'appliquent que progressivement. Ensuite, il est particulièrement difficile de mesurer à terme l'impact de cette réforme, car cela supposerait de connaître les carrières qu'auront les futurs retraités. Les changements dans le fonctionnement du marché du travail (instabilité des carrières, chômage prolongé, insertion retardée sur le marché du travail pour les jeunes) ne feront en effet ressentir leur impact qu'à terme, lorsque les salariés ayant été confrontés à ce type de risque seront à leur tour en âge de liquider leur pension de retraite. Enfin, les effets actuels des réformes sont d'autant moins visibles que les salariés qui liquident aujourd'hui leurs retraites – et tout particulièrement les femmes – ont tendanciellement des références de carrière plus longues que par le passé, cet effet l'emportant pour l'instant largement sur les conséquences restrictives des réformes décidées dans les années 1990.

Ce recul des prestations versées par les régimes obligatoires – différencié selon les branches, et différencié par types de soins au sein de l'assurance maladie – a deux conséquences : d'une part une progression des protections volon-

4. Accord ARRCO du 10 février 1993\~; accord AGIRC du 9 février 1994\~; accords AGIRC et ARRCO du 25 avril 1996

taires généralement assurées dans le cadre de l'entreprise (c'est le cas pour la maladie et cela pourrait le devenir dans le domaine des retraites) ; d'autre part un basculement vers des statuts dégradés d'assistance (c'est ce que montre l'article de Sylvie Morel consacré à la prise en charge du chômage).

L'article de Lucy apRoberts analyse plus particulièrement le premier point et explicite les différences qui existent entre les dispositifs obligatoires de protection sociale fonctionnant au niveau national ⁵ et des dispositifs volontaires, généralement mis en œuvre dans le cadre de l'entreprise selon des modalités très variables. Outre le fait que les protections d'entreprise n'assurent qu'une couverture limitée – y échappent notamment les salariés au chômage ou ceux en situation précaire –, elles posent également une série de questions relatives aux formes de solidarité mises en œuvre et aux risques d'inégalités au sein du salariat. Tout d'abord, “ si les régimes obligatoires prennent en charge non seulement les salariés affiliés mais également leurs familles ”, cette prise en charge des familles dans le cadre de régimes professionnels, par exemple pour une couverture maladie complémentaire, est beaucoup plus discutée : “ Les célibataires doivent-ils payer pour les familles ? L'entreprise doit-elle payer une cotisation supplémentaire pour les salariés ayant des familles ? ”. L'analyse des dispositifs de couverture complémentaire existant en France montre que les réponses à ces questions peuvent considérablement varier d'une entreprise à l'autre, entraînant par-là même des différences entre salariés (apRoberts, dans ce numéro). Ensuite, en l'absence de compensation entre caisses, les grands groupes sont nettement favorisés dans l'obtention de leurs protections d'entreprise par rapport à des plus petites entreprises : là aussi, cela aboutit à ce que les salariés employés dans ces groupes bénéficient d'une meilleure protection à moindre coût. D'autres difficultés sont liées au fait que le financement par l'entreprise d'une protection peut conduire à des discriminations à l'embauche en défaveur des salariés présentant de plus gros risques de santé, ou encore des salariés âgés. C'est ainsi que la loi de 1993 instaurant un congé maternité obligatoire aux Etats-Unis n'a pas prévu de financement obligatoire de ce congé à la charge des entreprises, afin d'éviter des effets de discrimination à l'embauche des femmes. Cette comparaison entre protection d'entreprise et protection obligatoire nationale met finalement en lumière les effets, souvent négligés dans l'analyse, qu'impliquerait le retrait d'une mutualisation nationale au profit de protections plus localisées. “ La mutualisation à grande échelle harmonise les prestations que reçoivent l'ensemble des salariés. De plus, elle tend à égaliser la rémunération entre différents groupes de la population et ce faisant à atténuer certaines formes de discrimination. Enfin, elle tend à harmoniser les conditions de concurrence

5. Dans le cas de la France, ces dispositifs obligatoires renvoient bien sûr à la Sécurité sociale (assurance maladie, régime de base de retraite, branche famille), mais également à l'ensemble des dispositifs complémentaires, négociés sur une base nationale et interprofessionnelle (principalement AGIRC, ARRCO, UNEDIC). Il ne s'agit donc pas nécessairement de dispositifs étatiques.

