

---

---

## Pour une économie politique de la protection sociale

---

*Pierre CONCIALDI \**

*“ To ask for full employment while objecting to these extensions of State activity is to will the end and refuse the means ”*

*William H. Beveridge, 1944 <sup>1</sup>*

Depuis deux décennies, la protection sociale est soumise à de multiples pressions et tensions. Ceci se manifeste dans les discours et, notamment, dans les usages du concept de solidarité qui se trouve, en quelque sorte, écartelé entre deux pôles – ceux de l’assistance et de l’assurance – qui fondent des conceptions radicalement différentes de la protection sociale<sup>2</sup>. Ces tensions se concrétisent non seulement par des réformes explicites de notre système de protection sociale – par exemple en matière d’assurance chômage ou de retraite – mais aussi par la domination d’une logique gestionnaire. La première partie de cet article a pour objet de montrer en quoi, sous couvert de logique gestionnaire, les réformes en cours contribuent à remodeler, dans le moyen et long terme, la carte des principes fondateurs de la sécurité sociale. La thèse qui y est soutenue est que la protection sociale est soumise depuis une quinzaine d’années à une pression de plus en plus forte de la logique marchande, ce qui correspond historiquement à un tournant important.

L’hypothèse développée ensuite pour expliquer ce phénomène est celle d’un décalage croissant entre la légitimité sociale de la protection sociale, qui reste forte, et sa légitimité politique – telle qu’elle s’exprime aujourd’hui à travers le

---

\* Chercheur à l’IRES

1. “Exiger le plein emploi tout en émettant des objections à l’extension des activités de l’Etat revient à désirer la fin tout en refusant les moyens”. William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, George Allen et Unwin, London, 1944, page 36.

2. Voir à ce propos les articles de ce numéro ainsi que les thèses développées dans (Concialdi, 1997b).

jeu institutionnel – qui est de plus en plus faible. Ce décalage est le signe d'un déficit démocratique qui risque de miner les solidarités organisées à travers notre système de protection sociale. D'où la nécessité d'inscrire désormais la protection sociale dans sa dimension explicitement politique.

Les transformations en cours sont aussi légitimées, notamment dans le discours économique dominant, par des représentations qui véhiculent une vision réductrice et tronquée de la protection sociale. L'analyse de ces schémas de pensée qui est proposée dans la suite de l'article montre que ces représentations imposent une redéfinition implicite des objectifs et des normes de protection sociale qui est aux antipodes de ses principes fondateurs. A bien des égards, ces représentations banalisent une vision de la société qui n'est guère éloignée de celle qui a, de tous temps, inspiré les opposants traditionnels à l'idée d'une protection sociale obligatoire : la protection sociale devient alors, dans ce raisonnement, une simple béquille sociale du libéralisme économique.

Pour renouer avec l'esprit de la sécurité sociale et ses vertus intégratives, l'article propose dans une dernière partie une autre grille de lecture de la protection sociale qui s'appuie sur le principe d'un égal accès de tous les citoyens à un ensemble de droits sociaux fondamentaux. Une telle conception de la protection sociale pose nécessairement la question des politiques publiques susceptibles de contribuer à la réalisation d'un tel objectif. Deux défis majeurs en découlent. Le premier provient de la nécessité d'asseoir le développement de la protection sociale sur le plein emploi ce qui suppose non seulement de clarifier le sens et le contenu de ce plein emploi, mais aussi de définir le contenu des politiques publiques les plus appropriées pour y parvenir. Cependant, dans la mesure où cet objectif ne semble guère pouvoir être atteint rapidement, il en résulte un second défi concernant les personnes les plus éloignées aujourd'hui de l'emploi. Pour relever ce défi, les politiques d'assistance doivent être conçues non dans la ligne traditionnelle de processus de désignation/relégation, mais de façon à favoriser des processus d'affiliation/intégration dont la mise en œuvre passe par la création d'une nouvelle génération de droits sociaux.

### **La politique de maîtrise des dépenses sociales**

Les quinze dernières années ont été marquées par une politique rigoureuse de maîtrise des prestations sociales. Si le terme même de maîtrise a une longue histoire dans les débats qui ont agité les commissions de concertation du Plan dans les années soixante et soixante-dix (Gauron, 1983), c'est principalement depuis le tournant de 1983 que cette politique a été menée à la fois avec le plus de continuité et de consistance. Rétrospectivement, l'ampleur des changements opérés traduit une réorientation profonde des politiques sociales, ce mouvement n'étant pas d'ailleurs spécifique à la France (Commission européenne).

L'analyse permet de repérer deux leviers majeurs utilisés par les pouvoirs publics pour conduire cette politique de maîtrise des dépenses sociales (*cf.* encadré " Tendances et réformes du système français de protection sociale "). D'un

côté, les barèmes de prestations ont été, pour l'essentiel, revalorisés uniquement sur la base de l'évolution des prix, sans prendre en compte la croissance de la richesse nationale. Depuis 1982, les revalorisations des barèmes ne pèsent plus guère sur la progression des dépenses sociales (Chassard et Concialdi, 1989 ; Amrouni, Concialdi et Missègue, 1995). De l'autre, les conditions d'attribution des prestations sont devenues de plus en plus restrictives. En d'autres termes, de moins en moins de salariés ont désormais accès à un droit commun de la protection sociale. En conséquence, ces deux facteurs, sur lesquels les pouvoirs publics ont une relative maîtrise, contribuent de moins en moins à la croissance des prestations depuis 1982. Réciproquement, le poids des facteurs démographiques et économiques, difficilement maîtrisables par les pouvoirs publics, s'est accru. Depuis cette date, ces deux derniers facteurs expliquent environ 60 % de la croissance des prestations, contre moins de la moitié entre 1978 et 1982 et un peu plus de 20 % entre 1970 et 1978.

L'action sur les barèmes est à la fois celle qui est la plus simple à mettre en œuvre et celle qui produit les effets les plus immédiats et les plus visibles pour les décideurs. Les modifications des conditions d'attribution des prestations sont, dans certains cas, moins perceptibles et, surtout, leurs effets sur la croissance des dépenses sociales sont généralement plus graduels. Le resserrement des conditions d'attribution des prestations a emprunté deux voies symbolisées par deux néologismes : la sélectivité et la contributivité. La sélectivité consiste le plus souvent à réserver l'octroi de prestations aux ménages les plus modestes. La récente tentative de mise sous condition de ressources des allocations familiales en constitue l'exemple le plus récent. L'application de règles de plus en plus contributives consiste, en revanche, à resserrer le lien entre les cotisations versées et les prestations reçues.

Ces transformations de notre système de protection sociale constituent un changement politique majeur. Le terme de levier peut, de ce point de vue, apparaître ambigu dans la mesure où il évoque surtout le caractère technique des ajustements opérés et non leur coloration politique. **Il nous semble cependant révélateur de la façon dont le processus de recomposition de la protection sociale qui est à l'œuvre depuis une quinzaine d'années s'est déployé. A savoir non pas sous la pression d'une idéologie libérale clairement affichée – à l'image de ce qui a pu se produire chez nos voisins d'outre-Manche – mais sous l'effet d'une " non politique ", c'est-à-dire l'absence de principes clairement ordonnés en fonction desquels il conviendrait, ou il aurait convenu, de conduire les transformations de notre système de protection sociale. Dans le cas français, c'est plutôt la prégnance de plus en plus forte d'une logique gestionnaire qui, dans le moyen et long terme, a fini par imposer, de fait, une réorientation politique des principes fondateurs de la sécurité sociale. Ce qui ne signifie pas, bien sûr, que dans la durée, l'idéologie portée par ces changements ne finisse pas par s'imposer comme étant, en quelque sorte, naturelle.**

### **Tendances et réformes du système français de protection sociale : un bref aperçu**

L'analyse des tendances ayant affecté notre système de protection sociale est complexe car elle supposerait d'examiner un ensemble très vaste de prestations, dont la structure, les conditions d'attribution et les montants changent régulièrement. Une façon de prendre une vue globale de ces changements consiste à analyser l'évolution de la masse des prestations selon une décomposition faisant intervenir divers facteurs (taux de couverture des populations concernées, revalorisations des barèmes, facteurs économiques et démographiques). Cette approche reste bien sûr assez approximative compte tenu des indicateurs retenus, mais elle permet d'identifier un certain nombre d'inflexions majeures (Chassard et Concialdi, 1989 ; Amrouni, Concialdi et Missègue, 1995).

Les résultats ainsi obtenus sont confirmés par un rapide panorama des principaux changements ayant affecté la réglementation dans les divers domaines de la protection sociale. Il est utile, à cet égard, de distinguer, d'une part, les prestations pour lesquelles l'ouverture des droits n'est pas – ou faiblement – subordonnée à l'exercice d'une activité professionnelle (famille, maladie) et, d'autre part, celles pour lesquelles les conditions d'activité antérieure sont déterminantes, tant pour définir le champ des allocataires que le montant des prestations (chômage, retraite).

Pour la famille, l'évolution des barèmes constitue le principal levier d'action à la disposition des pouvoirs publics. De nombreuses prestations familiales sont ainsi indexées sur l'évolution de la BMAF (base mensuelle de calcul des allocations familiales) dont le niveau, en francs constants, n'a jamais dépassé depuis quinze ans celui atteint en 1983. Cette année-là, le niveau de la BMAF avait à peu près retrouvé le maximum qu'il avait atteint en 1978. Le pouvoir d'achat de nombre de prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation d'éducation sociale) a connu une évolution similaire. C'est également vrai en ce qui concerne l'allocation de rentrée scolaire (ARS), si l'on excepte la majoration exceptionnelle de 1995 : entre 1978 et 1996, le pouvoir d'achat de l'ARS a baissé de 0,4 %.

Pour la maladie, c'est la politique en matière de remboursement des soins qui constitue le principal facteur de maîtrise des dépenses d'assurance-maladie. La part prise par la Sécurité sociale dans le total des dépenses de soins et de biens médicaux est un bon indicateur du niveau de couverture sociale. Celle-ci a diminué, globalement, depuis une quinzaine d'années, et cette chute a été particulièrement forte en ce qui concerne les soins ambulatoires : pour ces derniers, le taux de remboursement par la Sécurité sociale a baissé d'environ 10 points depuis 1980.

Pour la famille et la maladie, on peut considérer que le débat autour de la mise sous conditions de ressources de certaines prestations constitue le prolongement logique de la politique menée depuis quinze ans. Le simple maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales s'est en effet traduit

décalage croissant entre les normes d'évolution des prestations et les normes économiques générales, aboutissant à une sélectivité de fait. Certaines prestations, formellement ouvertes à tous les ménages, peuvent aussi être analysées dans ce sens. Ainsi les conditions d'attribution de l'APE (allocation parentale d'éducation) font que, dans la pratique, cette prestation concerne davantage les ménages modestes. Réciproquement, l'AGED (allocation de garde d'enfants) bénéficie principalement aux ménages les plus aisés. Dans le champ de la maladie, la politique de déremboursement et l'instauration de tickets modérateurs, en instituant une sorte de barrière à l'entrée, ont aussi contribué à limiter, de fait, l'accès aux soins d'une proportion croissante de la population, conduisant à la mise en œuvre de la CMU (couverture maladie universelle).

