

# LA PROTECTION SOCIALE EN TEMPS D'INSÉCURITÉ: LE DÉBAT FRANCAIS

Michel Messu

► **To cite this version:**

Michel Messu. LA PROTECTION SOCIALE EN TEMPS D'INSÉCURITÉ: LE DÉBAT FRANCAIS. 2008. halshs-00258701

**HAL Id: halshs-00258701**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00258701>**

Preprint submitted on 25 Feb 2008

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

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

**9<sup>e</sup> Congrès de l'Association Franco-japonaise de sociologie  
- OSAKA (Japon) – 3 & 4 novembre 2007**

**Michel Messu**

Professeur des Universités, Université de Nantes  
Directeur du GRASS (UMR 7022 CNRS-Paris-8)  
[michel.messu@wanadoo.fr](mailto:michel.messu@wanadoo.fr)

**LA PROTECTION SOCIALE EN TEMPS D'INSÉCURITÉ :  
LE DÉBAT FRANCAIS**

Depuis les années 80 l'idée qu'une « crise » affecterait les systèmes de protection sociale s'est largement répandue aussi bien chez les politiques que dans le grand public et les chercheurs en sciences sociales. Cette crise-là ne serait, du moins est-ce ainsi qu'on la présente le plus souvent, qu'un effet second, une conséquence directe, un sous produit de la crise qui a affecté l'économie des pays développés à la même période (crise de l'emploi, crise des structures

industrielles, commerciales, financières...) et par la suite crise de dérégulation de l'ensemble des marchés avec ce qu'il est convenu d'appeler la « mondialisation ».

En somme, les années 80 marqueraient la fin d'une période, celle dite des « Trente glorieuses » et de la Sécurité sociale, et inaugurerait une nouvelle période, celle des « Trente calamiteuses » et de l'insécurité sociale.

Sur cette base, de nombreux débats ont vu le jour qui tous, plus ou moins, tendent à accréditer l'idée d'une régression de la protection sociale.

Nous verrons ce qu'il faut en penser après avoir cherché à apprécier la portée des arguments avancés pour caractériser cette partition, cette polarisation de l'histoire récente entre une période de « vaches grasses » et une période de « vaches maigres » pour reprendre une métaphore biblique.

Nous chercherons encore, par la suite, à cerner un peu mieux les enjeux qui se cachent derrière ces rhétoriques tout à la fois politiques, idéologiques et scientifiques.

### ***1- Comment le temps de l'insécurité advient-il ?***

Les années 80 donc, consacrent l'idée que nos sociétés qui, depuis la fin du second conflit mondial, se pensent comme des sociétés de croissance économique continue, d'expansion accélérée des richesses, de progrès social continué, de consolidation ininterrompue de la sécurité (sécurité politique, économique et sociale)..., ces sociétés là sont en quelque sorte à l'abri de régressions, de retour de ce qui était encore le lot des générations précédentes : les manques de toutes sortes, les récessions chroniques de l'économie, les crises politiques et sociales, les carences des solidarités sociales, etc. Bref, s'est imposée l'idée d'une société d'abondance, pour reprendre la formule choc de Galbraith. Et l'exclusion massive d'une partie de la population rurale hors du champ de la production agricole, la persistance des conflits sociaux dans les entreprises industrielles, les conditions de travail, les temps de travail qui peuvent faire l'objet de ces conflits, les manques qui, ici ou là, se font jour dans la protection sociale, les bidonvilles qui avaient fleuri dans certaines zones urbaines, les difficultés économiques criantes dans lesquelles se débattait une fraction de la population, tout cela était perçu comme un retard regrettable, la subsistance d'anomalies du passé, un sacrifice à consentir pour aller de l'avant et s'ancrer définitivement dans la modernité. Bref, ce qu'on appelait tout de même des « poches de pauvreté », des quartiers de la honte, des situations

intolérables, etc., tout cela était pensé en termes de retard ou de difficultés passagères. Autrement dit, d'un certain côté l'optimisme régnait, mais de l'autre une certaine forme de dépit théorique se maintenait. On voit même émerger sur la scène théorique et idéologique deux thèmes promis à bel avenir :

- d'une part celui de *la société d'opulence et sa consommation de masse*,
- et, d'autre part et non sans lien, celui de *la pauvreté dans les pays riches*.

En témoigne les titres des ouvrages qui sont le mieux reçus à l'époque et qu'aujourd'hui on reçoit souvent de manière littérale : *L'ère de l'opulence* de John Galbraith<sup>1</sup>, *Les Trente glorieuses* de Jean Fourastié<sup>2</sup>, *La société de consommation* de Jean Baudrillard<sup>3</sup>, *Les exclus* de René Lenoir<sup>4</sup>, *La France pauvre* de Paul-Marie de La Gorce<sup>5</sup>, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* de Lionel Stoléru<sup>6</sup>, etc.

Pour le dire d'une formule, se forgeait la conviction que l'époque était au développement tous azimuts, à la croissance des richesses et au progrès social mais que, ici ou là, se profilaient des inadaptations, subsistaient des groupes sociaux retardataires, apparaissaient des zones de blocage.

