Adrienne Linossier
C.R.E.S.A.L. Saint Etienne

Constitution et crise du système français de sécurité sociale : le compromis keynésien en question

Depuis la rupture de la croissance économique enregistrée par les pays industrialisés de l'après-guerre jusqu'au milieu des années soixante-dix alors qu'elle était à un niveau proche du plein emploi et plus précisément depuis le début des années quatre-vingt qui marque l'abandon progressif des politiques keynésiennes, les systèmes de sécurité sociale mis en place par les pouvoirs publics, autrement dit les systèmes assurantiels, liés au travail, qui en forment le socle, sont au coeur du débat politique. D'une part, en raison des taux élevés de chômage et des pressions des entreprises pour obtenir une baisse des «charges» sociales, le problème du financement qui dépend de l'effort contributif des intéressés se pose de manière accrue. D'autre part, sous l'influence prégnante de la théorie économique néo-classique (également dénommée en France néo-libérale) dans les politiques conduites, le principe même qui fonde les systèmes actuels : le rôle de l'État dans l'exercice du droit de chacun à une couverture sociale des risques suscite des controverses. Cette couverture obligatoire instituée par l'autorité centrale est invoquée comme un facteur de ralentissement de la productivité et partant du développement économique et social, et dans sa traduction politique, comme un facteur de «déresponsabilisation» de l'individu, voire, dans une version ultra-libérale, comme une immixtion non seulement dommageable mais également illégitime de la sphère publique dans la sphère privée.

En France, si la question de l'intérêt respectif de formes étatiques, privées et contractuelles d'assurances sociales n'a pas pris la même importance qu'en Grande-Bretagne, par exemple, elle se pose néanmoins : le système français de protection sociale est, dit-on, en crise.

A partir d'une interrogation centrale qui porte sur la manière dont s'articulent ces deux logiques que sont l'économique et le social, ce texte a pour objet de mettre en évidence deux types de problématisation de la protection sociale. Notre système de sécurité sociale s'inscrit, comme d'ailleurs d'autres systèmes instaurés à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre d'une politique globale de développement économique avec plein emploi et de justice sociale, selon l'interprétation faite par William Beveridge, l'auteur du plan britannique de 1942, des énoncés de John Maynard Keynes.

Ce type de problématisation «keynésienne» est aujourd'hui mis en cause. Se dessine progressivement, dans un contexte de mutations économiques et sociales, une nouvelle forme de régulation, selon une grille de lecture libérale, entre une dynamique économique et une politique de protection sociale.

Dans cette perspective seront ainsi analysés d'abord le plan Beveridge de sécurité sociale de 1942 puis l'institution du système national de 1945 et son extension en tant que compromis keynésien, enfin, les stratégies mises en oeuvre en réponse à la crise économique et les conséquences qui en résultent au plan de l'évolution de la protection sociale.

LE PLAN BRITANNIQUE : UNE PROBLEMATISATION KEYNESIENNE

Les systèmes de sécurité sociale marquent une transformation profonde des rapports entre l'État et la société dans la mesure où leur institution rend essentielle l'intervention de celui-ci dans la sphére économique. Alors que dans les législations d'assurances sociales obligatoires qui s'étaient imposées dans des pays comme la Grande-Bretagne ou la France où le rôle de l'Etat était limité en raison notamment de ce Henri Hatzfeld appelle «l'objection libérale »[1] , les dispositifs visaient à protéger la main d'oeuvre la plus fragilisée contre des risques spécifiques d'insécurité, une relation étroite s'établit entre une politique de protection sociale généralisée et une politique de croissance économique. Et c'est la «doctrine keynésienne » qui, pour reprendre l'expression de Jacques Donzelot

---

[1] Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale : 1850 : 1940*, Paris, Armand Colin, 1971, Chapitre II.

«permet à L'État d'articuler centralement l'économique et le social»[2].

En élaborant un plan d'ensemble de sécurité sociale, plan qui influencera la législation française de l'immédiat après-guerre, William Beveridge a effectué une lecture de la théorie keynésienne de recherche du plein emploi. En d'autres termes, ce plan conçu pour réaliser le progrès social qui correspond aux exigences politiques de l'heure est partie intégrante d'une nouvelle vision de la réalité économique et de la réalité sociale.

Beveridge : une instance théorico-pratique

Le modèle conceptuel qui nous semble le mieux rendre compte de l'articulation de l'économique et du social et qui permet de différencier le rôle purement théorique des économistes, de décisions purement politiques dont certains éléments, c'est notamment le cas du «New Deal» américain[3], peuvent même précéder leur énoncé théorique, est le jeu idéal-typique, au sens weberien du terme, de trois instances de nature différente et en relation d'interdépendance : l'instance théorique (la théorie économique), l'instance politique (qui se détermine en fonction de ses objectifs propres) et l'instance théorico-pratique (l'élément médiateur des groupes ou individus qui, indifféremment, exercent une fonction d'expertise ou de propositions traduisant, ici, une théorie économique en termes opératoires). De ce point de vue, William Beveridge, professeur d'économie à l'université d'Oxford avant le conflit «mondial»[4] et co-auteur du projet d'assurance-chômage de 1911, est particulièrement représentatif de cette instance théorico-pratique. Son double itinéraire de théoricien et de praticien lui donne qualité, en effet, pour exercer une fonction de médiation entre des préceptes keynésiens qui deviennent dominants (Keynes sera conseiller au Trésor pendant la guerre et des économistes keynésiens élaboreront la comptabilité nationale) et un projet de politique sociale.

La double intentionnalité du plan beveridge

En prévision de la reconstruction, le gouvernement de coalition avait confié à William Beveridge la direction d'un comité interministériel chargé de procéder à un examen complet du système anglais d'assurances sociales et de faire des recommandations. Présenté sous le titre «Social Insurance and Allied Services»[5], ce rapport rendu public le 1er décembre 1942 et qui prendra le nom de son auteur, propose en fait un plan complet de sécurité sociale incluant un budget détaillé des dépenses.

L'idée générale exprimée dans le rapport est que l'Etat doit assurer à tous les citoyens une protection effective contre les incidences de tout événement interdisant l'acquisition ou le maintien d'un revenu professionnel et par voie de conséquence, doit leur garantir une sécurité de revenu. Ainsi, peut se réaliser l'idée d'un droit de chacun, en tant que membre de la collectivité nationale, à la sécurité sociale.

Ce rapport s'inscrit dans le contexte particulier de la guerre qui privilégie le développement des idées démocratiques et l'émergence de nouvelles solidarités. Au plan international, le cinquième point de la Charte de l'Atlantique signée le 12 août 1941 par le Président américain et le premier ministre britannique, affirmait la résolution «d'établir la collaboration la plus complète entre toutes les nations dans le domaine économique, afin d'assurer à tous de meilleures conditions de travail, une situation économique plus favorable et la sécurité sociale»[6]. En Grande-Bretagne, un projet de réforme de la protec-

---

2 Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Fayard, 1984, p. 161.

3 La loi de sécurité sociale de 1935 (Social Security Act) votée dans le cadre du New Deal, constitue un antécédent relatif au modèle proposé. Elle exprime un keynésianisme avant la lettre en ce sens qu'elle organise, quoique de manière pragmatique et limitée, un système d'indemnisation des risques sociaux dans une action plus générale de remise en ordre des structures économiques.

4 William Beveridge, avait été, de 1919 à 1937, directeur de la London School of Economics. Parallèlement, il assurait, depuis 1934 la présidence du Comité statutaire de l'assurance-chômage (Unemployment Insurance statutory committee)

5 William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services,* Cmd. 6404, His Majesty's Stationary Office, 1942. Littéralement : «Assurance sociale et services connexes». A notre connaissance, ce rapport n'a jamais été traduit en français.

6 Cité in *Revue Internationale du Travail*, n°1, janvier 1942, p. 23. La conférence Internationale du Travail vota, en novembre 1941,une résolution qui approuvait la déclaration de la Charte.

tion sociale était au centre des débats publics depuis le début du conflit[7]. La question se posait de substituer une politique centralisée de protection sociale aux interventions sectorielles en vigueur. Ainsi, les assurances contributives obligatoires ne concernaient que les salariés dont les rémunérations étaient inférieures à un certain montant, l'assurance maladie ne couvrait ni les enfants ni les conjoints des assurés et une clause de l'assurance chômage avait pour effet d'exclure de ce droit les femmes mariées salariées[8].