Les réformes en matière d'indemnisation du chômage et de retraite ont combiné des mesures tendant à la fois à restreindre le niveau des prestations et le champ des allocataires. En ce qui concerne l'indemnisation du chômage, la création des filières d'indemnisation en 1982, puis la séparation entre un régime « d'assurance » et un régime de « solidarité » instaurée par les accords de 1984 ont constitué les deux changements majeurs des années 1980 et ont contribué à restreindre le champ des allocataires. Dans le champ de l'assurance, les accords de juillet 1992 et de juillet 1993 qui ont créé l'allocation unique dégressive ont conduit à la fois à une baisse des prestations et à une restriction dans leurs conditions d'accès. La croissance de la fin des années 1980 a pu contribuer à masquer, en partie, les effets de ces réformes. Mais depuis le début des années 1990, la dégradation des conditions d'indemnisation est spectaculaire : entre 1992 et 1998, le taux de couverture (c'est-à-dire le pourcentage de chômeurs indemnisés) est passé de 52,4 % à moins de 42 %. Durant la même période, la proportion de chômeurs indemnisés percevant moins d'un demi-SMIC est passée de 14 % à près de 40 %. Enfin, dans le domaine des retraites, l'action des pouvoirs publics a d'abord porté sur les conditions de revalorisation des prestations. Bien que le code de la Sécurité sociale ait prévu une revalorisation des pensions en fonction du salaire annuel moyen des assurés, dans la pratique la revalorisation des pensions a été, depuis le milieu des années 1980, déterminée en fonction de l'évolution des prix prévue par le rapport économique et financier annexé à la loi de finances. Cette pratique a été entérinée par la réforme de 1993. Celle-ci a par ailleurs durci les conditions d'attribution des prestations (allongement graduel de la durée d'assurance de 150 à 160 trimestres pour bénéficier d'une retraite à taux plein) et resserré le lien entre les salaires de carrière et le montant de la pension. La réforme de 1993 a, par ailleurs, créé le FSV (fonds de solidarité vieillesse) dont l'objet est de financer les prestations considérées comme « non contributives ». Pour les retraites complémentaires, les accords de 1996 programment une baisse régulière des droits à pension jusqu'à la fin de l'année 1999, de nouvelles négociations devant se tenir à cette date.

### **L'effacement des solidarités...**

Les restrictions ayant affecté l'ouverture des droits à prestations sont multiples et ce n'est pas l'objet de cet article d'en détailler la liste. C'est plutôt sur les motifs et les principes qui ont guidé ces changements qu'il est utile de mettre l'accent. A cet égard, certaines réformes apparaissent emblématiques. C'est le cas notamment des réformes de l'indemnisation du chômage, avec les décrets de 1982 puis les accords de 1984 ayant entériné la séparation entre " assurance " et " solidarité " réclamée de longue date par le patronat . Un changement de même nature a été introduit dans le système de retraite avec la réforme de 1993 créant le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dont l'objet est de financer les prestations considérées comme " non contributives ". Dans les deux cas, la notion de " contributivité " apparaît au cœur des motifs qui ont légitimé ces réformes.

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 désigne 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 des systèmes de protection sociale, la notion de contributivité peut être rattachée aux débats sur les modes de financement de la **protection sociale**. **L'idée d'un financement par la cotisation sociale – et d'une participation directe des ouvriers à ce financement – 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 – à un moment précis de l'histoire où les assurances sociales se mettaient en place – sur la meilleure façon de légitimer, d'un point de vue politique, la garantie d'accès à des droits sociaux.**

Un tel principe de légitimation politique des droits sociaux ne définit en aucune façon un principe de distribution des prestations. En d'autres termes, dire que le droit à une prestation sociale est mieux garanti par le versement par les salariés d'une cotisation ne définit pas, *a priori*, les règles de socialisation des ressources ainsi collectées. Bien au contraire. La légitimité politique ainsi acquise devrait permettre au salariat de s'affranchir de la logique des assurances marchandes et de promouvoir des règles de distribution plus solidaires que celles imposées par les lois du marché. Et notre système de protection sociale porte encore les traces de ces solidarités. Par exemple, certaines prestations bénéficient aux ayant droit des cotisants. De même, des prestations qualifiées aujourd'hui de non contributives peuvent être interprétées comme une forme de compensation des inégalités engendrées par les rapports sociaux (apRoberts et Concialdi, 1999).

Par rapport à cette idée originelle d'une contribution légitimant un droit, 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 doivent 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. C'est ainsi que les prestations familiales, désormais ouvertes à tous, sont qualifiées de non contributives. Dans le même ordre d'idées, certains préconisent de renforcer le caractère contributif de la protection sociale en établissant un lien plus étroit entre le montant des cotisations versées et les prestations reçues. A la limite, les cotisations sociales sont perçues comme de simples cotisations d'assurance marchande et devraient reproduire les inégalités engendrées par le marché du travail (Bourguignon et Bureau, 1999). Ainsi, une règle politique de distribution des ressources s'est substituée à une règle politique de légitimation d'un droit.

Une telle substitution constitue un changement majeur. Les avantages qualifiés de non contributifs ne constituent, en effet, que la partie émergée et la plus visible des multiples solidarités organisées à travers notre système de protection sociale. Car les solidarités qu'opèrent les régimes d'assurance sociale sont à facettes multiples. Elles existent entre hommes et femmes, entre catégories sociales, entre chômeurs et salariés employés, entre célibataires et couples, entre générations, entreprises, secteurs et régions (apRoberts et Concialdi, 1999). Et il n'existe aucune limite, *a priori*, à la redéfinition des prestations sociales dans un sens de plus en plus contributif. Comment tenir compte, par exemple, des périodes de chômage, de la précarité de l'emploi, des périodes de formation ou de congé parental, ou d'autres différences entre salariés ? Selon les réponses apportées à ces questions, le champ des solidarités sociales peut varier considérablement. En d'autres termes, l'idée de contributivité est susceptible de déboucher sur une déstabilisation totale des principes de solidarité qui fondent l'organisation des systèmes de protection sociale. Et l'on peut craindre que la logique gestionnaire ne finisse par imposer, sous l'emprise de la contrainte financière, une lente redéfinition de ces solidarités dans un sens de plus en plus restrictif, à l'image de ce que l'on observe en ce qui concerne l'indemnisation du chômage. A la limite, le critère de contributivité débouche sur une individualisation totale de la protection sociale qui peut ouvrir la porte à diverses formes de privatisation où les normes de protection sociale seraient alors dictées par le marché selon une règle de neutralité actuarielle (*cf. infra*, annexe " Le mythe de la neutralité actuarielle "), ce qui constitue la négation des principes qui ont guidé sa construction.

L'autre levier mobilisé par les pouvoirs publics pour freiner l'évolution des prestations sociales a consisté à indexer – au mieux – les prestations sociales sur l'évolution des prix. Cette règle n'a pas épargné les minima sociaux, certains

d'entre eux ayant même connu, jusqu'aux revalorisations récentes, des pertes importantes de pouvoir d'achat (CERC-Association, 1997b). La décision du gouvernement de ne pas remettre en cause cette règle concernant les retraites du secteur privé, alors que la loi lui en donnait l'opportunité, se situe dans la droite ligne des politiques menées depuis une quinzaine d'années. Pourtant, si la règle d'indexation sur les prix – et donc de maintien du pouvoir d'achat – donne plutôt l'illusion de la continuité et de la préservation de la protection sociale, il s'agit, là aussi, d'une rupture importante. Car une telle règle oriente les principes de distribution à l'œuvre dans le système de protection sociale dans un sens incompatible avec la logique salariale de la protection sociale. En d'autres termes, la pérennisation d'une règle d'apparence gestionnaire – la stabilité du pouvoir d'achat des prestations – traduit un choix de nature politique.

Un tel choix peut apparaître contradictoire avec l'idée d'une plus grande contributivité. La logique contributive conduit, en effet, à resserrer le lien entre le **niveau des prestations** et le **niveau des salaires**, tandis que la **règle d'indexation sur les prix aboutit à déconnecter** l'évolution des prestations de sa référence salariale. Cependant, cette contradiction n'est qu'apparente. Car ces deux changements participent d'un même mouvement visant à réduire le champ des solidarités organisées à travers le système de protection sociale. Certes, avec une règle d'indexation sur les prix, les salariés se trouvent, en quelque sorte, prémunis contre le risque d'inflation. Mais l'abandon de la référence salariale fait bien disparaître un degré de solidarité, de la même façon que la règle de la contributivité, telle qu'elle est aujourd'hui définie, conduit à placer hors du champ des assurances sociales certaines formes de prestations.

Les deux leviers mobilisés par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre la politique de maîtrise des dépenses sociales organisent ainsi le dépérissement graduel des principes de solidarité qui sont au fondement de la sécurité sociale. Cette politique est sans doute moins violente et, surtout, moins visible que des réformes frontales qui remettraient explicitement en cause cet acquis majeur du salariat, mais ses effets pourraient s'avérer être, à terme, aussi destructeurs. Certes, les transformations intervenues dans notre système de protection sociale ont d'abord touché les catégories les plus fragiles, le noyau dur du salariat restant relativement épargné. **Cependant, ce serait probablement une erreur de penser que les débats autour de la protection sociale se réduiraient à une opposition de plus en plus forte entre les intérêts de ceux qui se retrouvent aux marges du salariat et ceux qui continuent d'avoir accès au droit commun de la protection sociale.** Car la logique qui sous-tend ces réformes porte en germe la déstabilisation de l'ensemble des solidarités salariales. L'accumulation de micro-réformes transforme insensiblement les principes qui sont à l'origine de la sécurité sociale. Dans ces conditions, la prolongation de ces tendances ne peut que déboucher sur un point de rupture qui n'est, peut-être, plus si éloigné. En d'autres termes, on peut craindre que la politique



poursuivie depuis quinze ans ne prépare le terrain à des régressions plus radicales et plus brutales de la protection sociale.

### **... au profit de la logique marchande**

Les réflexions précédentes mettent l'accent sur ce qui disparaît ou s'efface au travers du processus politique engagé depuis quinze ans. Ce mouvement contribue à remodeler les contours de notre système de protection sociale selon des modalités qui restent ouvertes mais qu'il est néanmoins possible de caractériser. A cet égard, l'hypothèse générale que l'on peut formuler est celle d'une **pression de plus en plus forte de la logique marchande dans les mécanismes de protection sociale. Plusieurs observations permettent d'étayer cette hypothèse.**

Ainsi, la rétractation de la protection sociale est contemporaine du dogme de la limitation des prélèvements obligatoires qui s'est imposé depuis quinze ans. Ceci n'est finalement guère surprenant. D'abord parce qu'il est plus facile de stigmatiser les prélèvements que les dépenses sociales que ceux-ci contribuent à financer. Ensuite et, surtout, parce que l'essentiel des prélèvements – plus des trois-quarts – financent des dépenses sociales. Politique de maîtrise des dépenses sociales et limitation des prélèvements obligatoires constituent donc les deux faces d'une même réalité.

Le corollaire mécanique de la limitation ou de la baisse des prélèvements obligatoires est la hausse des prélèvements que l'on pourrait qualifier de non obligatoires. **Pour le dire plus concrètement, la maîtrise des dépenses sociales a pour effet d'ouvrir un espace supplémentaire pour le développement de la sphère marchande et ce, au sein même de la protection sociale.** Cette tendance apparaît nettement dans le domaine des retraites et de l'assurance maladie. Dans la mesure où ces deux branches de la protection sociale représentent plus des trois-quarts du marché (potentiel) de la protection sociale, il n'est guère étonnant qu'elles constituent la cible privilégiée des entreprises d'assurance, lesquelles ne font d'ailleurs pas mystère de leurs intentions. Dans le même esprit, les tentatives d'introduction de mécanismes concurrentiels dans la gestion de la protection sociale contribuent à renforcer le poids de la logique de marché.