entre grandes et petites entreprises et entre entreprises employant des populations avec des compositions différentes. ” (apRoberts, dans ce numéro)

Les problèmes liés à l’existence d’une protection d’entreprise restent peu développés en France du fait que la protection sociale obligatoire assure la grande majorité des prestations. Selon les données fournies par le GAP ⁶, les dispositifs obligatoires dans le champ de la maladie, de la retraite et de la prévoyance financent en 1995 plus de 90 % des dépenses. Toutefois, l’avenir en ce domaine apparaît très incertain, tout particulièrement pour ce qui est des retraites. L’idée de développer des formes de protection gérées dans le cadre de l’entreprise demeure fortement présente. De plus, il est probable que les analyses régulièrement produites par les médias sur l’avenir des retraites, reposant à la fois sur un “ catastrophisme démographique ” ⁷ et sur des projections de ce que seront les futures retraites à partir des changements de réglementation en cours, contribuent à alimenter une demande des salariés pour des protections supplémentaires.

L’article de Pierre Concialdi propose une interprétation générale de ce rétrécissement de l’assurance sociale, en montrant notamment comment la notion de “ contributivité ” a profondément changé de sens depuis le début des années 1980, servant à justifier des réformes profondes bien que souvent non explicitées. “ La notion de contributivité se dérobe à toute définition précise. Pour certains, le simple fait d’avoir cotisé définit le caractère contributif d’une prestation. Pour d’autres, le caractère contributif se définit par une stricte proportionnalité entre le montant des cotisations et celui des prestations. Cette ambiguïté a favorisé une interprétation nouvelle de ce concept, interprétation radicalement différente de la perspective politique qui avait inspiré le principe d’un financement par la cotisation sociale. Dans l’histoire (...), l’idée d’un financement par la cotisation sociale – tant ouvrière que patronale – a notamment été défendue par des hommes politiques comme Jean Jaurès ou Franklin D. Roosevelt, qui considéraient que le fait de cotiser donnait à l’ouvrier une légitimité plus forte dans l’attribution d’un droit à prestation. Ce débat était essentiellement de nature politique et portait sur la meilleure façon de légitimer, d’un point de vue politique, la garantie d’accès à des droits sociaux. (...) Par rapport à cette idée originelle, un glissement sémantique s’est produit qui a conduit peu à peu à désigner à travers l’idée de contributivité le fait que les prestations reçues devaient être strictement “ proportionnées ” aux cotisations versées. Dans cette acception aujourd’hui dominante, le caractère contributif d’une prestation est généralement défini par le fait que seuls les cotisants directs devraient en bénéficier. (...) Dans le même ordre d’idées, certains préconisent de renforcer le caractère contributif de la protection sociale en établissant un lien plus étroit

6. Groupement des assurances de personnes

7. Si nous employons ici ce terme, c’est pour souligner que les indicateurs retenus dans la plupart des projections conduisent à largement surestimer le poids de la démographie dans les évolutions à venir. (Concialdi, 1997)

entre le montant des cotisations versées et les prestations reçues. A la limite, les cotisations sont perçues comme de simples cotisations d'assurance marchande et devraient reproduire les inégalités engendrées par le marché du travail. **Ainsi, une règle économique de distribution des ressources s'est substituée à une règle politique de légitimation d'un droit**” (Concialdi, dans ce numéro).

Les transformations de l'assistance

La réduction des couvertures obligatoires, et dans le même temps l'accroissement du nombre de personnes plus ou moins directement affectées par les changements à l'œuvre sur le marché du travail à travers un chômage prolongé ou des statuts de plus en plus précaires, ont conduit à une transformation profonde de la place de l'assistance au sein du système français de protection sociale. “L'assistance n'est plus interpellée pour faire face à des charges non assumables par de petits salaires, elle va peu à peu acquérir le statut d'un revenu de substitution au revenu professionnel, celui d'un salaire social. Cette transformation accompagne la transformation même du projet social qui se finalise moins par un rapprochement des conditions sociales que par la mise en place d'une couverture minimale pour les individus qui n'ont plus d'attache ou une attache très lâche, avec le secteur productif” (Bec, dans ce numéro). Cette analyse rejoint largement le diagnostic formulé par Sylvie Morel sur les évolutions récentes de l'indemnisation du chômage, “où l'assistance prend progressivement le relais de l'assurance sociale en raison de la hausse du chômage de longue durée, des emplois précaires et des restrictions apportées aux programmes d'assurance chômage”. Cette évolution est aussi corroborée dans le cas français par des travaux empiriques récents, qui montrent comment le RMI s'est substitué dans un certain nombre de cas – notamment pour les chômeurs en fin de droit et pour les salariés ayant des statuts d'emploi précaires – aux prestations versées par les régimes d'indemnisation du chômage (Audier, Dang, Outin 1998).