Objet de «l'unité nationale», comme le souligne Beveridge en conclusion de son rapport, ce système de sécurité sociale, perçu comme la contrepartie à l'effort de guerre demandé à l'ensemble de la population[9]. constitue une réponse politique essentielle qui affirme la capacité qu'a la démocratie, face au régime totalitaire qu'elle combat, d'établir une société plus égalitaire après le conflit qui avait été lui-même précédé de la Grande crise économique des années trente.

En fait, une approche globale de l'intérêt particulier et de l'intérêt général sous-tend le plan proposé, qui lui donne toute sa cohérence et toute sa force. Approche selon laquelle une politique étatique de transferts sociaux, nécessaire à la résorption des inégalités sociales, dans cette période de lutte nationale, contribue également à assurer la croissance économique avec plein emploi. En d'autres termes, la nécessité politique de l'intervention publique en matière de protection sociale, énoncée en termes de «libération du besoin» (freedom from want) qui reprend la thématique rooseveltienne[10], se double d'une nécessité économique de mettre en oeuvre un plan de sécurité sociale généralisée en tant que mécanisme de redistribution des revenus, autrement dit en tant que mécanisme de régulation de la demande.

Cet impératif économique est nettement affirmé dans un second rapport «Du travail pour tous dans une société libre»[11] publié en 1944 et qui se situe dans une problématique explicitement keynésienne de recherche du plein emploi par le soutien de la demande globale. En effet, l'objectif recherché dans ce rapport, qui est de passer de l'état de besoin au «monde libre et sans chômeurs» à la fin de la guerre, c'est-à-dire à un monde qui se différencie à la fois de l'ordre nazi et du régime soviétique ne peut, selon lui, se réaliser que si l'Etat assume une nouvelle charge publique : celle de résoudre le problème du chômage, particulièrement crucial en Grande-Bretagne, en effectuant «un décaissement total suffisant», car «La consommation privée peut être accrue et stabilisée par l'intervention de l'Etat, pour autant que celui-ci redistribue le revenu, prend des mesures de sécurité sociale et manipule l'impôt progressif»[12]. William Beveridge s'inspire directement de l'analyse du sous-emploi, et des solutions proposées par Keynes[13] qu'il convient ici d'évoquer, même sommairement, pour la clarté de notre propos.

La référence keynésienne

Pour Keynes, le sous-emploi résulte de l'insuffisance de la «demande effective» : donnée prévisionnelle, résultant des comportements concrets de dépenses des agents économiques, qui détermine le montant de la production à mettre en oeuvre qui lui-même détermine le niveau de l'emploi. Comme celle-ci ne s'établit pas forcément au niveau du plein emploi, une partie du revenu peut en fait n'être ni dépensée ni investie, un équilibre de sous em-

---

7 Cf. Jose Harris, «Le compromis de Beveridge», *Revue française de science politique*, n° 4, 1995.

8 Pour une analyse de l'assurance sociale anglaise discriminante en termes de sexe (protection fondée sur le principe de l'allocation à accorder en priorité au travailleur masculin, voir Pat Thane, *The Foundations of the Welfare State*, Londres, New York, Longman 1982, Pete Alcock «A better Partnership Between State and Individual Provision» in Andrew Gamble, Celia Wells (dir.), *Thatcher's Law*, Oxford, Basil Blackwell, GPC books, 1989.

9 Cf. Richard M. Titmuss, *Problems of Social Policy*, Londres, Longmans, Green and Co, 1950.

10 la «libération du besoin» est l'un des points fondamentaux du discours du président Roosevelt, devant le Congrès, le 6 janvier 1941, qui définit les libertés sur lesquelles reposera la reconstruction du monde après la guerre. Cf. Jean-Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 9 ème édition, Paris, Dalloz, 1984, p. 65, note 4.

11 William Beveridge, *Du travail pour tous dans une société libre* (traduction française), Paris, Domat-Montchrétien, 1945

12 Ibid, p. 30. Décaissement (outlay) signifie «dépense» (spending) mais selon la définition de Beveridge, «c'est un acte volontaire de dépenser de l'argent». Ibid., p. 141.

13 John Maynard Keynes, *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1942 (première édition anglaise : 1936).

ploi et de sous-utilisation des capacités de production peut alors se réaliser qui caractérise, selon lui, le système économique de la période[14]. Il s'ensuit, et Keynes marque ainsi une rupture avec l'orthodoxie néo-classique, que seule l'intervention directe de l'Etat est en mesure de favoriser le développement économique avec plein emploi en agissant notamment sur l'investissement des entreprises, par l'augmentation des dépenses publiques sur fonds d'emprunt[15] et sur la consommation des ménages, par la modification de la répartition des revenus[16], afin de réduire l'épargne de «précaution». Action d'importance selon lui car, lorque le revenu croît, la consommation croît aussi mais dans une moindre proportion, un revenu supplémentaire ayant tendance à être davantage épargné. Une redistribution des revenus des catégories les plus fortunées vers celles qui le sont le moins favorise ainsi les dépenses des ménages et réduit du même coup l'épargne non productive, même si l'incitation à épargner peut être rendue nécessaire dans certaines circonstances. En période de crise économique ajoute l'auteur à la fin de son ouvrage, «l'abstinence de la classe aisée est plus propre à contrarier qu'à favoriser le développement de la richesse. Ainsi disparaît l'une des principales justifications sociales d'une grande inégalité des fortunes». Keynes estime dès lors nécessaire que les pouvoirs publics mettent en place une politique économique globale visant à faire en sorte que la demande effective soit suffisante pour réaliser le plein-emploi de la main d'oeuvre.

En ce sens, un système étatique de protection sociale généralisée, en redistribuant des revenus et en réduisant l'épargne de précaution, contribue à accroître la consommation, le volume de la production et au bout de la chaîne logique, le niveau de l'emploi[17].

Dans cette perspective, le plan proposé constitue une étape décisive pour se rapprocher de la nouvelle société à mettre en place, ce qu'affirme Beveridge dans un passage de son ouvrage de 1944 : «Le Rapport que je présente maintenant est une suite de mon Rapport antérieur, en ce sens qu'il traite de ce que ce Rapport considère comme l'un des objectifs de la sécurité sociale : le maintien de la pleine occupation et la prévention du chômage» et de préciser : «Si mon plan de Sécurité sociale, qui fait l'objet de mon Rapport de novembre 1942 sur les Assurances sociales et les Services connexes, était adopté, il serait facile matériellement de contribuer au maintien de la pleine occupation pour autant que le décaissement pour la consommation privée serait d'abord intensifié, puis maintenu au niveau acquis. (...) Comme le revenu alloué (...) aux malades, aux chômeurs aux mutilés ou aux retraités sera presque toujours dépensé intégralement, les décaissements privés (...) augmenteront à leur tour»[18].

La référence keynésienne permet de mieux comprendre la démarche intellectuelle de Beveridge et plus précisément, ce qui est en jeu lorsque celui-ci affirme dans son rapport de de 1942 : «ce qui est nécessaire, ce n'est pas un arrangement pour chaque risque» mais «un plan d'ensemble couvrant toutes les éventualités quelle qu'en soit la cause»[19].

Le projet de sécurité sociale généralisée constitue conjointement, pourrait-on dire, une mise en application de la théorie économique d'inspiration keynésienne contenue dans le second rapport .

Les dispositions du plan de 1942

Beveridge développe l'idée novatrice et unificatrice, en termes d'intérêt commun, selon laquelle toute interruption involontaire de tra-

---

14 «Ce système (économique) où nous vivons paraît apte à rester pendant un temps considérable dans un état d'activité chroniquement inférieur à la normale sans qu'il y ait de tendance marquée à la reprise ou à l'effondrement complet», in *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, op. cit.*, p. 266.

15 Dans le cadre d'un déficit budgétaire l'effet de l'investissement n'a pas pour contrepartie une éventuelle réduction de la consommation, contrairement à ce qui pourrait se produire si les dépenses publiques étaient financées par les seuls prélèvements fiscaux.

16 in *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, op. cit*, p. 337.

17 Keynes a soutenu le rapport Beveridge et a participé au plan du financement, à la mise en place du projet final. Cf, William Beveridge, *Dealing with Keynes on Beveridge Report*, BP IX a 37, cité in Jose Harris, *William Beveridge, A Biography,* Oxford, Clarendon, 1977., p. 423.

18 William Beveridge, *Du travail pour tous dans une société libre, op. cit.*, p. 15 et suiv. et p. 171. Pour Beveridge, l'économie étant avant tout dynamique (i.e. le chômage d'ajustement étant inséparable du progrès technique) le plein emploi signifie que le chômage est limité à de courtes périodes d'attente.