C'est cette image qui va se consolider dans l'opinion dans la période suivante, celle que l'on dira être la période de la crise. Au point qu'aujourd'hui c'est un lieu commun, dans le public mais aussi chez bien des chercheurs, de penser que les fameuses « Trente glorieuses » (1946-1975) étaient une période de facilité sur tous les plans, de félicité pour tous. Une espèce d'âge d'or, de période de « vaches grasses », malheureusement arrêté en plein élan par « la crise ».

La « crise », c'est ce qui, sur le plan économique et social, puis sur le plan culturel, s'amorce avec le Choc pétrolier de 1974-75, lequel établit la grande vulnérabilité de nos économies. C'est ce qui se poursuit avec le développement du chômage, se renforce avec les délocalisations d'entreprises, se stabilise avec ce que désormais l'on appellera « la mondialisation ».

---

<sup>1</sup> John K. GALBRAITH, 1965, *L'ère de l'opulence*, Paris, Gallimard, titre original : *The Affluent Society*, 1958.

<sup>2</sup> Jean FOURASTIE, 1979, *Les trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard.

<sup>3</sup> Jean BAUDRILLARD, 1970, *La société de consommation*, Paris, Gallimard.

<sup>4</sup> René LENOIR, 1974, *Les exclus. Un français sur dix*, Paris, Seuil.

<sup>5</sup> Paul-Marie de LA GORCE, 1965, *La France pauvre*, Paris, Grasset.

<sup>6</sup> Lionel STOLERU, 1973, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion.

Ainsi, aujourd'hui, on oppose les « Trente glorieuses » (1946-1975) aux « Trente calamiteuses » (1976-2005). La période des « vaches grasses » et la période des « vaches maigres ». En oubliant, pour la première, ce que j'évoquais il y a quelques instants : les conditions de vie et de travail parfois bien difficiles pour une fraction de la population, en tout cas des efforts soutenus pour la grande majorité (les ménages français s'endettent mais remboursent sur de courtes périodes). En oubliant pour la seconde, qu'une partie des difficultés, celles de l'emploi notamment, sont aussi l'effet des changements introduits dans la période précédente. S'agissant de l'emploi, on oublie que les mutations du monde agricole des années 50-60, font qu'en 70-80, celui-ci n'absorbe plus une partie de la force de travail peu ou pas qualifiée, ne soutient plus une forme d'économie de subsistance sur la base de petites exploitations familiales et donc renvoie vers les centres industriels cette main d'œuvre qui ne peut plus s'employer dans les campagnes. Elle viendra former les bataillons d'OS (ouvriers spécialisés) et de manœuvres de l'industrie automobile et des chaînes de montage des biens manufacturés qui seront durement affectés par les restructurations des années 80 et contribueront à établir la crise de l'emploi. De même, les femmes qui accèdent au marché du travail dans la première période vont continuer à le faire dans la seconde. En effet, cette fois, à l'inverse de ce qui s'était passé au lendemain du premier conflit mondial, les femmes ne réintègrent pas l'univers domestique. Révolution des mœurs oblige, elles investissent l'espace public. Elles sont éduquées, formées aux professions du tertiaire notamment, mais aussi, de plus en plus, aux professions de cadres intermédiaires et de cadres supérieurs. Bref, elles viennent concurrencer les hommes sur des emplois qui, contrairement à ce que l'on dit parfois, ne sont pas de plus en plus rares, car l'emploi salarié ne cesse d'augmenter. Bien sûr, les délocalisations d'entreprises, la « mondialisation », produisent de sérieuses perturbations dans cette expansion. On le sait, les emplois se trouvent redistribués et ce sont les employés les moins qualifiés, les moins mobiles, les BNQ selon les catégories utilisées par l'administration publique, qui en pâtissent le plus et viennent former les bataillons de chômeurs de longue durée.

En un sens ces « Trente calamiteuses » procèdent à l'endroit des emplois des secteurs secondaire et tertiaire de la même manière que ne l'avaient fait les « Trente glorieuses » dans le secteur primaire. Au nom de l'adaptation au monde nouveau, au nom de la modernisation, ceux qui s'employaient dans ses secteurs jugés périmés sont tenus de les abandonner et, au besoin, bénéficieront d'aides sociales, d'indemnités de solidarité sociale, pour ce faire.

Pour autant, ce n'est pas ce parallèle qui sera retenu dans l'opinion. Tout au contraire, l'opposition la plus radicale triomphera sans autre forme de procès, sans la moindre discussion, comme s'il s'agissait de la plus claire des évidences.

Mieux, la seconde période non seulement prend l'allure d'un contretemps par rapport à la première, mais encore elle semble venir détruire ce que celle-ci avait réussi à établir. En particulier dans le domaine de la protection sociale, l'idée selon laquelle la « crise » avait des effets désintégrateurs sur les dispositifs de la protection sociale fait florès dès le début des années 80. Les analyses de sciences sociales viennent massivement corroborer le sentiment que l'heure est maintenant à la déliquescence d'une protection sociale dont les Ordonnances de 1945 en avaient rétrospectivement constitué le point d'acmé. Il s'agissait en effet, de lois, adoptées en urgence, dès la cessation des hostilités, dont l'objectif premier était de donner aux français le sentiment que le règne de la « sécurité » pouvait commencer et avaient pour objectif second de favoriser l'unité nationale après les dissensions créées par le Second conflit mondial et l'épisode du Gouvernement de Vichy.