La nouveauté introduite par le développement de l'assistance depuis le début des années 1980 est que celle-ci s'adresse à des publics de demandeurs d'emploi n'ayant plus de droits au titre de l'assurance chômage, voire des salariés dont l'emploi – soit de très courte durée, soit n'offrant qu'un très faible salaire car à temps partiel – ne leur garantit plus des ressources suffisantes dans la continuité. Dès lors, les politiques d'assistance ne sont plus conçues en complément des politiques d'assurance sociale, mais en substitut. L'indemnisation du chômage en fournit un exemple particulièrement éclairant. Alors que les prestations de chômage se sont construites entre 1958 et 1979 sur une logique cumulative – les allocations spéciales de l'Unedic, puis par la suite les garanties de ressources et l'ASA, s'ajoutant au premier étage de l'aide publique –, depuis 1984 prévaut une logique de segmentation qui conduit à accorder des droits d'une nature différente à différentes catégories de chômeurs, ces droits étant d'ailleurs plus liés au passé professionnel des chômeurs qu'à leur position réelle sur le marché du travail (Daniel, Tuchsirer, 1999).

Ce sont principalement des “ minima sociaux de transition ” (Outin, 1998) qui se développent à partir de la fin des années 1970 : allocation de parent isolé en 1976 ; allocations forfaitaires créées en 1979 et transformées en allocation d’insertion en 1984 ; allocation de secours exceptionnel créée en 1981 et transformée en allocation de solidarité spécifique en 1984 ; revenu minimum d’insertion en 1988.

Toutefois, ces minima ne sont pas totalement homogènes dans leur logique. Tout d’abord, le lien à l’activité – ou pour le dire autrement la référence au salariat – est très diversement utilisé dans ces prestations : alors que l’allocation de solidarité spécifique, prestation d’indemnisation des chômeurs en fin de droits, est étroitement référée à l’activité (condition préalable d’activité et critère de recherche d’emploi), l’allocation de parent isolé entretient avec l’emploi une relation beaucoup plus distendue : “ Ce minimum visant une population en âge de travailler devait officiellement aider à l’aménagement d’un passage vers le travail. Or aucun accompagnement particulier devant favoriser le retour à l’emploi ne voit le jour dans le cadre de l’API ” (Bec, dans ce numéro). Quant au RMI, le lien à l’emploi se manifeste sous la forme d’un engagement à s’insérer, dont le contenu reste peu normatif en termes d’emploi, mais également à travers des mécanismes comme l’intéressement, mis en place dès l’origine du dispositif, avec pour objectif affiché de donner des incitations financières à la reprise d’emploi. Au-delà de cette question du lien à l’emploi, l’objectivation du droit réalisée par ces prestations est aussi d’une nature différente (Outin, 1998) : dans l’allocation de solidarité spécifique, la part de subjectivité est introduite à travers l’appréciation, plus ou moins stricte, de la réalité de la recherche d’emploi. Pour l’API, c’est la notion d’isolement qui apparaît souvent délicate à apprécier – dans ses multiples dimensions économiques, résidentielles ou affectives. Quant au revenu minimum d’insertion, l’objectivation du droit apparaît forte pour la prestation monétaire, et beaucoup plus aléatoire pour l’insertion – par ailleurs soumise aux contraintes découlant des actions d’insertion effectivement mises en place par les départements.