19 In *Social Insurance and Allied Services, op. cit.*, p. 36.

vail est à considérer comme une forme de «chômage involontaire»[20] provoquant une insuffisance du pouvoir d'achat, qui doit dès lors faire l'objet d'une assurance sociale généralisée. Les réformes préconisées posent ainsi les principes d'universalité, d'uniformité et d'unité[21].

Cette rationalisation de l'assurance s'est traduite par un découpage de la population en classes , avant, pendant et après la période d'activité professionnelle[22] afin de prendre en compte des besoins et des situations spécifiques. Parallèlement à l'Assurance, le plan inclut la création d'un Service National de la Santé publique (National Health Service) qui garantit à l'ensemble de la population une prise en charge complète[23]. Pour ce faire, le financement associe deux techniques spécifiques : contributions salariales et patronales pour les indemnités liées à l'exercice d'une activité professionnelle (redistribution horizontale) et budgétisation en ce qui concerne les allocations familiales et le Service National de la Santé (redistribution verticale). Il marque une nouvelle manière de penser la protection sociale : l'accent est mis sur la solidarité nationale et non plus seulement sur la solidarité professionnelle.

La généralisation de la protection sociale à l'ensemble de la population qui vise à supprimer l'état de besoin[24] au nom de la justice sociale, est sous-tendue par le principe économique selon lequel personne ne doit sortir du circuit de consommation.

L'uniformité des taux de cotisations et des taux de prestations préconisée est en fait un principe de la loi de 1911. Ce «minimum national», compensé par la quasi-gratuité du Service de santé, est conçu d'une part afin de ne pas abolir l'esprit d'initiative et le sens de la responsabilité personnelle (thématique de la législation antérieure) et d'autre part, au nom d'une stricte égalité. L'accent est mis sur l'effacement des distinctions de classe[25]. Dans le même esprit, un régime national unifié permet de garantir l'assuré contre tous les risques et est complété par la centralisation administrative (tous les services, y compris ceux de l'assistance[26] sont réunis dans un ministère de la sécurité sociale).

Pour Beveridge, le système de sécurité sociale qui implique une redistribution du revenu est nécessaire à la réalisation du plein emploi. Inversement, la réussite du système est inséparable de la mise en place d'une politique de plein emploi[27]. Un chômage de masse déséquilibrerait le budget de la sécurité sociale et mettrait celle-ci en péril.

De fait, le plan Beveridge d'affranchissement du besoin est d'abord et avant tout un plan d'assurance contributive fondé sur le travail salarié. L'utilisation de la notion de «chômage involontaire» qui désigne l'interruption du «salaire» est caractéristique à cet égard. L'assuré est considéré sous un double statut : celui de citoyen auquel des droits sociaux sont attachés et celui de consommateur, c'est-à-dire de salarié solvable. C'est à partir de ce socle que l'assurance est généralisée à l'ensemble de la population. Les solutions proposées entendent à la fois contribuer à promouvoir ce que Robert Castel appelle «la consolidation de la so-

---

20 *Op. cit.*, p. 21 et suiv. A noter que cette conception keynésienne du chômage, en termes de «chômage involontaire» qu'utilise William Beveridge, diffère fondamentalement de la conception libérale qui avait sous-tendu son projet d'assurance chômage de 1911.

21 Pour une analyse de ces trois principes en termes de doctrine, voir. G. Perrin, «Le plan Beveridge : ses grands principes», *RISS*, 1-2, 1992.

22 Le découpage est le suivant : quatre classes de la population active (les salariés; les employeurs et les travailleurs indépendants ; les «femmes au foyer» ; les personnes sans emploi en âge de travailler comme les écoliers âgés de plus de seize ans) et deux classes en deçà et au delà de la vie active (les enfants jusqu'à l'âge de seize ans ; les personnes âgées de 65 ans au moins) In *Social Insurance and Allied Services, op. cit.*, pp. 122-127.

23 Rappelons que William Beveridge est un économiste et qu'en termes économiques, les travailleurs sont un facteur de production au même titre que les biens d'équipement. Il est manifeste, ici, que conjointement avec la politique de «libération du besoin», c'est une politique globale de conservation et de développement du «capital humain» qui est à l'oeuvre.

24 in *Social Insurance and Allied Services, op. cit.*, p. 7.et suiv. Il s'agit «d'abolir l'état de besoin en assurant à chaque citoyen, prêt à servir selon ses moyens (powers), un revenu suffisant pour satisfaire, à tout moment, à ses charges».

25 Sur cette question voir G. Perrin, *op. cit* , p. 51.

26 *Social Insurance and Allied Services, op. cit.*, p. 141 et suiv. L'assistance Nationale demeurera autonome (loi du 13 avril 1948), mais cette recommandation est caractéristique de la vision d'ensemble qu'avait Beveridge de la protection sociale.

27 Ibid, p. 163-165

ciété salariale»[28], à maintenir la cohésion nationale en établissant une communauté de citoyens dotés des mêmes droits en matière de protection sociale et à opérer le nécessaire soutien de la demande effective. Solutions qui attribuent à l'Etat, en application des préceptes keynésiens, un rôle central de régulation économique et sociale.

Le plan répond ainsi à un double impératif du gouvernement britannique : assurer, par une politique de sécurité sociale la survie du pays en tant que nation démocratique et poser le principe d'une réforme radicale des structures économiques et sociales. L'institution, dans l'après-guerre, d'un système de sécurité sociale suivant pour l'essentiel les recommandations de William Beveridge, met en lumière l'étroite relation qui existe à l'époque entre la politique de relance économique telle qu'elle a été théorisée par Keynes et la politique sociale adoptée par le gouvernement.

Ce Rapport, dans sa double perspective politique et économique a exercé une profonde influence sur les législations des pays européens éprouvés par la Seconde guerre mondiale, en particulier sur les législations de ceux qui, comme la France avaient une représentation à Londres pendant l'occupation allemande[29].

EN FRANCE LE COMPROMIS KEYNESIEN DE 1945

La conception du système français de sécurité sociale s'inscrit comme le plan Beveridge dans le contexte de la guerre. Si le principe rooseveltien de la «libération du besoin» n'a pas trouvé d'écho dans une France occupée, la guerre précisément, les souffrances et la misère commune de la clandestinité ont fait naître de nouvelles solidarités au sein des différents partis politiques et des organisations syndicales qui permettaient d'envisager une profonde réforme sociale. Les dispositifs en vigueur étaient considérés comme inadaptés aux enjeux de la reconstruction : Ainsi, la loi de 1930 sur les Assurances sociales ne concernait que les salariés de l'industrie et du commerce dont le salaire se situait dans les limites d'un certain montant. Seule la législation sur les allocations familiales, issues du mouvement patronal et du catholicisme social, avait élargi son champ d'application, en raison du souçi nataliste[30]

Le Conseil National de la Résistance avait posé dans sa Charte de 1944[31] le principe de la sécurité sociale comme un objectif essentiel de l'après-guerre. Pour le général de Gaulle, il s'agissait à la fois d'assurer le redressement de l'économie du pays et d'unir, dans un grand projet commun visant à établir un ordre social meilleur, plus solidaire et plus juste, les différences tendances politiques et syndicales en présence, en affirmant par le fait même, la légitimité du Gouvernement provisoire de la République française à Alger et partant la souveraineté nationale vis-à-vis des Alliés.

L'instauration dès 1945 du système de sécurité sociale et ce, en utilisant la procédure d'urgence des ordonnances, témoigne de ces préoccupations du temps de guerre. Considéré comme la clef du redressement national, ce système proposé par le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, Alexandre Parodi, suivant le schéma élaboré par Pierre Laroque, Directeur Général de la Sécurité sociale s'inspire dans une large mesure du rapport Beveridge[32].

---

28 Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

29 Cf, Jean-Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale,op. cit.* p. 73. Paul Durand précise en outre que les propositions de Beveridge ont inspiré les travaux de l'Organisation internationale du travail, in *La politique contemporaine de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 1953, p. 118.

30 Le bénéfice de ce dispositif a été étendu à l'ensemble de la population active (décret-loi de 1939). Dans le cadre de la politique du Régime de Vichy, indissociable d'un contexte idéologique de valorisation de la famille, diverses lois ont reconnu le droit aux allocations familiales en cas d'interruption involontaire d'activité.