Restriction du champ obligatoire de la protection sociale, d'un côté, appropriation – ou tentatives d'appropriation – par les entreprises marchandes du marché de la protection sociale, de l'autre : tels sont les deux axes par lesquels la logique de marché tend à s'introduire dans la protection sociale.

Le débat sur les retraites est une bonne illustration de ce processus. D'une part, la thèse dominante soutient un théorème d'impossibilité concernant l'augmentation des cotisations nécessaires au financement des besoins sociaux futurs. D'autre part, cette même thèse véhicule l'idée d'une solution fondée sur le développement de la capitalisation, avec en conséquence l'introduction d'acteurs mar-

chands dans la gestion même de la protection sociale et, surtout, l'introduction de mécanismes de régulation empruntant la voie des marchés financiers, c'est-à-dire des processus à la fois plus opaques et moins démocratiques .

Par rapport à ce diagnostic d'une pression de plus en plus forte de la logique de marché, il faut d'abord souligner le changement radical ainsi introduit dans la conception et la philosophie des systèmes de protection sociale. Historiquement, les systèmes de protection sociale se sont en effet construits en vue de protéger, précisément, le travail salarié des rigueurs de la logique de marché (Polanyi, 1983) . **En ce sens, le retour de la logique de marché constituerait une régression considérable.**

Il faut ensuite s'interroger sur les raisons qui permettent d'expliquer une telle inflexion. Plusieurs facteurs peuvent être identifiés. En ce qui concerne les acteurs, d'un côté, la perte d'influence des organisations syndicales et, de l'autre, le lobbying des entreprises d'assurances ont contribué à créer les conditions favorisant les changements évoqués, un des vecteurs de ces transformations étant **l'action des organismes internationaux. Par ailleurs, les réformes mises en œuvre s'appuient sur des représentations intellectuelles qui, d'une part, délégitiment l'action publique supposée être inefficace et, d'autre part, véhiculent des représentations de la protection sociale où celle-ci se trouve, de façon implicite, assimilée à de l'assurance marchande (cf. infra).**

A notre sens cependant, ces explications ne vont pas au cœur du problème. Pour rendre compte des transformations en cours, notre hypothèse est que **l'efficacité des solidarités organisées à travers le système de protection sociale dépend des processus politiques à travers lesquelles les normes et les règles de la protection sociale sont définies et légitimées . Plus précisément, la force de ces solidarités dépend en grande partie de l'exercice effectif de droits politiques par l'ensemble du corps social. Si l'on suit ce raisonnement, le dépérissement graduel de la protection sociale serait ainsi le symptôme d'un déficit démocratique qui frappe l'ensemble des sociétés salariales des pays développés, sans se limiter d'ailleurs à elles.**

Le divorce croissant entre les classes politiques européennes et les citoyens européens est particulièrement révélateur de cette situation. Comme nous l'avons souligné, les gouvernements européens soutiennent la thèse d'une nécessaire limitation des prélèvements obligatoires. Pourtant, cette thèse se trouve explicitement contredite par une majorité de citoyens européens. Selon un sondage réalisé par la Commission européenne en 1993, environ les deux tiers des citoyens européens se déclaraient prêts à accepter une hausse de leurs impôts ou cotisations pour préserver « un haut niveau de protection sociale ». On peut sans doute voir dans ce résultat le signe que la protection sociale n'est plus une promesse incertaine pour le futur mais est devenue une réalité tangible à laquelle les travailleurs européens sont désormais fortement attachés .

Les résultats de ce sondage n'ont bien sûr pas valeur de preuve et, encore moins, de démonstration. L'analyse des sondages d'opinion, si elle peut être révélatrice de certains symptômes, doit en effet être menée en tenant compte des processus d'information et de médiatisation des débats, processus qui ne sont pas sans effet sur l'opinion publique. Et il ne serait guère surprenant que, sous l'effet des discours particulièrement alarmistes concernant le vieillissement de la population, l'opinion publique ait pu changer (voir infra l'encadré sur " Le degré d'acceptabilité des prélèvements obligatoires "). Néanmoins, les conclusions de ce sondage sont d'autant plus significatives qu'il a été réalisé à une époque où des réformes régressives de la protection sociale avaient déjà été engagées dans la plupart des pays européens, notamment dans les années 1980, et que, dans la même période, le coût de la protection sociale avait été de plus en plus supporté par les ménages eux-mêmes (Commission européenne). Ainsi, alors que les salariés européens avaient payé de plus en plus cher une protection sociale en voie de régression, ils se déclaraient toujours prêts au début des années 1990 à poursuivre cet effort.

En résumé, c'est donc la faiblesse des droits politiques et la pauvreté des processus démocratiques qui permettent, selon nous, de rendre compte du paradoxe selon lequel la légitimité sociale des systèmes de protection sociale reste forte tandis que leur légitimité politique – telle qu'elle s'exprime aujourd'hui à travers le jeu institutionnel – devient de plus en plus faible .

### **Les dimensions politiques de la protection sociale**

Un tel diagnostic permet d'éclairer un certain nombre de débats et de réformes récentes. Il soulève, par ailleurs, de multiples interrogations.

La question des modes de financement figure parmi les débats récurrents dans le domaine de la protection sociale, notamment en France. Ce débat est essentiellement nourri aujourd'hui par des analyses économiques qui tentent d'identifier les avantages comparés, notamment en matière d'emploi, des diverses méthodes de financement . Ce faisant, la dimension proprement politique de cette question est reléguée au second plan, voire occultée des débats. C'est le mérite des analyses développées par Bernard Friot (1998) que de réintroduire cette dimension politique fondamentale. Selon Bernard Friot, la fiscalisation de la protection sociale porterait en germe le démantèlement de la protection sociale par un retour aux deux seules formes de rémunération du hors travail – à savoir l'allocation aux pauvres et la rente des propriétaires – qui sont légitimes sous le capitalisme. Cette idée nous paraît juste. Cependant, il nous semble important de souligner que la distinction introduite par Bernard Friot entre la cotisation sociale et l'impôt n'est pas une différence de nature qui traduirait l'essence propre de chacun de ces deux prélèvements. **Cette différence réside, selon nous, dans les processus politiques qui permettent de légitimer telle ou telle forme de prélèvement. Et, de ce point de vue, on peut considérer qu'il existe bien, à l'heure actuelle dans notre pays,**

une différence entre l'impôt et la cotisation sociale, la légitimité politique de l'impôt étant beaucoup plus faible que celle de la cotisation sociale et soumise, de plus, à des aléas plus importants. La validité et la portée de la thèse développée par Bernard Friot doivent donc être appréciées par rapport au contexte historique et socio-politique propre à chaque pays. Comme le montre l'analyse comparative, les différences observées entre pays dans l'architecture des prélèvements s'expliquent en effet par des différences dans les structures politiques, lesquelles définissent, ainsi que l'a souligné Sven Steinmo (1993), différents régimes de politiques sociales.

Dans le cas français, les études font actuellement défaut pour fonder un diagnostic robuste sur cette question. Plusieurs explications, plus ou moins spécifiques à la France, peuvent néanmoins être avancées pour rendre compte du fait que la légitimité politique de la cotisation sociale est plus forte que celle de l'impôt. D'abord, l'histoire de ces deux prélèvements n'est pas la même. Alors que la cotisation sociale constitue une innovation récente associée – au moins dans notre pays – au développement de la Sécurité sociale, les représentations associées à l'impôt restent encore fortement marquées dans l'inconscient collectif par l'idée de l'impôt tribut qui correspondait à la réalité de l'impôt sous l'Ancien régime. En d'autres termes, la cotisation sociale est associée à l'idée de progrès tandis que l'impôt évoque la longue durée du malheur. Dans le même ordre d'idées, le fait que la contrepartie de la cotisation sociale soit clairement identifiée à des prestations sociales qui bénéficient aux travailleurs, tandis que l'impôt reste encore étroitement prisonnier d'une vision archaïque selon laquelle " personne n'en bénéficie ", pèse sur la légitimité politique de chacun de ces prélèvements. Enfin, les institutions qui les légitiment ne sont pas les mêmes. La présence des organisations syndicales dans la gestion des institutions paritaires témoigne de la logique salariale de la protection sociale, tandis que le fossé entre les citoyens et les classes politiques est plus important et aurait tendance, depuis un certain nombre d'années, à se creuser.

En résumé, le débat sur le financement de la protection sociale ne prend sens que par rapport à l'inscription politique propre à chaque type de prélèvement et à la légitimité qui en découle. Dans ces conditions, soutenir que la fiscalisation de la protection sociale correspond, dans le contexte actuel, à des stratégies régressives n'interdit pas de souligner que, à plus long terme, il est nécessaire de concevoir et d'encourager le développement de processus politiques qui permettraient de légitimer d'autres formes de prélèvements et, plus généralement, d'inscrire la protection sociale dans la perspective d'une citoyenneté sociale effective.

A cet égard, la réforme de 1995, qui a confié au Parlement le vote d'une loi de financement de la sécurité sociale, pourrait apparaître comme une avancée dans le processus de démocratisation de la protection sociale. Mais ce changement est loin d'être dénué d'ambiguïté. Précisément pour les raisons que nous avons déjà évoquées. Car transférer les centres décisionnels vers le pouvoir

politique dans une période où la légitimité des classes politiques se trouve profondément remise en cause risque, à notre sens, d'accentuer la perte de légitimité politique de la protection sociale. C'est l'exercice effectif de droits politiques par l'ensemble du corps social qui permettrait de refonder durablement la légitimité politique de la protection sociale.

Cela ne signifie pas, bien sûr, qu'il faille nécessairement camper sur le statu quo et que la légitimité des organisations syndicales et patronales dans la gestion paritaire de la sécurité sociale – telle qu'elle a été organisée par la réforme de 1967 – soit plus forte que celle du pouvoir politique. Cependant, le problème de fond nous semble, dans les deux cas, de même nature : l'inaccomplissement de notre citoyenneté frappe de la même façon l'ensemble de nos institutions (Concialdi, 1997b : 83-85). Dans ces conditions, il n'y a pas de raison de penser, *a priori*, que le transfert au Parlement des pouvoirs décisionnels en matière de sécurité sociale soit, en tant que tel, un facteur de progrès.

La question qui se pose, par rapport à ce diagnostic, est de savoir comment redonner une dimension et une légitimité politiques à la protection sociale. **Avouons-le, il est bien difficile de répondre à cette interrogation. Néanmoins, il est possible d'en identifier deux dimensions majeures : celle des processus politiques par lesquels s'élaborent les décisions, et celle des objectifs et des finalités assignés à la protection sociale.**

La question des processus politiques comporte elle-même plusieurs volets. Un premier aspect concerne les formes de la démocratie sociale. Il est clair, à cet égard, que la réforme de 1967 a contribué au processus de délégitimation politique de la protection sociale, les salariés pouvant se sentir, à juste titre, comme dépossédés de la protection sociale. Les ordonnances de 1967 ont apporté plusieurs modifications essentielles et elles ont, en fait, surtout servi au gouvernement de l'époque à soustraire la gestion de la sécurité sociale à la prédominance des syndicats ouvriers et, notamment, à la CGT. Ainsi, la composition des conseils d'administration a été modifiée par l'instauration d'une représentation paritaire – c'est-à-dire avec une égalité de voix entre employeurs et salariés – alors que ces derniers disposaient auparavant des deux tiers des voix. Par ailleurs, ces ordonnances ont supprimé l'élection des administrateurs au profit d'une désignation de ceux-ci par les organisations représentatives, ce qui a assuré le monopole de fait de la représentation au CNPF et organisé, au détriment d'une CGT marginalisée, un pluralisme syndical qui a favorisé des jeux d'alliance entre patronat et syndicats pour l'accession à la présidence des institutions paritaires.