Ce qui finalement se développe, à partir d’une analyse des conditions d’attribution des prestations et de leurs principes de fonctionnement, c’est un processus de catégorisation de plus en plus poussé et fin des populations en âge de travailler. Evoquant les bénéficiaires des minima sociaux instaurés depuis la fin des années 1970, Colette Bec considère qu’“ il s’agit en fait d’une population de demandeurs d’emploi en situation de plus en plus précaire du fait même de la forte élévation de la durée de chômage et de la réduction, voire de l’annulation des prestations. On passe d’une politique, même modeste, de réduction des inégalités, à une politique de gestion de groupes cibles ” (Bec, dans ce numéro). Cette analyse en termes de groupes cibles nous renvoie directement au mode d’élaboration des politiques d’emploi, et plus généralement aux liens qu’entretiennent le fonctionnement du marché du travail et les transformations de l’assistance.

L’analyse développée par Sylvie Morel montre bien les liens étroits entre d’une part la dégradation des statuts liée au basculement vers l’assistance des

chômeurs et d'autre part l'emploi, et en propose une interprétation politique à partir de l'analyse institutionnaliste : " Il est de sens commun d'affirmer qu'il ne saurait y avoir de pression pour la mise au travail des pauvres dans un contexte de chômage élevé, étant donné le manque d'emplois. Or, dès que l'on adopte l'approche transversale de l'institutionnalisme, c'est précisément le contraire de cette interprétation qui prévaut comme clef de lecture des transformations en cours dans l'assistance sociale. En effet, c'est paradoxalement quand il y a beaucoup de chômage que les pressions se font jour dans l'institution assistancielle (...) C'est parce que l'assistance devient le déversoir du " trop-plein " du monde du travail salarié, que les formes de la relation sociale qui se nouent dans l'assistance miment les traits de la relation salariale. Les personnes " employables " (...) doivent continuer d'être traitées selon les mêmes modalités, quand bien même elles relèveraient d'une nouvelle institution, celle de l'assistance, cela afin de préserver les fondements de l'ordre social ".

Cette grille d'analyse peut effectivement être utilisée pour analyser le développement de diverses formes d'incitations au travail dans le cadre des dispositifs d'assistance français. Elle rejoint aussi d'autres interprétations en termes de segmentation du marché du travail. En effet, les catégorisations instituées par les prestations d'assistance se traduisent à la fois, de façon immédiate, par des niveaux de revenus et des conditions d'accès à ces revenus différentes, mais aussi par des liens spécifiques au marché du travail. Ainsi, la plupart des revenus versés à des personnes sans emploi – ou sous-employées – peuvent être associés à des formes d'incitation financière à la reprise du travail, mais les règles régissant ces incitations sont très différentes selon les prestations : mécanisme des activités réduites pour les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'AUD ; indemnités de précarité dans le cas de l'intérim ; mécanismes d'intéressement pour des prestations comme le RMI, l'ASS ou l'API ; accès à des contrats particuliers, en particulier dans le secteur non marchand, pour des jeunes ou des chômeurs de longue durée (contrats emploi-solidarité par exemple)... Chacun de ces mécanismes renvoie finalement à des segments particuliers du marché du travail, certains s'inscrivant plutôt dans des logiques de relégation, d'autres dans des logiques de précarité permanente, d'autres encore dans des logiques de retour vers un emploi plus stable (Eydoux, Béraud, 1999).

Si les évolutions à l'œuvre dans le champ de l'indemnisation du chômage – avec un mouvement de réduction du champ de l'assurance et une transformation corrélative de la place des minima sociaux – apparaissent relativement bien identifiées, les changements les plus récents de l'assurance maladie sont particulièrement complexes à analyser. Dans un premier temps, la réduction de la couverture assurée par la Sécurité sociale pour des soins comme la médecine de ville ou la dentisterie s'est essentiellement traduite par un accroissement des dépenses à la charge des ménages et des dépenses prises en charge par les mutuelles (Volovitch, dans ce numéro, annexe). Dans un second temps, les difficultés liées à la protection d'entreprise – soulignées dans l'article de Lucy apRoberts –, ainsi que les insuffisances de l'aide médicale gratuite ont conduit les pouvoirs publics à envisager une réforme de plus grande ampleur. Celle-ci a abouti à la