Les analyses d'un Rosanvallon relatives au déclin de ce que l'on avait fort à propos appelé l'État-providence, confirmées par les positions du Bourdieu de *La misère du monde*, renforcées par *Les métamorphoses de la question sociale* de Castel, etc. L'unanimité règne pour considérer que la période de « crise » inaugurée dans les années 75 conduit aussi derechef à la crise de l'État social, ce qui englobe la protection sociale (assurances et assistance sociales), le droit du travail et le « droit » au travail, donc les politiques publiques de l'emploi, puis par la suite les politiques publiques de la ville, bref, toutes les politiques publiques qui ont à voir avec ce que recouvre le nouveau vocable qui s'est imposé avec la « crise » : l'*insertion sociale*.

A l'appui de la thèse, une foultitude d'exemples :

- Le régime de l'assurance chômage connaît des difficultés. Les Gouvernements successifs n'ont eu de cesse de modifier la durée de perception des indemnités, les conditions d'éligibilité, les obligations auxquelles doivent satisfaire les chômeurs indemnisés... Donc la protection du chômeur se réduit. C'est oublier que, outre le fait que le nombre des inscrits à l'indemnisation s'est élargi dans des proportions considérables, le régime s'était fait très généreux dans la période de début de la « crise ». Sous Giscard d'Estaing le régime d'assurance assis sur les cotisations des

salariés et le régime de l'assistance, relevant du budget de l'État, avaient été fondus ; les taux et les durées de perception étaient très favorables aux bénéficiaires.

- Le régime de l'assurance vieillesse est appelé à repenser son ratio temps de cotisations/temps de versement des pensions et hauteur de celles-ci. La faillite des régimes de retraite est annoncée. Des réformes des régimes sont exigées des Gouvernements, mais souvent différées pour cause d'impopularité. Il ne faut pourtant pas oublier que les régimes de retraite ont été conçus pour des salariés qui prenaient plus tardivement leur retraite et qui allaient en bénéficier pendant une période beaucoup plus courte. Le temps de récupération, comme on désigne la période pendant laquelle la pension reçue correspond aux cotisations versées (estimé à 10 ans au moment de la conception des dispositifs), n'était à l'époque, la plupart du temps, jamais atteint. Depuis, il est largement dépassé puisque qu'une majorité de retraités vont bénéficier de leur pension pendant une vingtaine d'années. C'est dire que la conception même des régimes de retraite portaient en eux les difficultés qui sont apparues. Indépendamment même des effets générationnels et de la conjoncture du marché de l'emploi.
- Le régime de l'assurance maladie, annoncé depuis des lustres au bord de la faillite, est quant à lui d'abord affecté par la croissance de la demande de soins et de la consommation médicamenteuse. Croissance liée à l'élargissement du nombre des assurés et de leurs ayants droit, ainsi qu'au changement de comportement des assurés sociaux eux-mêmes en ce domaine.

En somme, les grandes branches de l'assurance sociale et de l'indemnisation du chômage connaissent manifestement des crises de croissance pas toujours dépendantes de la « crise ». En tout cas, il est patent que ces crises de régulation des dispositifs de la protection sociale, de l'État social, ne sont pas d'abord des effets de la conjoncture économique et de la mondialisation. Bien que ces dernières aient eu un effet d'amplification des difficultés enregistrées par les uns et les autres.

Cela dit, un certain nombre de modifications vont être apportées aux modes de gestion de ces dispositifs. L'inertie de ces derniers sera combattue. Au point que les dispositifs qui sont directement en prise avec le marché de l'emploi vont voir leurs principes d'intervention redéfinis. En effet, pour combattre la passivité des dispositifs et des bénéficiaires on

préconisera l'activation des dépenses. Ce qui a eu pour effet de redéfinir l'octroi et le maintien des aides et autres indemnités. Ainsi, et par facilité de langage on parlera d'un passage du *Welfare* au *Workfare*. Mais ces « réformes », tout comme celles qui affectent les retraites ou l'assurance maladie, ne signifient pas encore que ceux-ci sont en pleine déliquescence, partent à vau l'eau et signent le déclin irrépessible de l'État-providence.

Il s'en faut même. C'est au moment où les analystes les plus en vue proclament la fin de l'État-providence que ce dernier met en place les mesures les plus significatives de sa vocation providentielle. L'adoption en décembre 1988 de la loi sur le *Revenu minimum d'insertion* (RMI), l'adoption en juillet 1998 de la *loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, et la création, par elle prévue, d'un *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, l'adoption en juillet 1999 de la loi sur la *Couverture maladie universelle* (CMU), la mise en œuvre au début des années 80 d'une nouvelle politique sociale dénommée « *politique de la ville* », à la même époque l'État affirme son leadership en matière de « *politique de l'emploi* », nouvelle politique sociale, elle aussi, pour ne rien dire encore des politiques sociales déguisées en politique culturelle, politique agricole ou autre. Bref, sauf à contredire les événements qui font l'histoire d'une nation, indéniablement l'État de la période de « crise » est un État actif, dont l'action prend l'allure d'un élargissement à des domaines qui ne relevaient pas encore de sa compétence. Tout sauf un déclin.