31 Cf. Henry G. Galant, *Histoire politique de la sécurité sociale française, 1945-1952,* Armand Colin, 1955, p. 24.

32 Pierre Laroque qui était arrivé à Londres en 1943 avec mission de participer à la préparation du débarquement, nous a précisé, lors de l'entretien qu'il nous a accordé le 3 juin 1987, qu'il s'était particulièrement intéressé «à titre privé» (en tant que spécialiste des assurances sociales) au rapport Beveridge, à son «contenu», à «sa portée» ainsi qu'aux discussions que ce rapport suscitait.

Les principes des ordonnances de 1945

L'ordonnance du 4 octobre 1945 «portant organisation de la sécurité sociale»[33] se caractérise par l'affirmation des principes beveridgiens fondamentaux. Le premier est celui de «l'harmonisation», c'est-à-dire de l'unification des assurances sociales dans un même régime, le second est celui de la généralisation progressive de l'assurance instituée dans un premier temps au bénéfice des «travailleurs et de leurs familles», c'est-à-dire des salariés.

En ce qui concerne l'extension, Alexandre Parodi avait donné une définition de la sécurité sociale très proche de celle de William Beveridge[34]. Mais si l'universalité de la sécurité sociale était inhérente à la conception du plan de 1945, un programme de couverture sociale généralisée était inscrit dans le Rapport des travaux préparatoires, l'administration avait estimé, en raison de la situation économique et sociale de la France, que la préoccupation immédiate consistait à organiser «le cadre» dans lequel se réaliserait progressivement ce plan[35]. Quant à l'unification des assurances dans une caisse unique regroupant les différents risques couverts, elle marque à la fois la volonté gouvernementale d'instituer une large redistribution des revenus[36] et de lutter contre le cloisonnement des groupes sociaux. Il en résulte une réforme de la mutualité qui élargit les possibilités de celle-ci, mais en tant que complément volontaire de l'assurance sociale obligatoire (ordonnance du 19 octobre 1945).

Au plan du financement, le dispositif de redistribution horizontale et de maintien, du moins partiellement, du revenu antérieur, inspiré du modèle bismarckien a été conservé. Cependant, l'uniformité beveridgienne trouve «sa traduction» dans l'établissement d'un plafond constituant un «minimum de base» pour les catégories les plus favorisées[37]. Le fonctionnement s'appuie lui aussi sur la structure de 1930, l'innovation étant que la gestion des caisses relève des intéressés eux-mêmes avec une représentation majoritaire des bénéficiaires[38]..

Il existe ainsi une identité d'objet entre les systèmes britannique et français : unité de l'assurance, universalité de la protection sociale, de sorte que celle-ci n'est théoriquement plus assise sur le contrat de travail. Mais si l'objectif général est bien de garantir la protection de l'ensemble de la population, autrement dit d'instituer l'égalité des citoyens en matière de droit à la sécurité sociale, les plans ont tenu compte des conditions nationales, des préoccupations d'avant-guerre et des acquis législatifs.

Ainsi, la préoccupation majeure du gouvernement de la Libération n'était pas le chômage, en raison de la pénurie de main-d'oeuvre que laissait prévoir la nécessité de la reconstruction et de la modernisation d'un pays encore très rural (bien que l'ordonnance du 4 octobre 1945 ait posé le principe de l'extension de la sécurité sociale à de nouveaux risques, celui-ci, en fait, n'est pas nommé) mais le problème démographique[39]. Autre exemple de divergence, l'organisation administrative du sytème britannique est centralisée (interprétation beverigienne du ren-

---

33 Ordonnance n° 45-2258 du 4 octobre 1945, *Journal Officiel*, 6 octobre 1945.

34 La sécurité sociale est définie comme «la garantie destinée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes». In «Exposé des motifs accompagnant la demande d'avis n° 507 sur le projet d'organisation de la sécurité sociale», 5 juillet 1945, *Bulletin de liaison n° 14 du Comité d'histoire de la Sécurité sociale*, p. 59. Rappelons que pour Beveridge, il s'agissait de garantir «à chaque citoyen, prêt à servir selon ses moyens, un revenu suffisant pour satisfaire, à tout moment, à ses charges».

35 Rapport de Georges Buisson, *Sur la demande d'avis,* séance du 26 juillet 1945, Assemblée consultative provisoire, p. 727. Cité par Henry G. Galant, *Ibid.*

36 L'intention était d'opérer une redistribution du revenu national «destinée à prélever sur le revenu des individus favorisés les sommes nécessaires pour compléter les ressources des travailleurs ou des familles défavorisées», In Alexandre Parodi, «Exposé des motifs accompagnant la demande d'avis n° 507 sur le projet d'organisation de la sécurité sociale», *op. cit.*.

37 Nicole Kerschen, «L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945», *Revue française de science politique,op. cit.*, p. 592 et suiv.

38 Le plan de 1945 entend marquer une différence décisive avec la gestion, par les notables, des caisses d'affiliation, qui était en vigueur dans le système antérieur. Cf. Bernard Gibaud, *De la mutualité à la sécurité sociale, conflit et convergences*, Paris, Les Editions ouvrières, 1986, p. 101.

39 Notons que les mesures sociales visant à améliorer le sort des familles se sont multipliées de la Libération à nos jours.

forcement du rôle du pouvoir central) alors que l'idée qui a prévalu dans le système français était de réaliser un prolongement de la démocratie sociale en associant les intérêts corporatistes à l'organisation de la sécurité sociale, autrement dit, en intégrant le syndicalisme ouvrier aux structures de décisions[40]. D'autre part, le plan français, tout en mettant l'accent sur la solidarité nationale, privilégie la solidarité professionnelle : le droit à la santé est ainsi lié à l'exercice d'une profession[41]. Ceci étant, les deux systèmes sont conçus dans une perspective de développement économique avec plein emploi. Leur viabilité dépend de cette croissance en même temps qu'ils en sont un élément constitutif.

L'intentionnalité économique

Les propos et écrits de Pierre Laroque, en 1948, montrent que les mesures prises au nom des principes moraux de justice sociale étaient conformes au schéma keynésien : «la participation de la classe ouvrière à la résistance méritait une contrepartie et méritait que l'on fasse un effort social», observe-t-il, mais les réformes «ne sont pas intervenues en dehors du cadre de la politique économique du moment (...) Il y a eu, au contraire un souçi très étroit de lier cette politique sociale à la politique économique (...). Le plan français de sécurité sociale, s'il a marqué un effort social important, a été aussi un élément conscient, voulu, du plan général de rééquipement et de reconstruction de l'économie française» [42].

Lors d'une conférence prononcée devant une assemblée de chefs d'entreprise[43]. Pierre Laroque déclare que les institutions de sécurité sociale se sont développées dans les pays appauvris par la guerre «en raison du besoin profond de sécurité des populations», mais également «pour un motif de nécessité économique, parce que la part du revenu affectée à la consommation s'est trouvée dans ces pays réduite par l'appauvrissement du pays d'abord, par la nécessité aussi d'affecter sur ce revenu une part importante à l'effort de reconstruction». Il est alors apparu indispensable d'opérer une redistribution des revenus : «(Il fallait) que cette fraction réduite du revenu affectée à la consommation fût répartie sur les bases les plus justes possibles non seulement pour des motifs moraux mais aussi pour éviter de distribuer du superflu, pour s'adapter le plus exactement possible aux besoins des familles»[44].

En termes keynésiens, il s'agit de soutenir la demande de consommation tout en réduisant l'épargne de précaution. La sécurité sociale se veut un instrument de développement économique. Elle est ainsi présentée par Pierre Laroque comme «le résultat de la conjonction de trois politiques différentes» : elle est un «élément d'une politique économique commandée par la sécurité du plein emploi». Elle est ensuite «un élement d'une politique de reconstruction comme contribuant à la conservation et au développement du capital humain». Elle est enfin «un élément d'une politique de redistribution des revenus» visant à modifier la répartition qui résulte du «jeu aveugle des mécanismes économiques» et constitue un moyen «d'assurer la distribution la plus adéquate de ce qui restait du revenu national pour être affecté à la consommation»[45].

Les idées de Keynes et de Beveridge sont effectivement contenues dans le plan français de 1945. Cependant, le principe de solidarité nationale n'est pas, ici, aussi visiblement inscrit dans ses fondements économiques qu'il l'est dans le plan britannique.

---

40 Sur le corporatisme social en tant que voie médiane entre le capitalisme libéral et le socialisme voir R. F. Kuisel, *Le capitalisme et l'Etat en France*, Paris, Gallimard, 1981. Pour une analyse des structures administratives en termes de renforcement du pouvoir local, voir D. E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism*, Londres, George Allen & Unwin, 1982.