loi du 30 juin 1999 relative à la couverture maladie universelle, présentée par les pouvoirs publics comme opposée au principe de l'assistance, Pierre Volovitch explicitant bien pourquoi l'assistance semble difficile à accepter dans le champ de la santé (caractère jugé illégitime des inégalités d'accès aux soins ; place des professionnels dans le système ; concentration des dépenses sur un très petit nombre d'individus). Son analyse souligne toutefois également le caractère ambigu de la couverture maladie universelle qui, tout en récusant le principe de l'assistance, est fondée sur un critère de ressources – critère considéré par certains auteurs comme étant au fondement même de la définition de l'assistance (Morel, dans ce numéro). La question de seuil de ressources pose d'ailleurs de redoutables difficultés d'appréciation quant à son niveau, " la solution choisie (la CMU) reste cependant précaire. D'une part parce que le refus de passer à la CMU grâce à une amélioration de la couverture de base a conduit à mettre en place un système de financement complexe et donc fragile. D'autre part parce que la loi n'a pas réglé la question du niveau réel des prestations auxquelles les bénéficiaires de la CMU pourront accéder gratuitement en particulier dans les domaines sensibles des prothèses dentaires et de l'optique. Si, à la suite des négociations qui sont menées actuellement, ces prestations sont fixées à un niveau élevé, on aura trouvé une bonne solution pour les plus pauvres, mais la question de l'effet de seuil, la question des droits des personnes dont les revenus sont tout juste supérieurs au seuil et ne bénéficieront donc pas de cette gratuité, se posera avec une forte acuité. Si, au contraire, pour éviter un dérapage financier et ne pas renforcer l'effet de seuil, les prestations gratuites ouvertes aux plus pauvres sont significativement en dessous de la norme courante, on sera face à une tentative de création d'un secteur de soins réservé aux plus pauvres " (Volovitch, dans ce numéro).

Ces analyses conduisent finalement à dire que le rétrécissement du champ et du niveau de l'assurance, l'extension et les transformations de l'assistance et les mécanismes de segmentation sur le marché du travail font système et aboutissent à des dégradations cumulatives de statuts et de conditions matérielles pour ceux qui sont rejetés en dehors du système productif ou qui restent sur ses marges. Les articles de ce numéro n'en restent pas toutefois à cette analyse et proposent plusieurs voies de redéfinition des fondements de la protection sociale.

3. Pour une vision politique et intégrée de la protection sociale

Si les constats sur la période actuelle apparaissent largement communs aux divers articles, les voies d'une évolution à venir restent beaucoup plus ouvertes. Toutefois, plusieurs points d'accord fondent cet examen des évolutions jugées souhaitables de la protection sociale. Le premier réside certainement dans la volonté de ne pas limiter la protection sociale à un appendice destiné à compenser les effets sociaux les plus lourds d'un fonctionnement de plus en plus dérégulé du marché du travail et de l'économie : chacun plaide au contraire, en ses propres termes, pour une vision intégrée de la régulation sociale et économique, soulignant les multiples interactions entre la protection sociale et le système

productif. Le second point commun réside dans la place accordée à la recherche de nouvelles formes de régulation politique du système de protection sociale. Que ce soit à travers la volonté d'intégrer plus étroitement les différentes politiques publiques à la protection sociale, ou à travers l'ambition plus large d'une citoyenneté sociale et politique qui ne se résume pas à des filets minimum de sécurité, les articles de ce numéro renvoient au même souci " de situer d'emblée la réflexion économique sur le terrain du politique, où peut enfin réémerger le pouvoir de changer les règles " (Morel, dans ce numéro).

Un élargissement de l'assurance sociale

L'élargissement de l'assurance sociale peut se comprendre de deux façons : soit par des dispositions qui visent à faire rentrer un certain nombre de personnes, relevant aujourd'hui de l'assistance, dans des formes de protection assurantielle ; soit par un élargissement des objectifs mêmes de l'assurance sociale, allant au-delà de la fourniture d'un revenu de remplacement et intégrant plus explicitement des objectifs des politiques publiques.