Il n'empêche, les plus brillants esprits de l'époque soit s'alarment de la faillite de l'État, soit exigent qu'il en fasse beaucoup moins. L'État modeste est réclamé par certains, au nom de l'efficacité que l'on redécouvre dans la main invisible du marché, tandis que d'autres se lamentent de la perte de l'État protecteur d'hier et de l'exposition maximale des individus aux risques du néo-libéralisme porté par la mondialisation. Rares sont ceux qui observent tout simplement que la société se fait de plus en plus protectrice à l'endroit de ses concitoyens.

Mais, bien entendu, le débat est avant tout idéologique. Il peine, en effet, à penser qu'en période de « crise » la protection de l'individu, du citoyen, puisse continuer à progresser. Pourtant, c'est souvent au moment des « crises » que les grandes mesures de la protection sociale ont été adoptées. Mais on le sait, comparaison n'est pas raison. Quoi qu'il en soit, le fait que le citoyen soit plus massivement protégé, qu'il puisse bénéficier plus largement des sollicitudes de l'État, sans que les observateurs du social ne le retiennent dans leurs analyses doit pouvoir être expliqué autrement que par la mauvaise foi de ces derniers.



Mais pour ce faire, revenons un instant sur le caractère providentiel de l'action de l'État.

## **2- La providence de l'Etat plus que jamais**

Les effets réputés déstructurants de l'économie post fordiste sur la protection sociale tiennent finalement plutôt à la vision que l'on se donne non de la première mais de la dernière. La vision la plus largement partagée, toute rétrospective il est vrai, est étroitement associée à celle d'un âge d'or du salariat. Âge d'or qui alimentera aussi bien les discours sur la « fin du travail » que ceux pronostiquant la « fin de l'État-providence ». Cette vision quelque peu lénifiante de notre histoire sociale<sup>7</sup> conçoit la protection sociale comme un épiphénomène heureux de l' ancestrale polémologie salariale. À salariat fort, ou plutôt à salariés puissamment organisés, ou, plus justement encore, à statut salarial élaboré et reconnu, découle une protection du travailleur –et de sa famille- d'autant plus large. Pourtant, développement du salariat et protection sociale du travailleur sont loin d'avoir formé le couple harmonieux dont on fait parfois l'éloge funèbre. Mais il n'est pas nécessaire, ici, de poursuivre la *Chronique du salariat* entreprise par Robert Castel<sup>8</sup>. Contentons-nous de noter que les dispositifs de la protection et de l'assistance sociales ne sauraient être pensés autrement qu'en termes évolutifs. Pour le dire abruptement, aucun dispositif de protection et d'assistance sociales ne peut être envisagé de manière figée, comme un acquis « historique » intemporel. Une sorte d'étalon pour mesurer ensuite la progression ou la dégradation du niveau de protection du travailleur. Cette vision, somme toute fixiste, est malmenée par les analyses qui sont faites des mutations de l'économie, des contraintes politiques qui en découlent, des attentes des individus qui y participent, comme des valeurs qui orientent nombre de leurs comportements. Et c'est tant mieux, quand il s'agit de rappeler par exemple combien les contours de ces dispositifs n'ont cessé d'être redessinés au cours du temps. Comment les équilibres entre les versants assuranciers et assistanciers n'ont eu de cesse d'être repensés. C'est pourquoi, il importe de se garder de toute analyse mécaniste de la relation entre protection sociale et économie ou, plus exactement, entre niveau normativement accepté de protection sociale et

---

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

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

formes statutaires du salariat. Entre les deux se jouent et des modalités de production et de répartition des richesses, et des modèles de protection des individus.

Il est frappant de noter, nous l'avons dit, que c'est au moment même où naissent des inquiétudes sur le financement, voire la pérennité de certains des dispositifs de la protection sociale en vigueur depuis les Ordonnances de l'Après-guerre, que sont instaurées des formes de revenus dits de *minima sociaux* (AAH —allocation adulte handicapé—, API —allocation de parent isolé—, RMI —revenu minimum d'insertion—,...), que l'assurance maladie trouve sa plus grande généralité avec la CMU —couverture maladie universelle. Pour le moins, il y a, dans ces mesures, extension d'une forme de protection sociale. Certes, en dehors du basique rapport salarial qui avait servi à forger, sous le nom d'assurances sociales, une partie de la protection sociale<sup>9</sup>. Extension qui, comme énoncé plus haut, se fait sur fond de déplacement de l'opérateur central de ladite protection. Ce n'est plus l'entreprise qui opère au premier chef —mais le faisait-elle encore à ce titre?—, c'est l'État —dans sa fonction providentielle— qui s'y colle. Qui s'y colle d'autant qu'il élargit lui-même l'assiette des prélèvements avec la *Contribution sociale généralisée* (CSG) laquelle, quoique d'un poids minoritaire mais toujours croissant, est profondément significative du mouvement de décentrage de la protection sociale individuelle. Et qui s'y colle d'autant mieux qu'il prend à sa charge, sur le budget de l'État donc, le financement des cotisations d'assurances sociales de ceux qui bénéficieront des prestations que celles-ci autorisent bien qu'ils n'ont pas ou plus le statut de salarié. Il s'agit de ceux qui ne relèvent pas de la catégorie sociologique des salariés « protégés » comme l'on dit parfois dans une intention polémique. Il y a bien là une forme de protection sociale collective —elle prend le plus souvent le nom de Solidarité— qui peut d'ailleurs avoir les mêmes vertus d'assurance sociale que celles qui s'étaient développées dans le cadre salarial.