41 Ces deux options antithétiques de la sécurité sociale seront de fait réunies. Pour une analyse comparative des différents «welfare states» (Etats-providence) en termes d'opposition entre idéaux-types, voir notamment R. M. Titmuss, *Social Policy*, New York, Pantheon Books, 1974 ; G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990. Voir également la présentation synthétique de F.-X. Merrien, «Etat et politiques sociales : contribution à une théorie «néo-institutionnaliste», *Sociologie du travail*, 3, 1990.

42 Pierre Laroque, «La sécurité sociale dans l'économie française», n° 858, 20 mars 1948, *La documentation française*, p. 8.

43 Pierre Laroque, «Conférence prononcée au club Echos», 6 novembre 1948, *Fédération nationale des organismes de sécurité sociale*.

44 Ibid, p. 18.

45 In «Conférence prononcée au club Echos», *op. cit.*, pp. 18-22.

Les modifications de la législation de 1945

Certains points de la législation de 1945 ont subi des modifications importantes qui illustrent le fait que celle-ci n'a pas pu imposer la logique qui sous-tendait le plan. Les régimes spéciaux ont été conservés (décret du 8 juin 1946), et les allocations familiales ont gardé l'autonomie de leurs caisses (loi du 21 février 1949). L'organisation syndicale C.G.T. qui avait apporté un large soutien aux principes de généralisation et d'unité a dû ensuite demander le maintien des régimes spéciaux en raison de la détermination des militants concernés, et les mouvements familiaux chrétiens ont obtenu le maintien du statut particulier des allocations familiales[46]. Quant à l'intégration progressive de l'ensemble des personnes exerçant une activité professionnelle à la Sécurité sociale, elle avait été votée par la loi du 22 mai 1946, mais celle-ci a rencontré la vive opposition des travailleurs indépendants qui ne voulaient pas d'un régime commun avec les salariés, qui réclamaient des institutions qui leur fussent particulières et qui firent campagne contre le paiement des cotisations.

Le grand élan de solidarité nationale qui s'était concrétisé dans les ordonnances de 1945 a cédé la place à la résurgence des intérêts catégoriels et des solidarités socio-professionnelles exclusives les unes des autres. L'électorat que représente ces groupes d'intérêts a d'autant plus influencé la décision politique que celle-ci n'a pas bénéficié, pour imposer les principes de généralisation et d'unification ordonnés, de la situation de l'économie politique que connaissait l'Angleterre[47], du «tissu» keynésien qui servit de support à la pensée de Beveridge dont le rapport a pu s'appuyer à la fois sur une véritable tradition intellectuelle et sur la politique rooseveltienne du «freedom from want».

En d'autres termes, l'articulation qui s'est effectuée en Grande-Bretagne entre les exigences économiques et l'instauration d'une politique sociale déterminée n'a pas pu s'opérer de façon aussi cohérente en France. Mais à défaut d'instance théorico-pratique, le système français de 1945 a pu faire l'objet d'une interprétation du plan britannique, dans la période historique et politique favorable de l'immédiat après-guerre.

Expansion de la sécurite sociale et croissance économique

Le développement de la protection sociale a été un élément dynamique de la croissance économique soutenue à un niveau proche du plein emploi[48]. caractéristique des trois décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, à la fois par le soutien de la demande.globale et par le consensus qu'il a contribué à instaurer en accordant plus de sécurité économique et plus de justice sociale.

L'universalité de la sécurité sociale est devenue effective à la fin des années soixante-dix[49]. L'assurance-chômage qui, nous l'avons souligné, n'était pas une priorité gouvernementale, a été créée tardivement, en 1958, dans la perspective de la mise en place du Marché Commun et à une époque de profondes mutations industrielles, donc de modification dans la composition de la main-d'oeuvre[50]. Au plan des catégories, l'extension s'est réalisée par juxtapositions successives d'une multitude de régimes autonomes, autrement dit, sur le mode de la différenciation et de la hiérarchisation qui s'est trouvé renforcé «avec la notion des droits acquis»[51]. Reflet

---

46 Cf. Pierre Laroque, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1993, p. 218 et 231.

47 En France, à l'époque, l'économie n'était pas reconnue à l'université comme une discipline à part entière mais comme une sous-discipline des facultés de droit et l'introduction des idées de Keynes ne s'est pas opérée d'abord par la connaissance scientifique mais de manière diffuse.

48 Les taux de chômage se situent entre 0,7 pour cent et 1,7 pour cent de 1950 à 1967 et le taux annuel moyen de 1963 à 1973 est de 2,2 pour cent. Cf Yves Barou, Bernard Keizer, *Les grandes économies*, Paris, Seuil, 1984, graphique 6, p. 242 et Eliane Mossé, *La crise...et après*, Paris, Seuil, 1989, p. 30.

49 La proportion de personnes bénéficiant de la Sécurité sociale est de 99,2 pour cent en 1980. Cf Christian Dufour, «La protection sociale», *Les Cahiers Français*, La Documentation Française, 1984, p. 49.

50 Cf François Sellier, *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, P.U.F, 1984.

51 Jacques Fournier, Nicole Questiaux, *Le pouvoir du social,Paris, PUF, 1979*, p. 145. Egalement, Guy Perrin, «Pour une théorie de la Sécurité sociale dans les sociétés industrielles», *Revue française de sociologie*, VII, 1967. Pour une analyse des dynamiques sociales qui ont empêché l'unification en matière de retraites, voir Anne-Marie Guillemard, *Le déclin du social*, Paris, PUF, 1986. Sur l'importance, en France,

des clivages sociaux de la société française, le système assurantiel joue sur un équilibre entre le général et le particulier.

En effet, dans les années soixante-dix, de nouvelles orientations ont traduit la volonté gouvernementale de reprendre les thèmes d'unité et d'universalité, tout en affirmant, et c'est une contradiction mais c'est aussi un compromis, la légitimité du maintien des structures propres aux différents groupes socio-professionnels. La loi-cadre de 1974 a ainsi posé le principe de la généralisation de la sécurité sociale et celui de l'harmonisation des différents régimes avec le régime général par la compensation démographique. De fait, une double nécessité économique et sociale d'améliorer le système redistributif national s'est imposée. Il s'agissait à la fois de renforcer les mécanismes stabilisateurs de l'économie, dans le cadre d'une politique keynésienne de relance, en réponse à la crise pétrolière de 1973, et de maintenir l'unité nationale. Sont allées dans ce sens une série de mesures conjoncturelles[52] et de mesures structurelles avec la loi du 4 juillet 1975 (affiliation obligatoire à un régime de vieillesse de toutes les personnes exerçant une activité professionnelle, élargissement de la couverture de l'assurance-maladie, suppression de la condition d'activité professionnelle pour les prestations familiales) et celle du 2 janvier 1978 (généralisation de la Sécurité sociale par l'assouplissement des dispositions d'ouverture des droits et par l'instauration d'une assurance maladie volontaire gérée par le régime général) qui réalisent un compromis entre une conception de la protection sociale liée au travail et la volonté d'intégrer tous les citoyens.

Pendant «les trente glorieuses» selon la formule de Jean Fourastié, période de généralisation du salariat, l'expansion du système de sécurité sociale, la mise en place d'allocations qui s'y rattachent en direction de certaines catégories (les personnes âgées, les familles, les handicapés)[53].et le déploiement de dispositifs assistantiels n'a pas supprimé la pauvreté d'une fraction de la population, mais celle-ci apparaît comme étant résiduelle[54]. La politique de protection sociale, en termes de régulation par l'Etat des mécanismes du marché, a joué son double rôle de gestion de la croissance et de maintien de la cohésion sociale. Un consensus qui n'est pas contradictoire avec la conflictualité du travail[55] s'est réalisé concernant les priorités de base de l'activité économique, c'est-à-dire, l'acceptation de la modernisation de l'appareil productif et des méthodes tayloriennes et fordiennes d'organisation du travail[56], en contrepartie de la sécurité sociale, d'une politique de l'emploi (introduction d'un ordre des licenciements économiques dans l'immédiat après-guerre, autorisation administrative de licenciement en 1975), d'une politique salariale (introduction du S.M.I.G. en 1950, du S.M.I.C, en 1968, qui garantit un pouvoir d'achat constant), et plus largement de l'extension du droit du travail. Ce compromis politique et social, qui requiert l'intervention directe de l'Etat trouve, comme le souligne Claus Offe «une base théorique dans la théorie économique de Keynes»[57].