Sylvie Morel explore de façon concomitante ces deux voies, montrant que les problèmes de l'assurance sociale ne peuvent être traités indépendamment des questions du " partage de l'emploi ", qu'il s'agisse de l'emploi salarié, ou du travail domestique qui doit être intégré dans l'assurance sociale. Cette approche part du constat que la dégradation des statuts touche de façon discriminatoire les différentes catégories de la population. " Les chômeurs sont traités de façon fondamentalement distincte, selon qu'ils relèvent de l'assurance sociale ou de l'assistance sociale, même s'ils partagent une position de vulnérabilité économique due à l'insuffisance et à la précarité des emplois. Cette situation recouvre un problème de discrimination. Dans les faits, ce sont surtout les femmes ou les jeunes qui sont relégués aux statuts déqualifiés de l'assistance chômage. Deuxièmement, le risque exclusion résulte aussi d'une mutation du risque famille. En effet, l'extension de l'assistance vient non seulement de l'emploi, mais aussi de l'instabilité accrue des unions familiales, témoignant de la transformation de l'institution familiale. (...) D'où l'importance d'agir en amont de la sécurité sociale, au niveau de l'emploi et plus exactement sur son partage, condition *sine qua non* d'un partage équitable des avantages de l'assurance sociale. "

A partir de ce raisonnement, plusieurs voies sont envisagées par Sylvie Morel pour " élargir le statut d'assuré social " : assurer une meilleure couverture de l'emploi précaire en matière d'indemnisation du chômage ; harmoniser les statuts ; étendre les garanties sociales aux formes d'activités comme le travail indépendant ; reconnaître le travail domestique pour l'obtention de droits sociaux ; allonger les durées d'indemnisation des chômeurs dont rien ne justifie *a priori* qu'elles soient limitées ; réformer le mode de financement de la protection sociale.

L'analyse de Pierre Volovitch consacrée au secteur de la santé reprend également cette idée d'un élargissement de l'assurance sociale, mais il s'agit plutôt

là d'un élargissement des fonctions assignées à l'assurance maladie, qui pourraient intégrer non seulement l'objectif de l'égal accès aux soins, mais également celui de l'égal accès à la santé. Constatant que la surmortalité liée au groupe social reste importante et a même augmenté ces dernières années – en France mais également dans d'autres pays européens – Pierre Volovitch souligne “ l'écart qui existe encore entre la prise en charge collective des soins de santé et une réelle réduction des inégalités face à la santé. Ainsi, la prise en charge des soins de santé n'épuise pas les questions de santé. Les causes des inégalités devant la santé sont dans l'éducation, le travail (ou son absence), la nourriture, les modes de vie... Une assurance maladie solidaire se fixerait, au-delà de l'indispensable réduction des inégalités d'accès aux soins, des objectifs de réduction des inégalités de santé. ”

La redéfinition des politiques d'assistance

Par ailleurs, pour Pierre Concialdi, “ compte tenu du développement de la précarité et de la pauvreté parmi les salariés, la question urgente qui se pose aujourd'hui est au moins autant celle de la préservation de notre système d'assurances sociales que celle de la redéfinition d'une politique d'assistance susceptible d'intégrer les populations qui se retrouvent exclues du droit commun de la protection sociale ”. Son article envisage ainsi de promouvoir une conception renouvelée de l'assistance, qui soit fondée sur l'idée d'égalité d'accès de tous les citoyens à des droits sociaux fondamentaux. Ces droits sociaux comportent bien sûr une dimension monétaire et reviennent donc à poser la question du niveau et du mode de revalorisation des minima sociaux. En effet, les décalages actuels entre le niveau de certains minima comme le RMI et les seuils de pauvreté, ainsi que l'absence de procédure automatique de revalorisation, mettent finalement en question le droit d'accès à certaines normes minimales de consommation, fortement dépendantes de l'état de développement d'un pays.

Mais ces droits sociaux ne se limitent pas à leur seule dimension monétaire. Ils se définissent également à travers l'accès à un certain nombre de services fondamentaux (la santé, le logement, l'éducation), dont la réalisation passe tout autant par des politiques d'offre de service public, que de prestations monétaires. Ils passent également par la définition de droits qui confèrent un contenu au droit au travail reconnu par la Constitution : le droit à l'insertion, ou encore le droit au passage à temps plein pour les salariés à temps partiel peuvent en être des illustrations. C'est finalement à partir de cette affirmation des droits sociaux que pourrait se développer “ une conception renouvelée de l'assistance, dont l'objectif n'est pas de reléguer les assistés dans une sphère autonome, mais d'intégrer l'ensemble des catégories sociales dans un droit commun de la protection sociale ” (Concialdi, dans ce numéro).