On peut même dire que c'est cette forme de l'assurance qui s'étend aujourd'hui, à l'encontre des formes passées de l'assistance. Alors que ces dernières sont, par nature, toujours précaires et tributaires d'une règle d'appréciation des plus relatives —en fait ce sont toutes celles qui ont servi à faire le départ entre le « bon » et le « mauvais » pauvre—, la forme d'assurance contemporaine qui se développe au titre de la *Solidarité* en appelle à l'égalité des citoyens et opère, sous l'égide de l'État, selon une règle de droit autrement contrôlable. Autrement dit, une bonne partie de la protection sociale individuelle se fait aujourd'hui sous

---

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

les auspices de la *Solidarité*. *Solidarité* que l'on doit comprendre comme une assurance d'assistance.

Ainsi, ce que le discours social a cherché à saisir et à masquer derrière le vocable d'« exclusion sociale » ou ses dérivés législatifs ou institutionnels (dont la loi du 29 juillet 1998, *loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, et la création, par elle prévue, d'un *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*), n'est autre que ce redéploiement de la protection sociale, sous l'égide de ce que j'appellerai, pour la circonstance, une assistance sociale assurancialisée ou *Solidarité*. Laquelle attribue non plus prioritairement à l'entreprise mais à l'État la charge directe de la contribution. Non plus au travailleur mais au citoyen le bénéfice de la protection.

C'est dire que le rôle et la place de l'État, loin d'avoir diminué, n'ont cessé de s'étendre. Si l'État-providence est mort, c'est pour renaître de ses cendres sous forme d'État toujours plus protecteur, d'État garant, y compris pour les plus démunis, d'une assurance d'assistance.

### **3- Universalisation et partition de la protection sociale**

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

Ce que, dans le langage de l'administration comme des sciences sociales, on appelle les *minima sociaux* rend compte, en tout cas quant à leur conception, de ce mouvement de passage d'une assistance résiduelle palliant les lacunes d'une protection du travailleur –et de sa famille– via les *Assurances sociales*, vers une protection *universelle* du citoyen au-delà de l'origine de ses revenus et de son statut au regard de l'emploi. De ce point de vue, l'adoption du *Revenu minimum d'insertion*, nonobstant son allure de compromis politique, paraît des

plus symptomatiques. Son registre de référence n'est plus le « besoin », toujours à évaluer et à vérifier, mais le droit, irréfragable et irrécusable. De ce point de vue, si le « besoin » assujetti, le « droit » tend, si ce n'est à libérer, du moins à émanciper des mobiles qui le mettent en œuvre. De même, la hauteur de l'allocation versée, de fait sans commune mesure avec les divers « secours » et autres formes d'aide sociale qui étaient jusqu'alors accordés, inscrit le titulaire dans une autre logique d'existence sociale. Laquelle n'est certainement pas celle de l'« exclusion sociale » comme on l'a trop facilement prétendu.

Du coup, la philosophie de la prestation s'en trouve transformée. Elle ne relève plus d'un secours charitable et ponctuel accordé à celui qui connaît un sort contraire, mais d'un authentique droit, appuyé sur la Constitution politique. La figure emblématique du « pauvre méritant et honnête » ne lui fournit plus son idéal-type pragmatique, elle convoque une tout autre figure emblématique, celle du « citoyen » empreint d'un attribut consubstantiel quasi transcendantal : sa « dignité ». C'est même sa qualité d'unité constitutive du Souverain et de la collectivité sociale qui lui donne ce droit de tirage sur la société. Sur une société qui, corrélativement, se juge donc suffisamment riche pour ne pas laisser en situation d'indignité sociale une fraction des siens. Suffisamment pourvue pour *sécuriser* la situation de ceux qui connaissent les situations les plus précaires.

Il en a été ainsi du *Revenu minimum d'insertion*. Celui-ci en appelle à l'universalisme –dans le sens consacré par les doctrines socio-politiques et la philosophie sociale- en faisant valoir le droit face à la bienfaisance, la dignité du citoyen face à la pauvreté rédemptrice, la dette sociale face à la compassion salvatrice, même si, les débats qui s'en suivirent autour de l'*Allocation universelle* en témoignent, sa conception et sa mise en pratique ont pu paraître bien timides. Les « utopies universalistes » (*Allocation universelle*, *Revenu d'existence*, etc.) ont permis à l'occasion de souligner l'incomplétude et l'écart du *RMI* au regard des principes auxquels il se réfère. On ne saurait en disconvenir. Tout comme on ne saurait méconnaître la rupture qu'il a consommée avec les conceptions de l'assistance basées sur la charité ou le contrôle de normalité. Et c'est en toute logique selon cette optique qu'il peut être inscrit dans la continuité des conceptions solidaristes de l'assistance due au nom de la « dette » et du « quasi contrat » qui agencent les rapports entre l'individu et la collectivité sociale, voire du « droit à la subsistance » proclamé au lendemain de la Révolution par le Comité pour l'extinction de la mendicité<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Sur ce dernier point, voir Giovanna Procacci, 1994, *Gouverner la misère*, Paris, Seuil.

L'universalisme de la protection de l'individu a encore été affirmé dans les dispositions de la loi du 27 juillet 1999 relative à la *Couverture maladie universelle* (CMU). Plus exactement, la loi tend à rendre effectif l'accès à des droits déjà existants en levant un certain nombre d'obstacles administrativo-juridiques et d'obstacles financiers (en prévoyant notamment la prise en charge du ticket modérateur). On a pu, parfois, ironiser concernant l'intitulé de la loi et affirmer que, plutôt qu'une universalisation, ce n'était qu'une simple généralisation dont il s'agissait. De fait, la *CMU* « généralise la protection contre la maladie, mais ne résout en rien les autres problèmes posés par la coexistence de régimes nombreux et disparates... »<sup>11</sup>. Certes. Mais ce disant, n'est-ce pas la généralisation de l'accès à la santé, et plus communément l'affirmation de la généralité de l'objectif poursuivi qui donne le sens d'une universalité « politique », c'est-à-dire d'une absence de discrimination quant à la fin sociale et politique visée<sup>12</sup>. Si donc l'universalité poursuivie ici s'écarte quelque peu de ce que recouvre habituellement la catégorie métaphysique des philosophies essentialistes, elle peut donc souffrir bien des modalités d'exécution différentes sans se perdre pour autant. L'uniformité que d'aucuns réclament<sup>13</sup> n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante, pour atteindre l'universalité. Partant, et tout en donnant acte aux réserves émises quant aux conséquences pratiques de la mise en œuvre de la loi de juillet 1999, nous ne saurions en infléchir son sens profond, celui d'être une mesure d'élargissement de l'assurance d'assistance.

*Minima sociaux*, *CMU*, et l'on pourrait ajouter à la suite de Pierre Maclouf, la loi du 31 mai 1990 sur le droit au logement, du 4 juillet 1990 sur le droit à la formation, etc., et qui toutes déclinent rétrospectivement des objectifs affichés dans le préambule de la Constitution de 1946<sup>14</sup>, sont à prendre pour des indices d'un changement en profondeur du type de protection sociale dont avaient pu jusqu'alors bénéficier les individus. En tout cas, la nouveauté de ce « nouveau régime de droit commun » tient avant tout en ce qu'elle en appelle à la qualité de citoyen. Là réside désormais la condition *sine qua non* de la protection. Car il paraît plus facile de subsumer la protection sociale du travailleur -et de sa famille- sous celle du citoyen que l'inverse.

<sup>11</sup> J. Oudin, « Avis présenté au nom de la commission des finances », *Journal officiel, Sénat*, n°382, 1999. On notera, au passage, que la généralisation de la Sécurité sociale a été inscrite dès l'origine dans les Ordonnances de 1945 et réaffirmée par la loi en 1978.

<sup>12</sup> La question a été débattue notamment dans le numéro de janvier 2000 que la revue *Droit social* a consacré à la *CMU*. Voir en particulier les articles de Michel Borgetto, Robert Lafore, Romain Marié et Pierre Volovitch.

<sup>13</sup> Voir *Droit social*, Numéro Spécial, N° 1, Janvier 2000.

<sup>14</sup> Pierre Maclouf, 1993, *État et cohésion sociale sous la V<sup>e</sup> République*, CNAF.

Pour autant, subsistent toujours des modalités encore nettement discriminées d'accès à cette nouvelle norme de protection sociale. Certes, elles viennent quelque peu brouiller la pureté de la figure du citoyen de référence (le citoyen abstrait de l'universalisme républicain à la française) ou, plutôt, elles viennent ternir ou moduler la figure stéréotypée dudit citoyen. Mais, faut-il postuler l'unicité figurative du citoyen pour admettre son universalité et sa capacité à fournir la norme politique d'un système de protection sociale ?

Ajoutons que, comme on le souligne souvent, un monde (social) sépare encore, d'un côté, le travailleur à statut, protégé et garanti quant à son inscription dans la sphère de la protection sociale assurantialisée, articulée au salariat, et de l'autre, le « citoyen » non encore inclus dans le salariat ou déjà rejeté de celui-ci, ou encore, et de plus en plus souvent, au statut incertain à son endroit<sup>15</sup>. D'un côté, donc, un salarié typifié, de l'autre un citoyen générique<sup>16</sup>. Ce dernier relèvera de la *solidarité*, de l'assurance d'assistance, au risque de s'écarter toujours plus du statut de protection du salarié typifié.

La dualité statutaire perdure, pour le moins. Pour le moins parce qu'on trouvera encore aux marges des « sans statut », leur production se nourrissant notamment de l'avancée statutaire des autres. Mais, plus que disjonctive, cette dualité statutaire est à apprécier de manière polaire. D'abord parce que le passage d'un pôle à l'autre opère de plus en plus massivement, même si l'un des deux courants est nettement plus puissant. Ensuite, parce que de la tension qui en naît, de multiples sous-statuts intermédiaires émergent qui complexifient les statuts individuels et engendrent cet univers de la précarité présenté dans de nombreux travaux<sup>17</sup>. Bref, plus qu'une fracture, un décalage –la France à deux vitesses–, un mouvement centrifuge –centre/périphérie, dedans/dehors...–, c'est plutôt une sorte de mouvement brownien qui semble caractériser nos sociétés. Partant, qui modifie la protection sociale des individus,

---

<sup>15</sup> Alain Supiot a régulièrement attiré l'attention sur les transformations qui, en quelque sorte, minent de l'intérieur le statut de salarié. Voir notamment Alain Supiot, 2000, « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit social*, N° 2.

<sup>16</sup> On notera d'ailleurs que cette typification s'est faite sur fond historique de triomphe et de déclin concomitant de la société fordienne. Les années 70 marquent en effet cette apogée récessive d'une société qui vient à peine de perdre sa dominante rurale, qui s'urbanise, qui se tertiarise et autorise du coup le développement du salariat féminin, la multiplication des emplois protégés de la fonction publique... qui consomme et s'enrichit, provoque de profondes mutations des modes de vie... et connaît diverses « crises » sectorielles aux effets inattendus en matière d'emploi et de protection sociale.

<sup>17</sup> Par exemple, Alain Supiot, déjà cité ; Robert Castel, déjà cité ; ou encore Serge Paugam, 2000, *Les salariés de la précarité*, Paris, PUF.

qu'ils soient travailleurs-citoyens ou seulement « citoyens », en les comprenant à partir de la catégorie la plus large qui se trouve actuellement retenue, celle donc de *citoyen*<sup>18</sup>.

#### **4- Sentiment d'insécurité : complexe de mystification rétrospective et d'inquiétude prospective**

Résumons-nous en quelques formules : Si « crise » de l'État-providence il y a, elle se présente d'abord comme une crise de croissance, mais certainement pas comme une faillite et un dépôt de bilan. La « crise » est donc moins celle de l'État-providence que celle de l'idée que l'on se fait dudit État-providence. En effet, c'est bien d'y voir une « crise » qui révèle la crise idéologique qui taraude les analyses contemporaines de la protection sociale. Non que tous les éléments de ces analyses soient dépourvus de sens ou ne correspondent à des faits avérés, des données dûment établies, des raisonnements circonstanciés. Tant s'en faut, on l'a dit. Mais, par une sorte de saut théorique, ils sont mis au service d'une thèse qui, intrinsèquement, conduit à sa ruine puisque les faits en question établissent avant tout l'élargissement de la protection apportée par l'État-providence.

Objectivement donc, si par là on entend ce que des données factuelles avérées apportent à l'analyse, l'État-providence accroît ses domaines de compétence et concerne désormais l'ensemble de la population, aux exceptions marginales près. Plus que jamais donc l'État-providence est l'instrument de « sécurisation », l'instrument de l'élargissement de la protection sociale et de la sécurité sociale *lato sensu*

Pour le dire autrement, malgré la « crise », inaugurée il y a plusieurs décennies maintenant, malgré les réajustements des dispositifs de la protection sociale, la sécurité sociale, toujours *lato sensu*, concerne plus largement nos concitoyens. Ce que j'appelle l'assurance d'assistance est bien une modalité de protection qui vise à fournir une plus grande sécurité

---

<sup>18</sup> Une catégorie plus large encore tend à émerger : celle d'*humain*. L'humanité est une catégorie politique aujourd'hui réhabilitée, notamment à travers l'*action humanitaire* développée par divers groupes de pression socio-politique. De ce point de vue, la notion de *dignité* qui reçoit aujourd'hui une place de choix dans la rhétorique sociale et politique représente une de ces notions-valises susceptibles de faciliter l'adoption de la catégorie d'*humain* comme catégorie première de l'ordre social et politique.

aux plus vulnérables. La tendance serait donc au renforcement de la sécurité à l'échelle même de la société.

Alors pourquoi est-ce l'opinion inverse qui triomphe le plus souvent dans les discours sociaux et sociologiques ? Pourquoi le thème de l'insécurité sociale fait-il autant recette ? Comment expliquer cette sorte de cécité aux tendances lourdes d'évolution de nos sociétés ? Comment penser que toutes les institutions locales, nationales, supranationales, visant à « sécuriser » les conditions d'existence des individus, et qui ont été mises sur pied depuis le Second conflit mondial, n'auraient produit aucun effet en termes de sécurité sociale ?

Une partie de la réponse tient dans ce que nous avons évoqué plus haut, à savoir la manière d'enjoliver rétrospectivement la situation antérieure. Du moins d'en écrire l'histoire d'un point de vue hagiographique, mythifiant les mesures prises à l'époque, gommant tout ce qui vient contredire ou atténuer la portée de la thèse. On glorifie les « Trente glorieuses », ce qui les rend encore plus glorieuses et on oublie les observations sur lesquelles se fondait Jean Fourastié pour proposer la formule. Bref, on crée la légende. Et, la légende créée, elle peut servir de contrepoint pour disqualifier les mesures contemporaines, en faire des espèces de demi-mesures, insuffisantes au regard de ce qu'il aurait été fait si rien n'avait changé. Nous sommes typiquement dans une entreprise de mystification.

D'autant plus grande qu'elle arrive à obérer la portée de mesures qui, comparativement à celles qui ont accompagné le développement de la démocratie politique et « sociale » (cette dernière codifiée dans le droit du travail, de la Sécurité sociale, de l'aide sociale et de la famille), s'inscrivent pourtant dans la même lignée. C'est le même esprit de protection du citoyen qui est à l'œuvre dans les assurances sociales lorsqu'on regarde ce dernier comme un travailleur, dans l'assistance sociale lorsqu'on le tient pour inapte au travail, dans l'assurance d'assistance quand on entend préserver sa dignité de citoyen<sup>19</sup>. En somme, c'est au gommage de l'extension continuée de la protection du citoyen, donc de sa plus grande « sécurité » en société, que conduit la légende.

Mais pourquoi adhérer à la légende ? Pourquoi la mystification a-t-elle reçu l'aval de l'opinion et celui des sciences sociales ?

---

<sup>19</sup> On trouvera des développements complémentaires dans Colette Bec, *De l'État social à l'État des droits de l'Homme ?*, Rennes, PUR, 2007.



Pour les secondes, on peut penser que cela tient, pour une part, au contexte français de leur exercice, et, pour une autre part, aux confusions qui y règnent aux plans méthodologique et épistémologique. Sciences du social, elles se prennent au jeu de vouloir « faire » le social. D'un discours explicatif et interprétatif, elles glissent vers un discours normatif. L'élargissement de la « sécurité » ou de la protection sociale tombe sous le coup de ce changement de cap épistémologique. Un présupposé normatif vient privilégier la forme assurantielle liée au salariat à la forme assistancielle liée à la citoyenneté. Présupposé normatif puisqu'il est facile de montrer que les systèmes contemporains de protection sociale sont, et ont pratiquement toujours été, des mixtes empiriques des ces deux formes. Je ne fais que le mentionner, et il faudrait bien sûr d'autres développements pour l'établir de manière convaincante.

Pour ce qui est de l'opinion générale, celle qui se répand aussi bien dans la presse et les médias audiovisuels, dans le langage politique et chez les faiseurs d'opinion, et qui se trouve reprise par tout un chacun, il en va peut-être autrement. Ici, le sentiment que la protection sociale est, si ce n'est totalement compromise, mais en voie de réduction s'alimente à plusieurs sources et renvoie à des phénomènes d'opinion assez généraux.

La première source, est la perception des ajustements opérés par les responsables gouvernementaux, les partenaires sociaux ou les administrateurs des dispositifs de la protection sociale comme autant de pertes d'acquis, de tentatives de rétrécissement du champ de la protection social et de la sécurité de l'individu, de retour à un passé d'insécurité sociale. Réduire le taux de remboursement de certains médicaments, augmenter la contribution de l'assuré social, conditionner certaines prises en charge, etc., sont spontanément perçus comme une moindre couverture du risque. D'autant que l'on croit que, dans ces conditions, ce seront les moins pourvus socialement ou les plus affectés par le risque qui subiront le plus fortement ces réductions de couverture. Ce qui n'est absolument pas le cas, compte tenu des mécanismes différentiels de prise en charge des affections (les affections de longue durée restent présent en charge à taux plein...), et compte tenu, justement, de l'élargissement de la couverture à d'autres fractions de la population que les seuls salariés et autres professionnels (avec la *CMU* par exemple). En somme, il s'agit d'une perception biaisée qui confond mesures d'ajustement prises dans le but de contrecarrer les déséquilibres des dispositifs et mesures d'abandon des principes de la protection.

Mais une autre source peut être dégagée. Elle tient au développement du système de protection lui-même, à sa généralité. Il est clair que l'élargissement par la loi qui apporte protection et sécurité à des pans de plus en plus larges de catégories socio-professionnelles et l'élargissement par l'apport démographique au sein de ces catégories socio-professionnelles, confortent l'idée d'une *société protectrice*, d'une société qui sécurise toujours mieux le parcours de vie des individus. Les lois d'assistance ou de *solidarité*, qu'elles aient été adoptées sous la présidence de Giscard d'Estaing ou sous celle de Mitterrand, ces lois qui mettent en place ce qu'on appellera donc les *minima sociaux*, renforcent encore l'idée que nos sociétés ont le pouvoir, et donc le devoir, de protéger toujours mieux, de rendre plus « sûre » l'existence des concitoyens, y compris ceux qui sont le plus exposés.

Dès lors, comme pour toutes les couvertures probabilistes de risques, le coût marginal des derniers quantiles se fait plus lourd. En tout cas socialement. Leur non couverture va paraître désormais particulièrement scandaleuse. L'idée d'une couverture généralisée, maximale, universelle donc, s'impose en l'esprit de chacun. On a beau répéter que « le risque zéro n'existe pas », chacun y aspire, ouvertement ou secrètement. La formule relève plus de l'incantation que de la conviction.

Aussi, la crainte de connaître un retour à un état de moindre protection, provoque le développement d'un fort sentiment d'insécurité. Comme pour nombre de sentiments, plus l'objet qui en est le support devient réalité, plus son moindre déficit de réalisation va prendre d'importance, va devenir inquiétant, voire scandaleux. Comme pour nombre de sentiments, plus on s'approche de l'objectif, plus l'écart avec celui-ci fait difficulté, plus l'attente se fait impérieuse. Une sorte de croissance exponentielle de l'inquiétude quand le degré de satisfaction tend vers « 1 ».

C'est pourquoi, plus la sécurité sociale s'étend et concerne le plus grand nombre, plus le sentiment d'insécurité s'amplifie quand les attentes développées à son endroit ne se trouvent pas entièrement comblées. Et ce sentiment est d'autant plus fort qu'il s'inscrit sur un fond d'analyse des tendances d'évolution générale mystifié, puisque celles-ci sont totalement inversées. Autrement dit, et comme on peut l'attendre, il est d'autant plus fort qu'il s'inscrit dans une vision « idéologique » au sens de Marx.