Cette question générale des formes de représentation et d'expression des travailleurs, ainsi que celle de leur visibilité, se pose tant au niveau de la régulation d'ensemble du système de protection sociale, que dans la mise en œuvre concrète des projets et des dispositifs. Là encore, les ordonnances de 1967 ont porté un coup fatal à une institution, la FNOSS (Fédération nationale des organismes de sécurité sociale) qui avait été, durant toute la période de mise en

œuvre initiale de la Sécurité sociale, un vecteur déterminant de la démocratie sociale. Grâce à son apport matériel et technique aux caisses de Sécurité sociale, ainsi qu'à son action dans la promotion des principes de la Sécurité sociale, cette institution avait, sous l'impulsion de son directeur Clément Michel, largement contribué à " faire passer un souffle humain dans des règles qui ne peuvent être autre chose qu'abstraites ". Mais " ces unions, qui cristallisaient les tendances mutualistes et constituaient d'importants groupes de pression, irritaient les gouvernements qui leur reprochaient de faire écran entre l'Administration et les caisses ". La FNOSS, dont l'existence juridique n'était pas formellement remise en cause par les ordonnances de 1967, fut dissoute à la fin de l'année 1971. Comme le résume son directeur, l'étouffement de la démocratie sociale fut un trait douloureux de cet épisode de la sécurité sociale : " Ramener les salariés à nouveau à une situation de mineur dans leur propre régime, je trouve cela scandaleux et inacceptable ".

Enfin, la transparence et le pluralisme des débats constituent aussi des conditions importantes de l'approfondissement de la démocratie politique. Le débat sur les retraites en fournit une bonne illustration (*cf.* encadré sur « L'acceptabilité des prélèvements obligatoires »). En focalisant le débat sur l'aspect comptable des dépenses, la plupart des rapports officiels tendent en effet à passer largement sous silence les aspects positifs des contreparties apportées par la protection sociale. Cette tendance, qui n'est pas nouvelle, s'est trouvée renforcée avec la mise en place de la commission des comptes de la Sécurité sociale dont le seul objet est d'établir un bilan purement comptable, sans s'interroger sur les finalités de la Sécurité sociale ni l'ampleur des besoins sociaux et, encore moins, sur la façon dont ces besoins sont satisfaits. La protection sociale tend ainsi à être appréhendée et perçue uniquement sous l'angle de son coût et de son déficit, notion qui n'a guère de sens dans ce domaine .

La question des objectifs et des finalités de la protection sociale demande aussi à être posée en des termes nouveaux ainsi qu'en des formes proprement politiques. C'est d'ailleurs sur ce terrain politique que se situe implicitement le discours économique dominant lorsqu'il véhicule, comme nous allons le voir, des représentations de la protection sociale largement décalées par rapport à la réalité. Ce sont ces représentations qui nourrissent et légitiment, dans le champ intellectuel, les principaux projets de réforme mis en œuvre ces dernières années.

### **Une dérive libérale encouragée par les représentations économiques**

Comme nous l'avons signalé, le dogme de la limitation des prélèvements obligatoires constitue la face cachée de la politique de maîtrise des dépenses sociales. D'une certaine façon, ce dogme traduit la résurgence de l'ancienne opposition libérale à l'idée d'obligation. La pensée libérale a longtemps combattu, en effet, l'idée d'une protection sociale obligatoire dont la source ne serait pas la

volonté individuelle et cette idée ne s'est véritablement imposée dans la plupart des pays qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale (Hatzfeld, 1971). Aujourd'hui, le débat ne porte plus, au moins ouvertement, sur cette question de principe. Personne ne conteste plus l'idée d'une intervention de l'Etat pour assurer une certaine sécurité aux travailleurs. L'enjeu porte désormais sur le niveau de cette protection obligatoire. En résumé, le débat essentiel n'est plus un débat de principe mais un débat sur les normes de protection sociale et les dispositifs qui y sont associés.

Cependant, ce débat traduit toujours la même opposition séculaire aux principes fondateurs de la protection sociale. Il tend ainsi à ré-instituer deux figures – celle de l'assisté-allocataire et celle du salarié-rentier – qui ont toujours été, dans la pensée libérale, les deux seules figures légitimes en matière de protection sociale. Les représentations que propose la théorie économique de la protection sociale contribuent à cette dérive. Elles s'appuient en effet sur des schémas de pensée qui tendent à redéfinir implicitement les finalités assignées à la protection sociale et engagent, de ce fait, des options politiques. Deux exemples sont particulièrement révélateurs de ces discours.

Le premier exemple s'appuie sur deux rapports du conseil d'analyse économique (Bourguignon, 1998 ; Bourguignon et Bureau, 1999). Ces deux rapports, publiés à un an d'intervalle, **sont représentatifs des discours dominants en économie de la protection sociale, tant par leur message explicite que par la vision implicite de la protection sociale qu'ils véhiculent. C'est par ce second point que nous commencerons car ces représentations impriment leur marque à nombre de réformes qui sont aujourd'hui discutées.**

Dans le premier rapport du CAE, la protection sociale est réduite à un instrument technique n'ayant pas vocation à redistribuer : “ Ces dernières (les interventions des assurances sociales) n'ont pas en effet principalement pour effet d'opérer une redistribution entre individus différents, mais une redistribution des individus à eux-mêmes à un autre point du temps (retraites), ou dans un autre état (maladie) ” (Bourguignon, 1998 : 7). Dans ce schéma, les effets redistributifs des transferts devraient donc être évalués en faisant la balance entre les prestations que les individus reçoivent (ou qu'ils peuvent espérer recevoir compte tenu de leur probabilité de risque), et le prix qu'ils seraient prêts à payer à des assurances marchandes pour cette protection, ce que l'auteur nomme “ le consentement à payer ”. Comme il existe bien évidemment d'énormes “ difficultés à apprécier le caractère redistributif des interventions publiques ou même des assurances sociales ” (Bourguignon, 1998 : 7), celles-ci sont écartées de l'analyse, ce qui conduit l'auteur “ à privilégier l'analyse du système 'direct' de redistribution que constituent la fiscalité et les prestations non contributives ” (Bourguignon, 1998 : 8). L'hypothèse implicite est donc que la protection sociale, notamment à travers ses prestations dites contributives, n'a aucun effet sur les iné-

galités. Dans ce schéma, il serait donc neutre ou équivalent de revenir à une protection sociale minimale servant des prestations d'assistance en laissant le soin aux autres salariés de recourir à des assurances marchandes.

Un tel amalgame entre protection sociale et assurances marchandes ne peut qu'être source de confusion. En négligeant de considérer le rôle des prestations sociales dites contributives, l'analyse suppose en effet que ces prestations, qu'elles soient assurées par le biais d'assurances sociales ou par le marché, n'ont aucun effet sur les inégalités ou que les effets sur les inégalités sont les mêmes dans les deux cas. En d'autres termes, comme le remarque dans son commentaire un des économistes les plus réputés dans ce domaine, Antony B. Atkinson, "une des contributions importantes de ce rapport est de rendre explicite la référence "contrefactuelle" considérée qui serait une situation où serait substitué à l'Etat actuel (comprenant les dépenses publiques et l'assurance publique) un dispositif où les gens paient peu ou pas d'impôts, et où ils n'ont que la possibilité de recourir à l'assurance privée (Bourguignon, 1998 : 51)". Or, comme le note Atkinson, une telle alternative "comporte des éléments très régressifs" (Bourguignon, 1998 : 52). Car l'ampleur des solidarités mises en œuvre dans les systèmes de protection sociale est sans commune mesure avec celles produites par les assurances marchandes. Tout se passe donc comme si, dans ce raisonnement, laisser la gestion de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse au secteur marchand n'avait aucune conséquence sur la distribution de ces prestations assurées aujourd'hui, dans notre pays, par le biais d'assurances sociales obligatoires. Comme le note Atkinson dans un style mesuré, "on est placé devant un choix entre deux sortes de systèmes dont les enjeux ne sont pas assez explicités" (Bourguignon, 1998 : 52).

C'est sans doute la raison pour laquelle, dans le second rapport du CAE consacré à "*L'architecture des prélèvements*", le discours se fait plus explicite. Certes, la protection sociale y est toujours assimilée à des assurances marchandes, mais la référence auparavant implicite à cette forme d'assurance est mentionnée : "Il apparaît par ailleurs nécessaire d'isoler les opérations d'assurance sociale. Par le fait qu'elles versent des prestations associées à des risques identifiés, sous conditions de cotisations préalables s'apparentant à des primes d'assurance, et surtout parce que les opérations correspondantes pourraient partiellement être réalisées dans le cadre de marchés réglementés – et le sont de fait dans d'autres pays, elles relèvent de la fonction allocative (fourniture de services)" (Bourguignon et Bureau, 1999 : 16, souligné par nous).

De larges pans de la protection sociale contributive (retraites, chômage, maladie) restent assimilables à de l'assurance marchande : "Le partage ainsi esquissé entre la fonction assurantielle et la fonction redistributive recoupe la notion de contributivité. Il convient en effet de distinguer, lorsqu'on analyse le système redistributif, entre des opérations de redistribution transversales, c'est-à-dire entre individus, et des opérations longitudinales qui redistribuent le revenu d'un individu dans le temps (retraite) ou entre états (chômage, maladie).



Selon les pays et selon les risques, ces opérations longitudinales, qui relèvent d'une fonction d'assurance sociale, sont effectuées dans un cadre public ou par le marché "(Bourguignon et Bureau, 1999 : 18). Il conviendrait donc d'isoler, au moins dans l'analyse des effets redistributifs, la partie contributive ou actuariellement neutre des assurances sociales : " La distinction à effectuer, lorsqu'on évalue la redistribution, consisterait donc à déterminer avec précision la partie actuarielle des assurances sociales pour l'écarter de l'analyse, celle-ci n'étant par définition pas redistributive " (Bourguignon et Bureau, 1999 : 19). La démarche est donc identique dans les deux rapports.

Le problème essentiel de ce type d'analyse est que la détermination de cette fonction supposée assurantielle nécessite la définition de critères qui ne sont jamais donnés *a priori*. Les mirages du vocabulaire ne résistent pas en effet à l'analyse : le concept de neutralité actuarielle n'est jamais neutre car il suppose, pour être opérationnel, de déterminer les catégories au sein desquelles devrait s'opérer le calcul actuariel (*cf.* encadré : « Le mythe de la neutralité actuarielle »). **Lorsque ces fonctions supposées assurantielles sont assurées par le marché, c'est ce dernier qui définit, en fonction de ses critères propres de profitabilité, les règles du jeu et, par voie de conséquence, les catégories et les limites au sein desquelles se concrétise la mutualisation des risques. En d'autres termes, c'est le marché qui définit alors le champ des solidarités et dicte ainsi certaines des normes de la protection sociale. C'est donc toute la dimension politique de la protection sociale qui est évacuée. Serait-ce le prix à payer pour une meilleure efficacité ? Nullement. Une large partie de la littérature sur l'économie de l'assurance est précisément consacrée au problème majeur que rencontre sur cette question l'économie de marché. A savoir que toute entreprise d'assurance opère nécessairement des transferts entre classes de risques, et que la difficulté à gérer cette question risque dans bien des cas d'engendrer des surcoûts et de conduire à des situations économiquement inefficaces, c'est-à-dire, dans le jargon des économistes, à des situations " non optimales " (Henriet et Rochet, 1991) .**

Pour bien comprendre la portée de la critique que nous formulons à l'égard du raisonnement tenu dans le rapport du CAE, il faut préciser un point. Il ne s'agit pas de dénier aux auteurs la liberté de proposer une interprétation, parmi d'autres, du fonctionnement de la protection sociale. C'est le propre du débat théorique que de confronter différents schémas interprétatifs, nécessairement simplifiés, qui ne coïncident pas nécessairement avec la réalité ou, du moins, avec la perception spontanée que l'on peut en avoir. La question cruciale consiste à concevoir des systèmes d'énoncés qui puissent à la fois se confronter à la réalité (au sensible) et en donner une intelligibilité maximale. Or, de ce point de vue, on peut soutenir que la représentation théorique qui est donnée de la protection sociale par la théorie économique ne permet pas de comprendre correctement – ni par conséquent d'expliquer – sa raison d'être (*cf.* supra). Comme nous l'avons souligné, l'idée selon laquelle la protection sociale fonctionnerait selon la logique d'une assurance marchande

### **Le degré d'acceptabilité des prélèvements obligatoires**

Selon certains économistes libéraux, il existerait une limite aux prélèvements obligatoires. Cet argument est fréquemment mobilisé dans les débats sur la protection sociale. Sur la question des retraites, par exemple, le récent rapport du commissariat général au plan (CGP, 1999) évoque la thèse selon laquelle une hausse des cotisations employeurs aurait un impact sur le taux de chômage d'équilibre, ce qui conduit implicitement à écarter la possibilité d'une hausse future des cotisations pour faire face aux besoins de financement. Pourtant, cette idée est contestée sur le plan théorique et n'a guère reçu de validation empirique. Ainsi, contrairement à une idée fréquemment répandue, il n'existe guère de lien entre la part des charges sociales dans le coût de la main-d'œuvre et le niveau de ces coûts. De même, l'idée que des taux marginaux d'imposition trop élevés décourageraient l'activité est largement démentie par les études existantes, tant pour les plus bas revenus que pour les plus hauts.

Mais l'idée d'une limite aux prélèvements obligatoires s'appuie aussi sur des considérations de nature sociologique ou politique tenant au degré d'acceptabilité des prélèvements obligatoires. Pour examiner cette question, il est utile de considérer l'hypothèse formulée par Atkinson (1997), selon laquelle le degré d'acceptabilité des prélèvements dépend de la confiance qu'a la population que les prestations futures seront payées. Cette hypothèse présente une vertu heuristique évidente pour interpréter la façon dont se déploie le débat sur les retraites.

Le message essentiel martelé par les divers rapports officiels et abondamment relayé par les médias concerne les conséquences des changements de structure démographique sur les besoins de financement des régimes de retraite. Bien que l'on puisse discuter les hypothèses retenues pour élaborer ces projections, ce diagnostic n'est pas, sur un plan purement comptable, globalement faux. Sa principale limite est qu'il néglige d'accorder une place aussi importante aux multiples dimensions du débat sur les retraites (Concialdi, 1999a et 1999b). En focalisant le diagnostic sur cet aspect purement comptable, on peut penser que les rapports officiels ont contribué à décrédibiliser les régimes actuels et à accréditer dans l'opinion publique l'idée qu'il ne sera pas possible à l'avenir de garantir les prestations actuellement promises par le système de retraite. Si l'on suit l'hypothèse formulée par Atkinson, les discours excessivement alarmistes qui ont été tenus sur cette question ont donc pu éroder le degré d'acceptabilité de futures hausses de cotisations. En d'autres termes, les réticences supposées à l'égard d'une hausse des prélèvements ne seraient pas une donnée de fait, préalable au débat, mais au moins tout autant le produit d'un débat partiel ayant essentiellement mis l'accent sur les difficultés financières potentielles des régimes de retraite. La question de l'information des citoyens, d'une pluralité d'expression et, finalement, du caractère plus ou moins démocratique des débats se trouve ainsi posée.

ne rend absolument pas compte de la spécificité des systèmes de protection sociale. Dans ces conditions, l'hypothèse présentée dans les rapports du CAE se présente comme une hypothèse normative selon laquelle " il faudrait " que le système de protection sociale fonctionne selon une logique d'assurance marchande. C'est ce caractère implicitement normatif qu'il nous paraît important de souligner, dans la mesure où il engage **des choix politiques qui échappent, par définition, à l'appréciation de tout critère supposé scientifique.**

### **Les risques d'une vision instrumentale de la protection sociale**

La confusion introduite par les rapports du CAE conduit à méconnaître le rôle spécifique des assurances sociales. Ces rapports véhiculent par ailleurs une représentation de la protection sociale qui tend à légitimer les réformes récentes, la distinction introduite entre " la partie actuarielle des assurances sociales " et l'autre partie " redistributive " n'étant pas sans rappeler le clivage désormais souvent présent dans les projets de réforme entre assurance et solidarité.

Compte tenu de ces présupposés, la réduction des inégalités passe essentiellement dans ces raisonnements par des prestations (ou des prélèvements) ciblés. **C'est le message explicite de ces rapports : " La fonction redistributive relève pour l'essentiel, selon les auteurs, de la combinaison de l'impôt progressif sur le revenu et des transferts non contributifs (RMI, prestations familiales, allocation logement) " (Bourguignon et Bureau, 1999 : 7).** Il s'agit donc " d'optimiser " la gestion de ces dispositifs en maximisant, en quelque sorte, les effets sur les inégalités tout en minimisant les effets supposés désincitatifs des transferts. C'est précisément l'objet du second rapport. Les résultats débouchent sur la conclusion que les taux marginaux d'imposition sont " trop élevés " pour les plus bas revenus comme pour les plus hauts. En conséquence, les auteurs recommandent, afin de diminuer les effets " désincitatifs ", de lisser la progression des taux d'imposition dans le bas de la distribution des revenus en instituant une forme de crédit d'impôt pour les salariés à bas salaires . Cette proposition n'est pas nouvelle et a déjà été formulée cette année dans une note de la fondation Saint Simon parue au début de l'année ainsi que dans le dernier rapport du CSERC consacré au SMIC .

L'idée selon laquelle des transferts ciblés – c'est-à-dire, en matière de protection sociale, des prestations sous conditions de ressources – réduisent mieux les inégalités que des prestations de droit commun (ou contributives) peut paraître relever du bon sens. Il faut cependant souligner ici les limites de ce raisonnement qui néglige deux dimensions majeures du problème. La première est celle de la légitimité politique des systèmes de protection sociale. Dans les pays où la part des prestations sous conditions de ressources est importante, les prestations sociales sont d'un volume globalement beaucoup plus faible que dans notre pays. Ce constat traduit le

fait que des prestations ciblées, parce qu'elles ne s'intègrent pas dans un droit commun de prestations, parviennent difficilement à recueillir un soutien conséquent de la part de la population. D'où la rétractation graduelle vers un Etat-providence résiduel dont le faible poids ne parvient guère à limiter l'ampleur des inégalités.

Car, et c'est la seconde dimension négligée dans ce raisonnement, 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'allègements directs du coût de la main-d'œuvre bénéficiant aux employeurs ou de compléments de revenus pour les salariés, 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.

L'analyse développée dans le rapport du CAE part d'une vraie question : celle de la dégradation considérable des conditions d'emploi qui s'est traduite dans notre pays par le développement des bas salaires et des formes spécifiques de pauvreté laborieuse qui y sont associées. Elle est aussi animée par le souci de réduire les inégalités, objectif qui ne peut manquer de recueillir un large assentiment, surtout dans notre pays. **Cependant, elle repose sur un diagnostic très discutable qui tend à promouvoir des réformes susceptibles de déboucher sur le démantèlement de la protection sociale.**

Le constat de ce rapport est, comme nous l'avons souligné, que les taux marginaux d'imposition des bas revenus sont trop élevés. L'idée implicite d'un tel constat est que les personnes concernées souffrent de cette situation qui les empêcherait de rechercher ou de prendre un emploi. C'est sur le caractère volontaire ou involontaire de cette relégation dans l'inactivité et la pauvreté que se partagent généralement les observateurs, les libéraux ayant tendance à mettre l'accent sur le caractère volontaire du chômage (c'est la fameuse " culture du RMI ") tandis que les sociaux-libéraux insistent plus sur son caractère involontaire et les effets pervers du système de transferts. **Dans les deux cas, cependant, le diagnostic est largement décalé par rapport à la réalité. D'abord, comme le soulignent Atkinson et Mogensen (1993), parce que " les désincitations associées à l'existence de prestations sociales peuvent n'être guère pertinentes dans un contexte de chômage de masse " . Ainsi, aucun économiste ne soutiendrait aujourd'hui que le sous-emploi massif que connaît notre pays est dû à des taux marginaux d'imposition trop élevés. Ensuite, sur cette question, le rapport méconnaît délibérément l'abondante littérature empirique produite sur ce sujet ces dernières années. Certes, dans le cas français, il existe peu de travaux de cette nature. Mais ceux qui exis-**

tent montrent que les fameuses “ trappes à inactivité ” ou à pauvreté sont loin d'être importantes, ces conclusions rejoignant largement celles des nombreuses études disponibles pour les autres pays (Concialdi, 1998a). L'une des contributions majeures de ces travaux est la reconnaissance du fait que l'ampleur des effets supposés négatifs des prélèvements et des transferts reste difficilement décelable dans les études empiriques. Résumant une série d'études consacrées à cette question, Atkinson écrit : “ Notre revue des évidences empiriques suggère que nombre des effets identifiés sont d'une faible ampleur. Peut-être plus important encore, il existe relativement peu de situations dans lesquelles un effet désincitatif a pu être clairement établi ” (Atkinson et Mogensen, 1993). Et cet auteur de poursuivre ainsi : “ démanteler la protection sociale au motif qu'elle engendre des effets désincitatifs risquerait de faire perdre ses avantages redistributifs indéniables au profit d'un gain incertain en termes d'efficacité économique ”.

En d'autres termes, les solutions proposées à travers l'institution d'un crédit d'impôt sont justifiées par des considérations qui montent en épingle, en quelque sorte, des situations qui restent aujourd'hui marginales. Non seulement ces solutions sont inadaptées, mais, surtout, leur mise en œuvre concrète ne peut que contribuer à accréditer dans l'opinion l'idée que les difficultés d'emploi que connaissent aujourd'hui plusieurs millions de personnes seraient effectivement la conséquence d'une inadaptation de notre protection sociale. A travers des mesures qui visent à optimiser la gestion de dispositifs, avec des effets qui ne peuvent être que marginaux, c'est donc toute la représentation des problèmes actuels qui se trouve inversée. Avec en conséquence deux risques majeurs. Le premier réside dans la banalisation de dispositifs dont la dimension politique est totalement occultée. Ces dispositifs étant, par nature, fortement soumis aux aléas politiques, rien ne garantit que leur conception initiale, même pensée avec les meilleures intentions du monde, ne pourra être un jour infléchie dans un sens radicalement différent. D'autant, et c'est le second risque majeur, que l'existence même de tels dispositifs tend, comme nous l'avons souligné, à nourrir l'idée d'un chômage volontaire. Car une fois notre protection sociale ainsi optimisée, le dispositif de crédit d'impôt peut, outre les effets déjà évoqués sur la dégradation du marché du travail, devenir un redoutable instrument de sélection des pauvres. D'un côté, ceux qui travaillent et méritent un complément de revenu. De l'autre, ceux qui n'ont pas accès à l'emploi et s'auto-désignent, d'une certaine façon, comme des pauvres volontaires.

Ces représentations ne sont pas nouvelles. Depuis deux siècles, elles nourrissent de façon récurrente les débats sur la protection sociale. L'incapacité de la théorie économique à prendre en compte le caractère profondément novateur de la protection sociale débouche ainsi, logiquement, sur des préconisations auto-réalisatrices qui redonnent vigueur à ces images du passé.

### **Peut-on faire l'économie de la protection sociale ?**

Les rapports du CAE n'ont pas été écrits par des économistes ultra-libéraux. C'est simplement le produit de la théorie économique dominante. En ce sens, ils sont particulièrement révélateurs du formidable décalage qui existe aujourd'hui entre les représentations que la théorie économique donne des transferts sociaux et la réalité du fonctionnement des systèmes de protection sociale. Comme a pu le souligner à juste titre Atkinson (1997), " le cadre de base de la théorie n'incorpore aucune des nécessités pour lesquelles la protection sociale existe... La raison d'être des systèmes de protection sociale est **totale**ment absente du modèle théorique ". Il est difficile de mieux stigmatiser les lacunes de la théorie économique et, du même coup, sa prétention à orienter les choix politiques.

A cet égard, il est significatif de noter l'inflexion intervenue récemment dans le discours des organisations internationales. Ce sera notre second exemple. L'évolution que l'on peut observer dans les discours de la Banque mondiale et de l'OCDE est, en effet, assez étonnante et soulève des questions qui rejoignent, dans une large mesure, les réflexions précédentes. Prenons le cas de la Banque mondiale. Dans une récente conférence, l'économiste en chef de la Banque mondiale effectuait une intervention publique dans laquelle il prenait l'exact contre-pied de nombre des positions développées par la Banque mondiale sur les retraites dans son rapport de 1994 (Orszag et Stiglitz, 1999). Entre autres mythes épinglés : les comptes individuels d'épargne ne sont plus la panacée universelle et l'intervention de l'Etat n'est pas nécessairement mauvaise. Le changement de doctrine apparaît radical. Mais quelle signification lui accorder ?

Dans le cas de la Banque mondiale, il est clair d'abord que l'échec patent des stratégies d'ajustement structurel prônées depuis des décennies dans les pays en développement rendait de moins en moins crédibles ses prises de position. L'effacement du mur de Berlin et l'épuisement des oppositions idéologiques traditionnelles a aussi, sans doute, rendu plus explicite le caractère idéologique des préconisations de la Banque, lesquelles devenaient par voie de conséquence de moins en moins tenables dans ce nouveau contexte. S'agit-il pour autant d'un changement dans les objectifs poursuivis ?

En fait, les analyses récentes de la Banque mondiale prennent acte des limites théoriques de l'économie et, notamment, de la fin du mythe du marché auto-régulateur. Dans le même mouvement, cependant, les questions se trouvent déportées sur le terrain de ce que l'on pourrait appeler l'ingénierie économique. Il ne s'agit pas de préconiser les recettes les plus simplistes de l'économie néo-libérale, mais d'optimiser la gestion de dispositifs. C'est exactement dans cette veine que l'OCDE (1998a) a consacré un chapitre au salaire minimum dans ses Perspectives de l'emploi. Le salaire minimum n'y est plus présenté comme le mal absolu, c'est un instrument... au même titre que les systèmes de crédit d'impôt aux bas salaires. Les différents dispositifs ont des avantages et des incon-

vénients. La question qui se pose, et à laquelle l'OCDE tente de répondre, est celle de leur combinaison optimale. La réponse générale est que cet optimum dépend des conditions de mise en œuvre des dispositifs.

Cet avis pourra paraître modeste en comparaison des préconisations fortes que l'OCDE n'hésitait pas à formuler il y a quelques années à peine. Il véhicule cependant la même idée que celle présente dans les rapports du CAE. A savoir qu'il existerait une sorte de mécano de l'économie qu'il conviendrait d'optimiser.

Or nous avons vu à travers l'exemple de l'allocation complémentaire de revenu (ou crédit d'impôt aux bas salaires) que le choix des dispositifs utilisés pour cette optimisation engage des options politiques. En gommant cette dimension politique et en mettant, par exemple, sur le même plan le salaire minimum et le crédit d'impôt aux bas salaires, les analyses de l'OCDE accréditent l'idée selon laquelle il s'agit là de deux dispositifs neutres. C'est un peu dans le même esprit que l'on peut analyser les rapports de la Commission européenne tentant d'identifier " les bonnes pratiques " , notion que l'on retrouve dans le vocabulaire de l'OCDE (1998b) sous la dénomination de " politiques exemplaires ". Il est à craindre que ce type de discours n'en vienne à banaliser des représentations qui se situeraient, ou tenteraient de se situer, dans une logique purement gestionnaire, avec tous les dangers que nous venons d'évoquer sur l'architecture et les principes de nos systèmes de protection sociale .

### **Vers une économie politique**

On l'aura compris, la réponse à la question posée précédemment est négative : non, il n'est pas possible de faire l'économie, dans tous les sens du mot, de la protection sociale. Une telle économie n'est possible que si elle intègre explicitement la dimension politique de la protection sociale. C'est donc, au sens propre, une économie politique qui suppose, comme cela a déjà été indiqué, non seulement de repenser les processus politiques qui légitiment notre système de protection sociale, mais aussi ses finalités. C'est sur ce second point que cette dernière partie esquisse quelques idées générales.

La protection sociale n'a pas pour finalité première de réduire les inégalités sociales. Cependant, il est indéniable qu'elle y contribue. Il est essentiel ici de bien comprendre les processus à travers lesquels cet objectif se concrétise. Sur cette question clé, il est possible de proposer une grille de lecture différente de celle développée dans les rapports du CAE, lesquels reprennent l'idée naïve selon laquelle c'est en donnant plus aux pauvres, à **travers des prestations sélectives, que la protection sociale parvient à réduire les inégalités.**

Selon cette nouvelle grille de lecture de notre système de transferts, le système de prélèvements a pour fonction de collecter les ressources nécessaires à la satisfaction de droits sociaux fondamentaux (droit à l'emploi, à la santé, à l'édu-

cation, au logement, etc.). Dans ce schéma, ce n'est pas la distribution inégalitaire des prestations qui permet de réduire efficacement les inégalités. C'est au contraire à travers la promotion de l'égalité de tous par rapport à ces droits sociaux fondamentaux que l'on parvient à réduire les inégalités. Ces préoccupations conduisent à rechercher dans quelle mesure il y a réellement égalité de tous les citoyens par rapport à ces droits sociaux fondamentaux et à mettre en œuvre les politiques publiques les plus efficaces permettant de concrétiser l'accès de tous à ce droit commun.

Dans cette grille de lecture, les politiques ciblées apparaissent pour ce qu'elles sont, à savoir les symptômes des carences de la protection sociale. La mise en œuvre de la Couverture maladie universelle (CMU), la création du RMI et le développement de minima sociaux, les aides spécifiques au logement, la mise en place des ZEP constituent autant de politiques ciblées qui sont d'abord les *signes de l'échec des politiques publiques dans leur capacité à rendre effectif l'égal accès des citoyens aux droits sociaux fondamentaux*. Si ces mesures peuvent apparaître comme nécessaires pour faire face à l'urgence de certaines situations, elles sont loin de constituer l'outil privilégié de la lutte contre les inégalités, laquelle passe d'abord et avant tout par la mise en œuvre de politiques publiques favorisant l'accès effectif à une communauté de droits sociaux.

Une telle redéfinition des finalités de notre système de transferts est de nature politique dans la mesure où elle se fonde sur le principe de l'égalité de droit qui est au cœur des débats de philosophie politique (Rancière, 1995 ; Balibar, 1995). Elle nous invite, par ailleurs, à un complet renversement de perspective. Traditionnellement, en effet, la sécurité sociale a été pensée à travers la notion de risque.

Cependant, même en élargissant cette notion à l'idée de risque social, ce concept ne permet pas de rendre compte des véritables finalités de la protection sociale. D'abord, parce que la notion de risque ne correspond pas, tout simplement, à la réalité des fonctions assurées par la protection sociale. Ensuite, parce que cette vision des choses reste encore étroitement prisonnière d'une représentation héritée d'un passé, pas si lointain, où la maladie, la vieillesse, le chômage étaient étroitement synonymes de détresse pour les travailleurs.

Plus fondamentalement, la notion de risque n'envisage qu'une des faces, la plus sombre, de la protection sociale. Car au risque de chômage correspond le droit à l'emploi, au risque de maladie, le droit à la santé, au risque vieillesse, le droit à la retraite, etc. Et c'est d'ailleurs en ces termes que s'expriment aujourd'hui les revendications sociales. **A cet égard, il est d'ailleurs significatif que le président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) qualifie d'« extensive » la définition de la santé donnée par l'OMS, définition selon laquelle il s'agit de garantir « l'état de bien être ».** Car c'est bien là l'enjeu principal, celui d'une perspective positive ouverte par le développement futur de la protection sociale. En d'autres termes, la protection contre les risques



n'est qu'un moyen en vue d'une fin plus large et plus positive, qui consiste, à travers la garantie d'un droit social commun, à favoriser le développement et l'épanouissement des êtres humains . Si la notion de risque occupe encore une place centrale dans les représentations de la protection sociale, c'est probablement parce qu'elle constitue la face visible, et la plus douloureuse, de l'histoire du monde du travail. Mais le risque n'est, en quelque sorte, que la partie émergée d'un gigantesque iceberg. La promotion d'un droit social commun constitue l'avenir de la protection sociale. Deux axes d'action prioritaires peuvent être identifiés pour progresser dans cette direction.

Le premier part d'un rappel. L'essor des systèmes de protection sociale a été adossé, en quelque sorte, à une norme d'emploi qui était celle du plein emploi fordiste (au moins dans les pays d'Europe continentale). A cet égard, il est utile de souligner que la crise de l'emploi que connaissent les pays européens déstabilise aussi bien les systèmes d'inspiration bismarckienne – où les droits sociaux sont étroitement liés à l'exercice de l'activité professionnelle – que les systèmes beveridgiens. Dans son rapport présenté au gouvernement britannique en novembre 1942 (*Social Insurance and Allied Services*), William H. Beveridge mentionnait ainsi, parmi ce qu'il appelait les " hypothèses " (*assumptions*) de la sécurité sociale, le maintien du plein emploi et la prévention d'un chômage de masse. C'est la raison pour laquelle, deux ans plus tard, il publia un autre rapport (*Full Employment in a Free Society*) où il détaillait les politiques susceptibles d'être mises en œuvre pour parvenir au plein emploi. Dans l'esprit de Beveridge, le plein emploi n'était pas seulement souhaitable pour permettre l'institution d'un système de sécurité sociale, mais il en était une des conditions nécessaires.

Il importe cependant de préciser ce que l'on entend par plein emploi. A cet égard, les réflexions développées par William H. Beveridge sont particulièrement instructives. Elles indiquent en effet clairement la dimension explicitement politique de cette question (*cf.* Annexe : " Le plein emploi selon Beveridge ").

Le second axe se fonde sur une nécessité. 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. Dans cette perspective, le nonaccès de certaines catégories de la population à certains de ces droits, notamment le droit à l'emploi, doit d'abord déboucher à très court terme sur l'octroi de prestations monétaires. A cet égard, l'urgence consiste à revaloriser substantiellement le niveau des minima sociaux et, notamment du RMI, et à indexer la progression de ces revenus garantis sur la richesse nationale (Concialdi, 1998a). Mais des actions structurelles doivent aussi être engagées afin de favoriser la mise en œuvre de droits complémentaires et de politiques ap-

propriétés permettant de rendre effectifs ces droits sociaux fondamentaux. Le droit à l'insertion qui est apparu avec la création du RMI constitue un exemple, certes embryonnaire mais significatif, de la conception qui doit présider, dans ce schéma, à l'organisation des transferts sociaux. De ce point de vue, notre conception de l'assistance reste encore largement aujourd'hui inspirée de schémas archaïques. Ce qui fait défaut aujourd'hui, c'est une conception renouvelée de l'assistance dont l'objectif n'est pas de reléguer les assistés dans une sphère autonome, distincte de la société dans son ensemble, mais d'intégrer l'ensemble des catégories sociales dans un droit commun de la protection sociale.

### **Conclusion**

La question sociale n'est pas une lointaine image héritée de l'histoire du salariat. Elle est toujours d'actualité. Les clivages, les débats et les tensions qui ont resurgi ces dernières années à propos de la réforme de la protection sociale prennent peut-être des habits neufs. Mais ils signalent toujours les mêmes oppositions séculaires. Et c'est précisément au moment où la lente construction de la protection sociale permettait d'envisager l'achèvement d'une étape importante pour le monde du travail que ses fondements se trouvent remis en cause.

Comme nous avons tenté de le montrer dans cet article, les régressions qu'a connues notre système de protection sociale depuis le début des années quatre-vingt sont la conséquence d'un double déficit, politique et intellectuel. A cet égard, le symptôme le plus évident de ce double déficit est sans doute la question récurrente des prélèvements obligatoires qui constitue la face cachée de ce débat. Du point de vue politique, les prélèvements se trouvent en effet quasiment frappés d'interdit, du moins parmi les classes politiques qui se complaisent, pour des raisons électorales de court terme, dans des représentations archaïques. Les élus politiques sont d'ailleurs encouragés dans cette voie par la plupart des économistes qui, soit stigmatisent outrageusement les méfaits de la dépense publique, soit développent un discours optimisateur où l'intervention publique en matière de protection sociale n'est pas censée aboutir à des résultats très différents du jeu des forces du marché, gommant ainsi de façon subreptice une dimension fondamentale de la sécurité sociale.

Pour surmonter ce double déficit, il est nécessaire à la fois de faire évoluer les représentations et, surtout, de concevoir les processus politiques à travers lesquels promouvoir des réformes progressistes de la protection sociale. Car, contrairement à ce que voudraient faire croire ses détracteurs, la protection sociale n'a jamais été une construction figée. Rien ne serait d'ailleurs plus dangereux. Il est nécessaire et légitime d'envisager son évolution. Sinon, elle se fossiliserait et ne participerait plus au devenir des sociétés. Mais rien n'oblige à envisager ces transformations sur un mode régressif. Les lignes que nous avons esquissées tentent de contribuer à ce changement progressif par une redéfinition

politique des finalités de la protection sociale. Elles dessinent aussi les contours d'un programme de recherche qui est loin d'être épuisé. A cet égard, nombre des hypothèses trop brièvement évoquées dans cet article mériteraient d'être approfondies. Analyser dans une démarche historique et comparative les structures politiques afin de mieux comprendre leurs dynamiques et leur influence sur la construction des systèmes de protection sociale, forger les concepts aptes à donner une représentation du fonctionnement réel de la protection sociale, articuler à partir de ce vocabulaire les rudiments d'une grammaire élémentaire : tels sont quelques-uns des objectifs que devrait aujourd'hui se fixer l'élaboration d'une économie politique de la protection sociale.

### Références bibliographiques

- Amrouni I., Concialdi P. et Missègue N. (1995), " Les prestations sociales depuis 25 ans : croissance et maîtrise ", *La Note de CERC-Association*, n°2, février.
- apRoberts L. et Concialdi P. (1999), " L'avenir des retraites ", *Sociétés et représentations*, Hors-série " La protection sociale : quelle réforme ? ", septembre, pp. 238-258.
- apRoberts L. (1999), *Salariat et retraite aux Etats-Unis*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Paris.
- Atkinson A. B. et Mogensen G. V. (1993), *Welfare and Work Incentives : A North European Perspective*, New-York, Clarendon.
- Atkinson A. B. (1997), " The Economic Effects of the Welfare State : An Incomplete Debate ", in European Commission, *The Welfare State in Europe*, Reports and Studies 4, Brussels, pp. 45-60.
- Balibar E. (1995), *Les frontières de la démocratie*, La Découverte.
- Beveridge W. H. (1944), *Full Employment in a Free Society*, London, George Allen et Unwin.
- Blanchet D. (1996), " La référence assurantielle en matière de protection sociale ", *Economie et statistique*, n°291-292, pp. 33-45
- Bourguignon F. (1998), *Fiscalité et redistribution*, Rapports du conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris.
- Bourguignon F. et Bureau D. (1999), " *L'architecture des prélèvements en France : état des lieux et voies de réforme* ", Rapports du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française .
- CERC-Association (1997a), *Chiffrer le chômage : des enjeux de société*, Les dossiers de CERC-Association, n°1.
- CERC-Association (1997b), *Les minima sociaux : 25 ans de transformations*, Les dossiers de CERC-Association, n°2.
- Commissariat Général du Plan (1999), *L'avenir de nos retraites ?*, Rapport de la commission de concertation présidée par Jean-Michel Charpin, Paris, La Documentation française.

- Chassard Y. et Concialdi P. (1989), " La difficile " maîtrise " des prestations sociales ", *CERC-Notes et graphiques*, n°1.
- Commission européenne, *La protection sociale en Europe*, Bruxelles, diverses éditions.
- Concialdi P. (1997a), " Entre l'assistance et l'assurance, la solidarité : la valeur centrale de la protection sociale ", Communication à la conférence SASE " Repenser l'Etat providence ", 5-7 Juillet 1997, Montréal.
- Concialdi P. (1997b), " Entre l'assistance et l'assurance : la solidarité ", *Sociétés et représentations*, n°5, décembre, pp. 67-85.
- Concialdi P. (1998a), " Faut-il attendre la fin du chômage pour relever les minima sociaux ? ", *Droit social*, n°3, mars, pp. 261-268.
- Concialdi P. (1998b), " Pauvreté ", *Cahiers Français*, n°286, mai-juin, Paris, La Documentation française.
- Concialdi (1999a), " Retraites : les enjeux comptables, économiques et politiques ", *L'économie politique*, n° 3, pp. 6-20.
- Concialdi (1999b), " Le débat sur les retraites ", *Cahiers français*, n°292, Paris, La Documentation française, pp. 107-116.
- Concialdi P. (1999c), " Comment apprécier l'équité face à l'impôt ? ", in J-M Monnier ed., *Dynamiques économiques de l'équité*, Paris, Economica, pp. 127-146.
- CSERC (1999), *Le SMIC : salaire minimum de croissance*, Paris, La documentation française.
- Daniel Ch. et Tuschzirer C. (1999), *L'Etat face aux chômeurs*, Paris, Flammarion.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat*, Ed. La dispute.
- Friot B. (1999), *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Ed. La dispute.
- Gauron A. (1983), *Histoire économique et sociale de la cinquième république*, tome 1, Paris, La découverte.
- Gibaud B. (1993), *Clément Michel (1914-1990) - La passion de la solidarité*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité social.
- Godino R. (1999), *Pour une réforme du RMI*, Paris, Notes de la fondation Saint-Simon.
- Hatzfeld H. (1971), *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, Paris, Armand Colin. Notamment le chapitre II (" L'objection libérale et le problème de l'obligation ", pp. 33-101).
- Henriet D. et Rochet J-Ch. (1991), *Microéconomie de l'assurance*, Paris, Economica.
- Join-Lambert M-Th. (1999), " La protection sociale est inadaptée au marché du travail ", *L'économie politique*, n°2, pp. 6-22.
- Kessler D. (1999), « L'avenir de la protection sociale », *Commentaire*, n°87, automne, pp. 619-632.

- Noël A. (1996), “ La contrepartie dans l’aide sociale au Québec ”, *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, pp. 99-122.
- Observatoire social européen (1999), *Infose*, n°1, octobre.
- OCDE (1998a), *Perspectives de l’emploi*, chapitre 2, Paris.
- OCDE (1998b), *Technologie, productivité et créations d’emplois : politiques exemplaires*, Paris.
- Orszag P. R. et Stiglitz J. E. (1999), “ Rethinking Pension Reform : Ten Myths About Social Security Systems ”, Conférence on “ New Ideas About Old Age Security ”, The World Bank, Washington D.C., 14 et 15 septembre.
- Polanyi K. (1983), *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- Rancière J. (1995), *La Méésentente*, Paris, Galilée.
- Rebérioux M. (1996), “ Jaurès et la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (1910) ”, *Revue française des affaires sociales*, n°3, juillet-septembre, pp. 99-108.
- Revue internationale du Travail* (1999), “ Du nouveau pour les statistiques du travail ”, vol. 138, n°1, pp. 73-90.
- Reynaud E. (1995), “ Les fonds de pension et l’avenir des retraites en France ”, *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre, pp. 801-807.
- Schnapper D., Brody J. et Kastoryano R. (1986), “ Les Français et la sécurité sociale ”, *Vingt-tième siècle*, pp. 67-81.
- Smith J. G. (1997), *Full Employment : A Pledge Betrayed*, London, MacMillan.
- Steinmo S. (1993), *Taxation and Democracy*, Yale University Press.
- Théret B. (1992), *Régimes économiques de l’ordre politique*, PUF, Paris, Economie en liberté.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Washington D. C.

## Annexe

### Le mythe de la neutralité actuarielle

Dans le schéma d'analyse de l'économie de l'assurance, la question de l'équilibre entre contributions et prestations est posée à travers la règle de la neutralité actuarielle. Selon cette règle, l'espérance de prestation devrait être égale à la valeur actualisée des contributions versées. Tout écart par rapport à cette règle engendre alors, dans ce raisonnement, une redistribution, puisque certains reçoivent plus (ou moins) que ce qu'ils ont versé. C'est ce schéma que les rapports du CAE appliquent pour analyser les effets redistributifs des assurances sociales : " La distinction à effectuer, lorsqu'on évalue la redistribution, consisterait donc à déterminer avec précision la partie actuarielle des assurances sociales pour l'écarter de l'analyse, celle-ci n'étant par définition pas redistributive " (Bourguignon et Bureau, 1999 : 19).

C'est donc le critère de la neutralité actuarielle qui devrait servir de référence pour apprécier l'ampleur des effets redistributifs. Selon ce critère " prélèvements et prestations devraient normalement s'équilibrer dans un sens actuariel – c'est-à-dire en espérance et sur une période de temps suffisamment longue – pour chaque individu " (*Ibid* : 12). Même s'il mobilise un jargon propre aux économistes, ce schéma débouche sur une conception analogue à celle véhiculée par la notion de contributivité, le terme étant d'ailleurs repris par les auteurs dans leur raisonnement.

Identifier la partie actuarielle de la protection sociale soulève d'énormes difficultés. La raison principale tient au fait que le " partage des risques sociaux ", pour reprendre l'expression des auteurs, ne peut s'effectuer que sur la base d'une certaine mutualisation des risques, la mutualisation constituant la technique de base de tout système d'assurance. Or la mise en œuvre de cette technique nécessite de définir les groupes de référence au sein desquels les risques vont être mutualisés. La définition de ces groupes peut répondre à deux logiques principales. La première est celle des assurances sociales. C'est une logique politique qui tend explicitement à définir le champ légitime de la mutualisation. La seconde solution consiste à laisser la définition de ces groupes de référence aux forces du marché. Ce sont alors les entreprises d'assurance qui, en fonction de leur critères propres, vont définir les classes de risques au sein desquelles va s'opérer la mutualisation et segmenter, en conséquence, la population des assurés, selon des critères qui restent opaques pour ces derniers.

En résumé, tout système d'assurance met en œuvre une certaine mutualisation des risques, mais les critères en fonction desquels est défini le (ou les) champ(s) de cette mutualisation ne sont jamais donnés *a priori*. Dans ces conditions, parler de " neutralité actuarielle individuelle " n'a guère de sens. Car les paramètres en fonction desquels pourrait être mené ce calcul actuariel (l'espérance de vie, par exemple, dans le cas des retraites) sont toujours ceux d'un groupe de référence, comme l'indiquent d'ail-

leurs de façon voilée les auteurs lorsqu'ils mentionnent que les prélèvements et les prestations devraient s'équilibrer " en espérance " (*cf. supra*)<sup>1</sup>. Sauf à supposer un monde de clones parfaits – ou de catégories de clones parfaits ayant chacune des caractéristiques et des espérances rigoureusement identiques – la neutralité actuarielle individuelle est donc un mythe. Au sein d'un groupe donné, il sera toujours possible d'identifier des catégories plus fines ne présentant pas les mêmes probabilités de risque, et il en résultera des transferts entre classes de risques.

La question centrale que pose l'application des critères de neutralité actuarielle est celle de la définition de groupes de référence. Pour y répondre et mettre en œuvre la démarche qu'ils suggèrent, les auteurs devraient proposer leurs propres critères. Cependant, la théorie économique n'est ici d'aucun secours. Car la question de fond est celle du degré de reconnaissance ou d'appartenance à un groupe. C'est une question qui est fondamentalement de nature politique.

### Le plein emploi selon Beveridge<sup>1</sup>

William H. Beveridge était un économiste britannique qui dirigea notamment la *London School of Economics* (LSE) de 1919 à 1937. C'était une autorité reconnue sur les questions sociales et le chômage. Il publia sur ce sujet de nombreux rapports dont le plus connu est *Social Insurance and Allied Services* (1942), rapport dans lequel il proposa d'instaurer un système de sécurité sociale pour tous les citoyens britanniques. Dans ce rapport, il évoquait notamment les conditions de mise en œuvre d'un tel système. Parmi ces hypothèses (*assumptions*) figurait le plein emploi. Deux ans plus tard, il publia un rapport intitulé *Full Employment in a Free Society* dans lequel il revenait sur ce sujet en développant une des hypothèses de la Sécurité sociale, à savoir que l'emploi soit maintenu et le chômage de masse évité<sup>2</sup>. Dans l'introduction de ce rapport, Beveridge précise que le maintien de l'emploi n'est pas simplement une condition nécessaire au bon fonctionnement de la sécurité sociale, mais un objectif en soi. L'idée que Beveridge développe, ainsi que l'indique la citation introductive de cet article, est qu'il est de la responsabilité de l'Etat de garantir le plein emploi.

Il est intéressant de voir comment Beveridge définit cet objectif et quelle signification il lui donne. Le plein emploi n'est pas l'absence de chômage car dans toute société il existe un chômage frictionnel. Mais selon Beveridge, le plein emploi ne se résume pas non plus au fait que le nombre des vacances d'emploi n'est pas sensiblement inférieur au nombre de personnes au chômage. Le plein emploi signifie plus que cela sur deux plans : d'une part, que le nombre d'emplois vacants soit toujours supérieur au nombre de chômeurs et, d'autre part, que les emplois proposés le soient à des salaires justes (*fair*), d'une nature telle et localisés de telle façon que les chômeurs puissent raisonnablement espérer les occuper. En d'autres termes, cela signifie que le délai normal entre la perte d'emploi et la reprise d'un autre doit être très court<sup>3</sup>.

De cette conception du plein emploi résulte une double exigence concernant le fonctionnement du marché du travail. Sur le plan quantitatif, d'abord, il convient de faire en sorte que le nombre d'emplois proposés soit toujours supérieur au nombre de demandeurs d'emploi. Cette nécessité se fonde sur une raison de principe décisive, à savoir " que les conséquences dommageables des difficultés à vendre sa force de travail sont d'un ordre différent de celles associées aux difficultés de se procurer de la main-d'œuvre ". Beveridge explicite cette idée de la façon suivante : " Une personne qui a des difficultés à trouver la main-d'œuvre qu'il souhaite souffre d'un contretemps ou d'une baisse de ses profits. Une personne qui ne peut trouver de travail est, en fait, considérée comme étant un inutile au monde. La première difficulté provoque un désagrément ou une perte. La seconde est une catastrophe personnelle. La différence subsiste même si un revenu adéquat est fourni, par l'assurance ou quelque autre moyen, pendant la période de chômage, l'oisiveté même avec un revenu corrompt ; le sentiment d'être inutile démoralise. La différence subsiste même si les gens sont au chômage juste pour des périodes relativement courtes. Aussi longtemps qu'il subsiste un chômage de longue durée qui n'est pas de façon manifeste la conséquence d'une carence personnelle, toute personne qui perd son emploi craint de faire partie des malchanceux qui ne retrouveront pas un travail rapidement. Les chômeurs de courte durée ne savent pas que leur chômage sera de courte durée tant que leur chômage n'est pas terminé " <sup>4</sup>.

La seconde exigence est de nature qualitative car, comme l'indique Beveridge, « S'il y avait 2 millions de personnes durablement au chômage en Grande-Bretagne et 2 ¼ millions d'emplois vacants qu'ils ne pourraient pas ou ne voudraient pas occuper, il y aurait plus d'emplois vacants que de chômeurs, mais parler dans ce cas de 'plein emploi' serait se moquer du monde » <sup>5</sup>. Il est donc nécessaire aussi de faire en sorte que la durée du chômage ne soit pas excessive pour les individus : " Ceux qui perdent leur emploi doivent être capables d'en retrouver un à un juste niveau de salaire correspondant à leurs capacités, et sans délai " <sup>6</sup>.

C'est cette double exigence, quantitative et qualitative, concernant le fonctionnement du marché du travail qui constitue le cœur d'une véritable politique de plein emploi. Il s'agit bien là d'une exigence politique. Car ce qui fonde la perspective dessinée par Beveridge, ce n'est pas le bon fonctionnement de la machine économique, mais une certaine vision de la société dans laquelle " la société est au service de l'individu ". Comme le résume d'une formule Beveridge : " Ce sont les emplois qui devraient attendre, non les hommes " <sup>7</sup>.

D'autres principes guident aussi la démarche de Beveridge. Pour lui, il s'agit en effet de promouvoir le plein emploi dans une " société libre ". Il est intéressant d'observer que, parmi les libertés essentielles que Beveridge mentionne, ne figure pas la propriété des moyens de production. Il explique pourquoi un peu plus loin : " Ce n'est pas une liberté essentielle en Grande-Bretagne, parce que, aujourd'hui comme hier, jamais plus d'une infime proportion de la société britannique n'en a jamais profité. Et il ne peut guère être soutenu qu'une proportion considérable de gens puisse jamais avoir aucun espoir d'accéder à



cette forme de propriété au cours de leur vie <sup>8</sup> ». Ainsi, même si Beveridge raisonne dans le cadre d'une société où la propriété des moyens de production reste privée, il n'exclut pas l'hypothèse selon laquelle des formes de propriété collective pourraient être envisagées si l'expérience venait à montrer que des mesures de ce type sont nécessaires pour le plein emploi <sup>9</sup>. Peut-on imaginer une formulation plus explicitement politique de la question du plein emploi ?

Rétrospectivement, on peut considérer que c'est l'abandon de cette perspective politique qui est à la racine des problèmes actuels. Dans la période de l'immédiat après-guerre, la vision keynésienne dominante a privilégié le développement de politiques économiques régulatrices qui, par le jeu de leviers macroéconomiques, ont permis d'assurer un relatif plein emploi. L'instauration d'un système d'indemnisation du chômage en 1958, puis la création de l'ANPE en 1967, avait aussi pour objectifs de faciliter les ajustements sur le marché du travail dans une période de profondes mutations économiques. La façon dont cette question est posée depuis une dizaine ou une quinzaine d'années a considérablement changé. La politique de l'emploi – mais peut-on véritablement parler de politique ? – consiste en l'accumulation de dispositifs et de mesures qui ont plus pour objectif de limiter la progression du chômage, notamment dans les statistiques officielles, que de promouvoir le plein emploi (CERC-Association, 1997a). Sur ce plan aussi, c'est un renversement de perspective qu'il s'agit d'opérer.

Les réflexions récentes des statisticiens du travail apportent une contribution tout à fait intéressante à ce débat <sup>10</sup>. En octobre 1998, la 16<sup>e</sup> conférence internationale des statisticiens du travail s'est conclue par la formulation de certaines recommandations. Une résolution adoptée lors de cette conférence reconnaît ainsi “ la nécessité de réviser les normes existantes concernant la mesure du sous-emploi et d'en élargir la portée de façon à couvrir également les situations d'emploi inadéquat ”. Ce faisant, “ l'objectif est d'améliorer l'analyse des problèmes d'emploi, et de contribuer à l'évaluation des politiques et mesures à court et à long termes, dans le dessein de promouvoir le plein-emploi productif et librement choisi ”. L'introduction de la notion d'emploi inadéquat est tout à fait décisive pour penser la question du plein emploi. On peut aussi observer que l'idée de plein emploi productif et librement choisi apparaît, quelques décennies plus tard, très proche des considérations développées par Beveridge dans son rapport de 1944 <sup>11</sup>.



---

<sup>1</sup>. Dans le raisonnement de la théorie économique, un bilan actuariel individuel qui serait calculé ex post en fonction des risques effectivement constatés n'aurait guère plus de sens. Car ce serait alors confondre le service d'assurance (c'est-à-dire la garantie d'être couvert, que l'éventualité se réalise ou non) avec le montant du dédommagement.

- 
1. Les citations présentées dans cette annexe ont été traduites par nos soins et sont extraites de *Full Employment in a Free Society*. Les citations d'origine sont reprises en note.
  2. " The Report which I now present is a sequel to my earlier Report, in that it is concerned with what was named in that Report as one of *the assumptions of Social Security : the assumption that employment is maintained, and mass unemployment prevented*". *op. cit.* : 17, *souligné par nous*.
  3. " It (full employment) means having always more vacant jobs than unemployed men, not slightly fewer jobs. It means that the jobs are at fair wages, of such a kind, and so located that the unemployed men can reasonably be expected to take them ; it means, by consequence, that the normal lag between losing one job and finding another will be very short ". *op. cit.* : 18.

- 
4. *op. cit.* : 19, *souligné par nous*.
  5. « If there were 2 million chronically unemployed men in Britain and 2 ¼ million vacant jobs which they could not or would not fill, there would be more vacant jobs than unemployed men, but to call this state of affairs “ full employment ” would be mockery ” (*op. cit.* : 20, *souligné par nous*).
  6. Those who lose jobs must be able to find new jobs at fair wages within their capacity, without delay ” (*op. cit.* : 20).
  7. « Jobs rather than men should wait ”, *op. cit.* : 21.

- 
8. « It is not an essential liberty in Britain, because it is not and never has been enjoyed by more than a very small proportion of the British people. It cannot even be suggested that any considerable proportion of the people have any lively hope of gaining such ownership later », *op. cit.* : 23.
  9. « On the view taken in this Report, full employment is in fact attainable while leaving the conduct of industry in the main to private enterprise, and the proposals made in the Report are based on this view. But if, contrary to this view, it should be shown by experience or by argument that abolition of private property in the means of production was necessary for full employment, this abolition would have to be undertaken », *op. cit.* : 23.
  10. Ces réflexions sont présentées dans un récent numéro de la *Revue internationale du Travail*, vol. 138, n°1, pp. 73-90.

---

Evoqu