Certaines de ces propositions, mais aussi celles formulées par Sylvie Morel sur l'élargissement de l'assurance sociale, rejoignent les réflexions de juristes comme Alain Supiot, témoignant encore une fois du lien entre protection sociale et emploi. En effet, pour répondre aux évolutions actuelles de l'emploi, ca-

ractérisées par une plus grande flexibilité interne (transformations du travail au service d'un même employeur) ou externe (précarisation des emplois), Alain Supiot propose notamment de définir un statut professionnel qui ne soit plus lié à la notion restrictive d'emploi, mais rattaché à une notion élargie de travail. " En conséquence, le statut professionnel élargi recouvre trois des quatre cercles du droit social : les droits propres au travail salarié (l'emploi), les droits communs de l'activité professionnelle (hygiène, sécurité...) et les droits fondés sur le travail non professionnel (charge de la personne d'autrui, travail bénévole, formation de soi-même...). Au statut professionnel élargi correspondent des droits de tirage sociaux de divers ordres. "

A la recherche de nouveaux fondements politiques

La plupart des articles envisage donc une fonction de la protection sociale qui ne soit pas uniquement de fournir un revenu de remplacement ou de subsistance. Ses objectifs sont aussi dans l'accès à un certain nombre de biens, de services, de droits. Mais, comme le soulignent également plusieurs articles, la forme que peut prendre une définition active des politiques de protection sociale dépend fondamentalement des normes d'emploi auxquelles sont adossées les normes de protection sociale. C'est dans ce sens que l'on doit comprendre l'engagement syndical pour le reclassement des chômeurs au début du siècle : assurer un emploi dans les conditions salariales qui sont celles revendiquées par le mouvement ouvrier. C'est aussi en ce sens que les évolutions présentes aboutissent à des dégradations de statuts, parce que justement elles s'adosent à des normes d'emploi explicitement ou implicitement dégradées.

La reconnaissance de la place centrale de l'emploi dans la construction de la sécurité du salarié n'est pas nouvelle. Comme le rappelle l'article de Jean-Marie Pernot et de Carole Tuchsirer, la volonté de ne pas se limiter à un rôle passif d'indemnisation des chômeurs, mais au contraire de promouvoir leur reclassement était déjà très présente dans le projet défendu par Pelloutier au tout début du siècle d'instaurer un Office national ouvrier de statistiques et de placement. Dans la vision syndicale, existe même une vision souvent critique à l'égard des secours de chômage – d'autant plus critique d'ailleurs que ceux-ci sont pris en charge par l'Etat. " L'organisation de cette information sur le travail et l'incitation à la mobilité sont au cœur du projet de l'Office national ouvrier de statistique et de placement : faire connaître dans toutes les bourses les lieux où le travail est disponible, inciter le chômeur à quitter ceux où la force de travail est excédentaire. (...) Dans cette logique, le chômage ne suppose pas une indemnisation dégradante pour l'individu mais une action continue pour son inexistence. Henri Prêté, de la Fédération de l'éclairage, écrira plus tard : " Peut-on encore une fois, recourir aux secours de chômage insuffisants, onéreux pour les finances publiques et considérés à juste titre par la classe ouvrière comme une aumône constituant un abaissement de la valeur sociale du travailleur ? " (Pernot, Tuchsirer, dans ce numéro).