---

de la hiérarchie , du «rang à tenir», qui alimentent les conduites «corporatistes» voir Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique,* Paris, Seuil, 1964 et Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales,* Paris, Seuil, 1989.

52 Les mesures généreuses concernant l'indemnisation du chômage au début de la crise économique sont caractéristiques d'une politique conjoncturelle de soutien de la demande et de gestion des conflits sociaux.

53 Le droit à ces prestations reste soumis, dans la tradition de l'assistance, à la dispense définitive ou provisoire de l'obligation de travailler. Cf. Robert Castel, «De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation», in J. Donzelot (ed), *Face à l'exclusion*, Paris, Editions Esprit,1991, p. 151.

54 Pour une analyse des mécanismes de reproduction de la pauvreté persistante, voir Jean Labbens, *Sociologie de la pauvreté : le tiers-monde et le quart- monde,* Paris, Gallimard, 1978. Sur les réalisations accomplies au plan du progrès social, voir l'introduction de René Lenoir à l'édition de 1989 de son ouvrage de 1974. (les «exclus» désignant ici de fait les oubliés de la croissance économique). Cf *Les exclus,* 4ème éd., Paris, Seuil, 1989.

55 Sur cette conflictualité voir notament F. Sellier, *op. cit.*, J.D. Reynaud, *Les syndicats, les patrons et l'Etat, tendances de la négociation collective en France*, Paris, Les Editions ouvrières, 1978, P. Rosanvallon, *La question syndicale*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.

56 La grille des qualifications instituée dans l'après-guerre a servi de référence pour les classements d'ouvriers à travers les métiers et, jusqu'à l'accord national de 1975 concernant la simplification et la réduction des niveaux hierarchiques, la division du travail était telle que l'on a pu enregistrer jusqu'à neuf classes d'O.S. Cf. B. Coriat, *L'atelier et le chronomètre*, Paris, PUF, 1979, p. 283.

57 Cf Claus Offe, *Contradictions of the Welfare*

Elément de socialisation de la demande et élément d'intégration du salariat dans la société, le système de sécurité sociale réalise un compromis keynésien. La politique de sécurité sociale est en relation d'interdépendance avec la politique économique keynésienne conduite par les différents gouvernements.

CRISE ECONOMIQUE ET RECOMPOSITION DU SYSTEME

La forte synergie qui a existé entre la croissance économique à un niveau proche du plein emploi, le développement des politiques salariales négociées et l'expansion de la protection sociale participe, comme le montrent les économistes de l'école de la régulation[58], d'un modèle de développement, en tant que principe technique, social et économique, qu'ils appellent le «fordisme» (d'après Henry Ford le constructeur d'automobiles qui a développé, avec la chaîne de montage, le système taylorien de rationalisation industrielle), modèle qui est en voie d'épuisement. L'articulation du système assurantiel lié au travail avec les nouvelles orientations économiques fait problème.

EPUISEMENT DU MODELE « FORDISTE »

L'équation «fordiste» est la suivante : A une production de grandes séries standardisées, la production de masse, que rend possible un ensemble de transformations majeure du procès de travail doit correspondre une consommation uniforme des produits standardisés, la consommation de masse, ce qui implique la formation d'une norme sociale de consommation : «la consommation individuelle des marchandises issues de la production de grandes séries standardisées»[59]. La logique de cette norme requiert des réglementations et la régularisation des salaires ainsi que la constitution d'une couverture sociale qui entre dans la valeur de la force de travail et fait dès lors partie du rapport salarial «fordiste», c'est-à-dire de la socialisation des conditions générales de la production[60].

En affirmant l'impératif d'une politique de hauts salaires visant à faire des ouvriers de son entreprise des consommateurs d'automobiles[61], Henry Ford avait donné un début de réponse à la question de savoir comment trouver une articulation capable d'équilibrer le développement de la production et de la consommation. La théorie keynésienne qui tend à ajuster le niveau de l'emploi à la production en posant le problème de la demande effective et par voie de conséquence celui de la redistribution des revenus a formalisé les conditions d'existence et de reproduction des mécanismes de la production de masse, conditions qui nécessitent un terrain autre de légitimation que celui du libéralisme : la régulation par l'Etat. Elle s'inscrit en un sens dans le modèle «fordiste» de développement[62].

L'enchaînement : production - revenus-consommation et stabilité du travail salarié qui a permis une hausse générale des niveaux de vie[63] et favorisé une relative homogénéité de l'espace social a cessé progressivement de fonctionner. Cette crise qui résulte de la conjonction de plusieurs facteurs (notamment, ralentissement des gains de productivité, essouflement de la norme de consommation de l'après-guerre[64], mondialisation de l'économie[65] et corrélativement, limitation des possi-

---

State, Londres, Hutchinson, 1984, p. 194. Pour une analyse en termes de compromis sociodémocrate dans le cadre de l'espace keynésien voir P. Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Seuil, 1981, p. 135 et suiv.

58 Cf. notamment, Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme, l'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calman-Levy, 1976 Robert Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La découverte, 1986.

59 Michel Aglietta, *Op. cit*, p. 130.

60 Ibid, p. 155.

61 Cf. Henry Ford, *Ma vie, mon oeuvre*, Paris, Payot, 1925, p. 142.

62 Pour Robert Boyer, le fordisme «est la base ésotérique à la théorie exotérique proposée par Keynes», *op. cit.*, p. 89.

63 Entre 1950 et 1973, le pouvoir d'achat (en francs constants) du gain horaire ouvrier a été mutiplié par 2,7 . Cf. «Les revenus des français», *C.E.R.C.*, n° 58, 2ème trimestre 1981, p. 68. Le taux d'équipement des ménages en biens durables s'est fortement accru pendant la période Cf «La société française», *Données Sociales*, INSEE, 1993, Annexe 1, p. 578. Sur l'accession à la propriété du logement, en tant que pôle structurant de la consommation ouvrière Cf. Remy Butler, Patrice Noisette, *Le logement social en France, 1815-1981*, Paris, La Découverte/Maspéro, 1983 pp. 118-121.

64 Cf. l'analyse de J.H. Lorenzi, O. Pastré, J. Toledano, *La crise du XX ème siècle*, Paris, Economica, 1980 ou celle de R. Boyer, J.P. Durand, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, 1993.

65 Robert Reich, *L'économie mondialisée*, Paris,

bilités d'action de l'Etat) a entraîné la mise en cause de l'orthodoxie keynésienne. A l'échelle mondiale, la régulation nationale qui était assurée, en période de récession, grâce à l'accroissement des dépenses publiques (effet du multiplicateur keynésien) ne parvient pas à se réaliser avec la même efficacité. Alors qu'en économie fermée, la production dépend du pouvoir d'achat, donc du montant des salaires directs et des prestations de sécurité sociale, en économie ouverte sur l'extérieur, l'écoulement de la production ne dépend plus autant du montant des salaires distribués. D'un autre côté, les économies nationales se trouvent en concurrence avec des régions à bas coût de main-d'oeuvre. La production s'internationalise mais il ne lui correspond pas une régulation sociale semblable dans tous les pays. Dès lors, les politiques salariales et les systèmes assurantiels de protection sociale sont considérés comme représentant un coût préjudiciable à la compétitivité extérieure et à l'équilibre financier des entreprises.

La référence à la crise du «fordisme», celui-ci reposant sur des rapports sociaux fondés sur la généralisation du salariat travaillant à temps complet, permet de mettre en lumière la perte de cohérence entre la logique économique et la logique sociale des trois décennies postérieures à 1945.

Stratégies d'adaptation et précarisation du travail

La concurrence accrue à laquelle se livrent les entreprises pour accroître la productivité et les taux de profits, a conduit à des mutations technologiques et à la recherche de formes plus souples d'organisation du travail (la production dite à «flux tendus», sans stocks et à délais réduits)[66]. Cette rationalisation de l'organisation productive a eu pour effet d'accélerer le processus de désindustrialisation. Les effectifs dans les secteurs industriels en France ont baissé à partir de 1974. Dans le même temps, l'emploi tertiaire n'a cessé d'augmenter[67], mais cette croissance ne compense pas et ne saurait compenser les effets du déclin de l'emploi industriel[68]. L'un des effets majeurs de la désindustrialisation et de la croissance des emplois dans le secteur tertiaire étant l'affaiblissement des organisations syndicales dont la médiation est essentielle dans la logique du contrat de travail «fordiste»[69].

Les stratégies mises en place en réponse à la crise des régularités économiques s'accompagnent d'une élévation du taux de chômage, d'un profond remaniement de la main d'oeuvre et plus précisément d'un double mouvement dans la structure de l'emploi. D'une part en direction de la requalification, de la polyvalence des salariés, ce qui signifie que ceux-ci peuvent intervenir sur n'importe quel segment de l'installation, et d'autre part, en direction de la déqualification et de la précarité de l'emploi. La composition par grandes catégories d'emplois de la main-d'oeuvre salariée de l'industrie fait en effet apparaître une augmentation du nombre des ingénieurs, des techniciens et des ouvriers qualifiés et une baisse significative des effectifs ouvriers non qualifiés[70]. Des formes flexibles d'emploi comme les contrats à durée déterminée, le travail à temps partiel, ou le travail intérimaire, se développent. La précarisation du

Dunod, 1993. Egalement, J. Savary, *Les multinationales françaises*, Paris, PUF-IRM, 1981.

66 Sur l'accroissement de la robotisation en France et ses conséquences sur l'emploi. Cf Didier Leroux (dir.) *Les robots. Stratégie industrielle*, Paris, Hermès. 1982. Sur la flexibilité du travail, voir R. Boyer (dir), *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La Découverte, 1987. Egalement, J-P. Durand «travail contre technologie», in J-P. Durand, F-X.Merrien (dir), *Sortie de siècle*, Paris, Vigot, 1991.

67 Cf. Bernard Perret, Guy Roustang, *L'économie contre la société*, Paris, Seuil, 1993.

68 Sur le rôle prépondérant des activités industrielles en tant que créatrices de richesses, voir Philippe Delmas, *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacob, 1991.

69 Cf. R. Boyer, «Segmentations ou solidarité, déclin ou redressement : quel modèle pour l'Europe», in *La flexibilité du travail en Europe*, *op. cit.*, p. 218 et suiv. Egalement J. Singleman, M. Tiendal «The Process of Occupational Change in a Service Society», in B. Roberts, R. Finnegan, D. Gallie (dir.), *New Approaches to Economic Life*, Manchester, Manchester University Press, 1985.

70 Entre 1974 et 1980, le nombre de ces derniers a diminué de quarante pour cent dans le secteur du bâtiment-travaux publics et de la sidérurgie, in Philippe Choffel, Françis Kramaz, «Evolution des structures professionnelles dans l'industrie depuis 1969», *Economie et Statistique*, n° 213, septembre 1988, p. 6 et suiv. Sur la mise en question de l'identité sociale qu'entraîne le processus de déqualification professionnelle, voir Christian de Montlibert, *Crise économique et conflits sociaux*, l'Harmattan, 1989.

travail salarié, pendant de la recherche de la flexibilité, n'a cessé de s'accroître depuis le début des années quatre-vingt[71], dont le nombre d'inscrits sur les listes de l'ANPE n'est que le signe le plus visible.

Elément promu au rang de norme de société, l'emploi «typique », c'est-à-dire l'activité salariée exercée à temps complet, chez un employeur unique et sur un lieu de travail spécifique, qui «caractérise» l'ensemble de la stratification sociale de l'après-guerre jusqu'au milieu des années soixante-dix[72], subit le contrecoup de la nouvelle situation économique internationale. Croissance économique et plein emploi sont dissociés. «(...) la précarisation du travail est un processus central, commandée par les nouvelles exigences technologico-économiques de l'évolution du capitalisme moderne» constate Robert Castel[73]. Le processus de stabilisation du travail est inversé. Cette crise profonde du travail (et d'intégration par le travail) qui ébranle la société salariale a pour corollaire la crise du système assurantiel.

Mise en cause du système assurantiel

Le reflux de la centralité du travail qui va de pair avec la centralité du marché, pose de manière cruciale la question du devenir du système de sécurité sociale.généralisée.

Des auteurs ont relevé «l'ambiguité» de cette construction d'assurance contributive universelle[74]. Un système d'assurance contributive dont le fondement repose sur l'interruption du salaire peut-il jamais être universel ? C'est une question qui trouve toute sa pertinence aujourd'hui, mais qui ne se posait pas hier, pour William Beveridge et pour Pierre Laroque, du moins pas en ces termes. Nous l'avons vu, politique de sécurité sociale généralisée et politique économique étaient étroitement liées (relation d'interdépendance). Le plan français de sécurité sociale de 1945, à l'instar du plan britannique, se situait dans le cadre d'une problématique keynésienne de recherche de l'équilibre du plein emploi. De ce fait, les conditions de possibilité de fonctionnement des systèmes britannique et français, dépendaient, explicitement pour le premier, implicitement pour le second, encore que Pierre Laroque l'ait précisé, de la réalisation de cet équilibre.

Dans la période de croissance économique à un niveau proche du plein emploi, les contradictions induites par la constitution d'un régime universaliste dans sa portée et fondé essentiellement sur les contributions professionnelles restaient largement académiques. En outre, tant que la crise de l'emploi était analysée en termes de crise conjoncturelle et plus précisément , tant qu'ont été appliquées des politiques de relance par la demande, les solutions opposées au «besoin de financement» du système (c'est-à-dire le déficit prévisionnel annuel) consistaient à baisser le taux des prestations en matière d'assurance-maladie et à relever celui des cotisations tout en maintenant la structure du système, objet d'une série de compromis entre solidarité nationale et solidarité professionnelle. Si le relèvement des prélèvements libératoires ne posait pas alors de problèmes majeurs, les salaires évoluant à un rythme proche de celui de la productivité, dans la situation économique actuelle qui se caractérise par une dégradation du marché du travail, la part croissante des cotisations[75] pèse de plus en plus lourdement sur les revenus liés à l'exercice d'une activité professionnelle, diminue le pouvoir d'achat et engendre des tensions sociales .

La crise financière du système est unanimement admise mais l'élargissement de l'assiette du financement de la protection sociale à l'ensemble des revenus amorcée en 1991 avec la contribution sociale généralisée (C.S.G.), seul à même de maintenir une protection sociale obligatoire et généralisée provoque des conflits, des conceptions différentes de la solida-

---

71 Comme le montre Robert Castel, le problème actuel est celui de «l'effritement de la condition salariale» in *Les métamorphoses de la question sociale, op. cit.*, chap. VIII.

72 Cf. H. Puel, «Emploi typique et représentation du travail», *Droit social*, n° 7-8, juillet-août 1971, pp. 489-493.

73 In, *Les métamorphoses de la question sociale, op. cit.*, p. 409.

74 Notamment, Guy Perrin, «Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale», *op. cit.* ; Jose Harris, le compromis de Beveridge», *op. cit.*, et les travaux de Jean-Jacques Dupeyroux.

75 En 1989, la part des cotisations sociales dans l'ensemble des recettes publiques (impôts directs, impôts indirects et cotisations) est de 43,3 pour cent alors qu'elle est de 33 pour cent en moyenne dans les pays de la Communauté Européenne. Cf. Jean-Pierre Dumont, *L'évolution de la protection sociale.dans le monde*, Paris, F.M.P., 1991, .p. 68.

rité s'affrontent[76], des enjeux politiques et économiques sont à l'oeuvre. C'est ce dernier point que nous voulons souligner.

Dans un contexte à la fois de mondialisation croissante de l'économie qui fait dépendre la compétitivité économique d'un pays de la réduction de ses dépenses publiques et de construction de l'Union européenne qui implique l'acceptation des règles communautaires (les critères de convergence), l'Etat-nation est affaibli[77]. De fait, les théories néo-classiques sont désormais dominantes au plan de la recherche et le libéralisme est la nouvelle norme internationale. L'enjeu du programme de réformes qu'il constitue est de construire un système économique et social conforme aux principes libéraux du primat du marché, ce qui requiert, déréglementation du marché du travail, désengagement de l'Etat en matière de dépenses publiques et de protection assurantielle considérée par les instances supranationales comme une entrave au libre jeu des mécanismes du marché. L'OCDE affirme nettement cette orientation : «pour obtenir un ajustement donné des salaires, il faudra un niveau plus élevé de chômage conjoncturel» et d'ajouter qu'il convient de «repenser toute la gamme des politiques économiques et sociales pour favoriser l'adaptation aux modes de production et d'échange qui se font jour»[78]

La politique économique de rigueur budgétaire et monétaire conduite en France depuis 1982 - date qui marque la dernière tentative de sortie de crise par la dépense et l'échec de cet «ultime acte de foi keynésien» pour reprendre la formule de Numa Murard[79] - manifeste une certaine adhésion à l'orthodoxie libérale et se traduit par un certain recul du rôle de l'Etat, nonobstant le maintien d'un certain discours volontariste «industrialisateur», plus ou moins souligné, selon les gouvernements[80]. De promoteur du progrès économique et du progrès social, le système assurantiel devient, selon le prédicat libéral, un facteur de ralentissement de la croissance économique (caractéristique à cet égard est le changement lexical concernant les cotisations sociales patronales dénommées désormais des «charges sociales» dans le discours politique) et un facteur d'inefficacité sociale. A cet égard, l'accent est mis sur la lutte contre «l'exclusion»[81], et dans le cadre de cette problématique, sur la nécessité de cibler les interventions sociales en direction des populations précarisées. Ce qui est mis en cause, c'est le système de sécurité sociale dans ses fondements keynésiens.

Vers une nouvelle problématisation de la protection sociale

Quels sont les lieux où se formulent des initiatives, ayant pour objectif une approche compréhensive de la société ? En d'autres termes, quels sont les lieux d'articulation entre l'économique et le social, où se construisent des projets de politiques sociales allant de pair avec une politique économique tendancielle ? Le Plan, la Fondation Saint-Simon, L'INSEE, l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sont ainsi des opérateurs de médiation.

La position des économistes de l'observatoire français des conjonctures économiques diffère fortement de celles du Plan ou de la Fondation Saint Simon. Pour eux il serait possible de maintenir le système de sécurité sociale, alors que la croissance des dépenses tend à se réduire, si les prescripteurs de soins étaient plus étroitement contrôlés et surtout si les gouvernements renonçaient à des politiques restrictives qui, en ponctionnant la masse monétaire disponible des ménages, réduisent la consommation et augmentent le chômage.

Comme le souligne Joëlle Affichard dans son introduction à l'ouvrage collectif «Pluralisme et Equité», publié par le Commissariat du

---

76 Sur ce point, voir l'étude de B. Palier, G. Bonoli, «Entre Bismark et Beveridge» *Revue française de science politique*, op. cit. Egalement «La protection sociale demain», *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre 1995. Pour une discussion d'ensemble, Cf. Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-providence*, Seuil, 1995.

77 Cf. Bernard Perret, *L'avenir du travail, les démocraties face au chômage*, Seuil, 1995.

78 *L'Etude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris, juin 1994 in, S. Halimi «Sur les chantiers de la démolition sociale», *Manière de voir*, n° 28, novembre 1995. 28, p. 58.

79 In *La protection sociale*, Paris, La Découverte, 1989.

80 Cf. B. Jobert (dir), *Le tournant néo-libéral en France*, Paris, L'Harmattan, 1994.

81 Pour une analyse de cette notion en tant qu'elle caractérise la représentation française des problèmes de vulnérabilité au sein de la Communauté européenne, Cf. Jacques Ion, «l'exclusion : une problématique française», *Lien social et Politique*, Montréal, 1995.

Plan[82], la problématique des travaux est passée de l'objectif de réduction des inégalités, qui inspirait les politiques sociales se développant dans les interstices d'une croissance économique affaiblie - ainsi, la préparation du VIIème Plan, en 1974-1975, incluait-elle une commission des inégalités sociales, dans une perspective «égalitariste» (en termes d'égalité des chances et d'égalité des situations) - à une problématique de «justes inégalités», mise à l'épreuve des principes de justice proposés par le philosophe américain John Rawls[83] afin «d'étayer conceptuellement une réaction aux excès du libéralisme, qui a mis en valeur les vertus incitatives des inégalités et réhabilité les distributions inégales au nom de l'efficacité économique (...)»[84]. Dans cette nouvelle perspective, se sont succédés, depuis le début des années quatre-vingt-dix, à l'initiative du Plan, productions de documents de travail, colloques et livres[85]. Les thèmes de cette démarche théorique, notamment dans le dernier ouvrage, opposent deux traditions de philosophie de la justice, une approche universaliste (modèle français de la citoyenneté républicaine) et une approche communautariste (modèle anglo-saxon) qui chacune apporte la justification théorique de formes différentes de politiques sociale (formules généralisées ou formules de ciblage).

La Fondation Saint Simon, créée en 1982, qui se définit comme un lieu de rencontres et d'initiatives entre le «think tank» à l'américaine et le club de reflexion à la française[86], s'est donnée pour objectif de développer «les échanges entre le monde intellectuel et les milieux économiques et professionnels au sens large du terme». Autrement dit, entre la sphère théorique, scientifique et la sphère pratique. Regroupant principalement des intellectuels, des hauts fonctionnaires et des industriels souvent présidents directeurs généraux de sociétés, (en somme des «manipulateurs de symboles» selon l'expression de Robert Reich[87]), elle élabore des projets «visant à une meilleure intelligence des sociétés contemporaines». Ainsi, «au rebours des lectures économiques trop étroites du monde moderne, les travaux publiés par la Fondation intègrent les dimensions historiques, philosophiques et sociologiques qui permettent seules de comprendre en profondeur les grandes évolutions de nos sociétés». La Fondation Saint-Simon apparaît ainsi comme un espace, entre autres, dans lequel des agents veulent imposer une nouvelle articulation de l'économique et du social, récusant comme dépassées les anciennes formules.

La référence prégnante, aujourd'hui, au principe d'équité de Rawls[88], permet cette justification théorique de la notion de discrimination positive (c'est-à-dire le traitement préférentiel de certaines catégories de la population), notion qui elle-même articule une vision communautarienne de la cohésion sociale même relativiste, en opposition avec la vision universaliste de la cohésion sociale, selon le compromis keynésien de l'après-guerre (traitement égalitaire des citoyens), et in fine, un libéralisme économique (le libéralisme politique étant consubstantiel au premier) - qu'il soit considéré comme un modèle de développement ou un impératif incontournable - et un projet de gestion sociale. Dans cette logique, la discrimination positive, c'est-à-dire le droit à la protection sociale sous certaines conditions, se substituerait légitimement au nom de l'équité, à la protection à vocation universelle. Ainsi que l'indique encore Joëlle Affichard, «dans notre pays confronté aux limites de l'intégration suivant le modèle de la citoyenneté républicaine, ces difficultés apparaissent comme une remise en cause de l'approche universaliste. L'éventualité que cette formule soit proposée comme modèle d'intégration so-

82 Joëlle Affichard, Jean-Baptiste de Foucauld (dir.), *Pluralisme et équité, la justice sociale dans les démocraties*, Editions. Esprit, 1995, p. 7 et suiv.

83 John Rawls, *Théorie de la Justice* (trad. française), Paris Seuil, 1987.

84 Joëlle Affichard, *op. cit.*, p. 8.

85 *Inégalités 90*, document de travail, Paris, Ronéo, mars 1990 ; Colloque organisé par le Commissariat général du Plan avec l'appui de la Maison des sciences de l'homme, les 8 et 9 juin 1991 à l'assemblée nationale dont est issu un premier ouvrage collectif : Joëlle Affichard, Jean-Baptiste de Foucauld (dir.), *Justice sociale et inégalités*, Paris, Editions Esprit, 1992 ; colloque organisé par le Commissariat général du Plan avec l'appui de la Maison des sciences de l'homme, les 12 et 13 novembre 1992 à l'Institut international de Paris La Défense, dont est issu le second ouvrage collectif (*Pluralisme et équité,*) déjà cité.

86 Brochure Saint Simon, p. 3. Les citations qui suivent dans ce passage, sont extraites de la brochure, sauf indications contraires.

87 Robert Reich, *op. cit.*

88 «*Equité* : tel est en effet le nouveau maître mot, comme *égalité* l'a été pour le modèle de l'après-guerre» Cf Alain Minc, *La France de l'an 2000*, Odile Jacob, 1994, p. 11.

ciale est d'autant moins exclue que dans les pays anglo-saxons, elle va de pair avec la prédominance des théories économiques libérales qui tendent à s'imposer comme modèle économique universel»[89].

Dans cette perspective, la sécurité sociale perdrait sa dimension égalitaire pour être davantage orientée vers les groupes les plus défavorisés. Les individus solvables étant eux, encouragés à souscrire à des assurances conventionnelles (types plans d'entreprises) ou privées.

C'est bien d'une mise en cause du compromis de 1945 qu'il s'agit. S'esquisse une nouvelle forme de régulation et donc une nouvelle problématisation de la protection qui met en jeu la conception que l'on se fait de la cohésion sociale et de la société.car le ciblage ne signifie-t-il pas aussi le clivage ? La figure du citoyen «discriminé» même positivement, ne s'oppose-t-elle pas à celle du citoyen ayant droit ?

[89] J. Affichard, *op. cit.*, p. 14.