Par la suite, les systèmes de protection sociale construits après la seconde guerre mondiale sont tous adossés à une norme de plein emploi, ce qui conduit à dire “ que la première des politiques à mener est celle qui vise à restaurer le plein-emploi ” (Concialdi, dans ce numéro). C’est vers cette vision plus intégrée de l’emploi et de la protection sociale que tendent plusieurs articles et qu’explique en particulier l’analyse proposée par Pierre Concialdi, qui s’oppose à une vision de la protection sociale cantonnée au rôle de “ béquille sociale du libéralisme économique ”. En effet, “ il existe des effets en retour non négligeables des politiques sociales sur les inégalités initiales qui prévalent sur le marché du travail. Le subventionnement des bas salaires, qu’il prenne la forme d’allègement du coût direct de la main-d’œuvre bénéficiant aux employeurs ou de compléments de revenus aux salariés (allocation complémentaire de revenu) pousse globalement à un affaiblissement des plus bas salaires, et, de ce fait, à un creusement des inégalités. En d’autres termes, il n’est guère possible d’analyser les effets d’un système de transferts en négligeant ces effets en retour des politiques sociales sur les inégalités de salaires. Si l’objectif est de parvenir, *in fine*, à une réduction des inégalités de revenu disponible, c’est l’ensemble du système de production et de correction de ces inégalités qu’il convient de prendre en compte ” (Concialdi, dans ce numéro). Plusieurs exemples de ces interactions peuvent être donnés. Ainsi, les incitations au temps partiel sous la forme des exonérations de charges appliquées depuis 1992 ont-elles contribué à la progression de cette forme d’emploi. Or le développement de ce type d’emplois, le plus souvent lié à des niveaux de salaires très faibles, pose de multiples problèmes en termes de protection sociale : faiblesse des prestations de chômage associées ; faiblesse à terme des prestations de retraite associées ; et, de façon plus immédiate, faiblesse des revenus qui aboutit à la progression du nombre de “ travailleurs pauvres ” – et conduit donc certains à poser la question de l’allocation complémentaire de revenu. On voit bien finalement comment la progression de l’emploi à temps partiel met en cause les normes de protection sociale, en même temps que son encouragement par des exonérations de charges sociales conduit à renforcer son ampleur. D’autres exemples montrent qu’on peut envisager des formes de protection sociale plus actives qui ne mettent pas en cause les normes d’emploi et de protection sociale : de ce point de vue, les politiques actives développées par l’UNEDIC (conventions de conversion, allocation formation-reclassement en particulier) reposent à la fois sur une incitation à la reprise d’emploi et des formes d’indemnisation favorables – protégeant ainsi les normes salariales. Leur principale limite vient du fait qu’elles ne concernent qu’un nombre limité de salariés, plutôt parmi les plus proches de l’emploi.

Cette façon d’envisager la protection sociale revient à dire que la protection sociale agit toujours sur les normes d’emploi et de salaire – mais qu’elle peut le faire de plusieurs façons, soit en contribuant à leur soutien, soit en favorisant leur dégradation. D’où la nécessité d’une approche intégrée de ces deux questions.

C’est enfin à un dépassement même des concepts d’assurance sociale et d’assistance qu’invite l’article de Bernard Friot : “ Si nous penchons pour l’as-

assumés par la collectivité publique. De ce point de vue, on peut considérer que les évolutions du droit du travail et celles de la protection sociale font largement système et poursuivent des objectifs communs. Ceci explique aussi que plusieurs des propositions avancées placent cette question du temps au cœur de leur réflexion, et cherchent à définir des droits sociaux permettant à la fois de fonder un droit continu hors des périodes du travail, et d'articuler les différents temps de la vie – de l'entrée dans la vie active à l'âge de la retraite. Dans les rapports de force qui aboutissent à la construction d'un système de protection sociale, un des enjeux essentiels est bien celui de la maîtrise du temps... et de son financement.

Références bibliographiques

- Audier F., Dang A.T., Outin J.-L. (1998), *Le RMI comme mode particulier d'indemnisation du chômage*, Rapport pour la DARES.
- Billiard I. (1998), " Temps humain, temps productif. Les enjeux des années 1980-1990 ", *Revue française des affaires sociales*, n°3, juillet-septembre, pp. 89-106.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard.
- Concialdi P. (1997), " Le débat sur les retraites : l'alibi démographique ", *La Revue de l'IREES*, n°24, hiver 1997-98.
- Daniel C. (1999), " L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts ", *La Revue de l'IREES*, n°29, hiver 1998-99, pp. 5-28.
- Daniel C., Tuchszirer C. (1999), *L'Etat face aux chômeurs*, Flammarion.
- Eydoux A., Béraud M. (1999), " L'indemnisation des chômeurs en activité réduite et l'organisation de marchés transitionnels : vers une segmentation renouvelée du marché du travail ", in *L'Economie sociale. Formes d'organisation et institutions*, XIX^e journées de l'AES, L'Harmattan, pp. 359-372.
- Outin J.L. (1998), " Minima sociaux, minima salariaux et solidarité sociale : entre l'assistance et l'assurance ", Communication au séminaire IRES " assurance-assistance-solidarité ".
- Supiot A. (dir.) (1999), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion.