

5. DE LA DEMANDE À L'OFFRE, LES RÉFORMES DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

Bruno Palier
in Anne-Marie Guillemard, Où va la protection sociale ?

Presses Universitaires de France | « [Le Lien social](#) »

2008 | pages 119 à 138

ISBN 9782130570929

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/ou-va-la-protection-sociale---page-119.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

De la demande à l'offre, les réformes de la protection sociale en France

BRUNO PALIER

Peut-on donner un sens commun à l'ensemble des réformes de la protection sociale menées en France depuis le début des années 1990 ? Ou bien faut-il penser que chaque réforme n'est déterminée que par les caractéristiques propres au secteur, la conjoncture politique ou les contingences économiques ? Sans nier l'importance spécifique des problèmes rencontrés (changements démographiques, déficits sociaux, transformation du monde du travail...) ni le poids des institutions spécifiques à chaque secteur, ni même le rôle particulier des hommes politiques et de leurs stratégies, il nous semble aussi possible de lire une trame commune aux différentes réformes menées depuis le début des années 1990, à partir d'une interprétation globale, fondée sur l'analyse des relations entre politiques économiques et politiques sociales. En effet, tout se passe comme si l'ensemble des réformes menées visaient à opérer un réajustement des politiques sociales de façon à les rendre compatibles avec les nouvelles normes économiques, principalement tournées non plus vers la demande, comme du temps des politiques keynésiennes, mais vers l'offre. Dans ce chapitre, nous allons analyser les traits communs des réformes menées qui permettent de soutenir cette thèse. Nous commencerons par rappeler la nature du compromis économique sur lequel était fondé l'État social français des Trente Glorieuses, puis nous rappellerons les éléments de mise en crise de ce compromis, avant de terminer en soulignant la cohérence économique des réformes menées, au-delà des disparités.

LA PROTECTION SOCIALE DES TRENTE GLORIEUSES : FRUIT ET SUPPORT DU COMPROMIS KEYNÉSIEEN

L'âge d'or de l'État-providence est keynésien

Les systèmes européens de protection sociale se sont considérablement développés au cours des années 1945-1975 (les Trente Glorieuses). Pendant cette période, les politiques économiques et sociales sont orientées vers la recherche du plein-emploi. Celui-ci est atteint au début de la période du fait d'un manque important de main-d'œuvre et du travail de reconstruction de pays ruinés par la guerre. Par la suite, les politiques sociales vont apparaître comme un instrument privilégié pour maintenir le plein-emploi et soutenir une forte croissance économique fondée sur la consommation de masse.

Les dispositifs de protection sociale permettent de soutenir et relancer la croissance économique : ils sont créateurs d'emploi (au sein des systèmes de santé et des administrations de gestion de la protection sociale) ; ils permettent de soutenir la capacité à consommer de ceux qui ne peuvent plus travailler (pour cause de maladie, chômage, vieillesse, invalidité) ; dans la mesure où ils garantissent une sécurité du revenu, ils évitent une trop forte épargne et permettent de consacrer une part croissante des revenus à la consommation ; ils sont aussi des instruments de relance de la consommation (par le biais d'une augmentation des prestations sociales ou de créations d'emplois dans les services sociaux publics). La croissance économique des années 1945-1975 (les Trente Glorieuses) repose en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement de l'industrie de production de biens de grande consommation standardisés, consommation de masse et généralisation de la protection sociale.

Si les politiques sociales ont permis la croissance économique, celle-ci (et notamment les forts gains de productivité du secteur industriel) a permis de dégager les ressources nécessaires à un développement sans précédent des politiques sociales. Les transferts sociaux opérés à travers les politiques sociales ont permis de garantir des droits sociaux à tous les citoyens européens, sans faire complètement dépendre leur bien-être de leur situation sur le marché du travail. Dès les années 1940, Karl Polanyi (1944) a ainsi pu identifier un principe commun à tout système de protection sociale : il s'agit de dégager les individus des pures lois du mar-

ché, aussi bien en recherchant le plein-emploi qu'en garantissant un revenu de remplacement en cas de difficulté. En réponse à l'industrialisation des économies et de la société et au développement de l'économie de marché, des interventions collectives ont été mises en place pour ne pas totalement soumettre l'individu aux lois du marché, en particulier du marché du travail. Grâce aux mécanismes de protection sociale, le travail de l'individu n'est pas une pure marchandise : il est stimulé, réglementé, et les transferts sociaux garantissent un revenu de remplacement en cas d'impossibilité de travailler. Comme l'a conceptualisé Gøsta Esping-Andersen (1999), les systèmes de protection sociale accomplissent une fonction de dé-marchandisation des individus :

« Les droits sociaux [...] permettent aux individus de rendre leur niveau de vie indépendant des seules forces du marché. [Ils] permettent au citoyen de ne pas être réduit au statut de "marchandise" » (*ibid.*, p. 3).

Cette fonction de dé-marchandisation ne se fait cependant pas en dehors de l'économie, mais fait partie des politiques économiques et sociales elles-mêmes : grâce aux politiques sociales, le niveau de la consommation est garanti (et donc les débouchés pour les entreprises). L'expansion de la protection sociale ne se fait donc pas contre le capitalisme, mais grâce à une forme particulière de celui-ci, où l'intervention de l'État paraît légitime, qui garantit le niveau de la capacité à consommer des citoyens/consommateurs/assurés sociaux.

Pierre Laroque et la Sécurité sociale française sont keynésiens

En France comme ailleurs en Europe, dès 1945, le plan de Sécurité sociale s'inscrit dans le cadre d'une politique économique d'ensemble qui vise et repose sur le plein-emploi, qui sera par la suite qualifiée de politique keynésienne. Comme le souligne l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 créant la Sécurité sociale :

« La réalisation [de la Sécurité sociale] est subordonnée à un ensemble complexe de mesures qui engagent toute la politique économique et sociale du pays : mesures économiques tendant à éviter les crises en assurant un équilibre permanent des activités, organisation de l'emploi assurant à chacun des possibilités de travail, garantie des salaires contre l'arbitraire des embauchages et des congédiements, politiques des salaires fournissant à chaque travailleur des moyens suffisants d'existence. »¹

1. Cité par Join-Lambert (1997, p. 376).

Si, dans les années 1940 en France, on ne parle pas encore de politiques keynésiennes, les idées (simplifiées) sont là :

« Il n'est pas possible de dissocier la politique économique du plein-emploi de la politique de répartition des revenus précisément parce que les revenus à répartir sont fonction, dans une très large mesure, du plein-emploi lui-même, et parce que c'est l'échec de la politique du plein-emploi qui crée la nécessité de distribuer des revenus de remplacement aux chômeurs... » (Laroque, 1948, p. 626).

De 1945 à 1976, les idées keynésiennes vont dominer les conceptions des différents acteurs responsables des politiques économiques et sociales en France¹. Comme Pierre Laroque (haut fonctionnaire qui fut en charge de la mise en place de la Sécurité sociale en 1945) le rappelle dans son enseignement à l'Institut d'études politiques dans les années 1960 : « Le plan de Sécurité sociale est dominé par le souci de prélever des excédents de pouvoir d'achat, en période de prospérité, pour restituer ces sommes en période de crise, en vue d'assumer une permanence suffisante de l'évolution économique, de maintenir le pouvoir d'achat de la population et, par là, l'activité économique et les possibilités d'emploi. C'est donc à la fois un instrument d'une politique économique d'ensemble et un instrument de politique sociale. »²

Complémentaires de la politique de plein-emploi, de la politique des salaires et de la régulation du marché du travail, les prestations sociales permettent de « consolider les capacités de gain des travailleurs » (Castel, 1995, p. 375). Avant d'être considérées comme des coûts, les dépenses sociales ont longtemps été considérées comme du revenu (distribuable aux ménages). Dans une économie qui reste de marché, ne pouvant plus imposer le niveau des salaires à partir du milieu des années 1950, les gouvernements peuvent intervenir sur le revenu des ménages par la fiscalité mais aussi par la fixation du niveau des cotisations et des prestations sociales. Ainsi, à partir de la fin des années 1950, les gouvernements successifs ont assuré une progression rapide du niveau des prestations sociales. La part des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages n'a cessé d'augmenter depuis 1945, passant de 19,3 % en 1960 à 32,4 % en 1980 et même 36,9 % en 1985.

On ne sera pas étonné de trouver dans le *Traité du social* (dont la première édition date de 1977 et dont les auteurs sont connus pour leur approche favorable aux idées keynésiennes, comme le montrera Nicole

1. Cf. Hall (1986) ; Jobert (1981).

2. Cité par Kerschen (1995, p. 577).

Questiaux au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale entre 1981 et 1982) une défense et une illustration du rôle économique des dépenses sociales : « Les dépenses sociales régularisent d'abord la consommation. Dans une société qui comporte près de 50 % d'inactifs, il n'est pas indifférent que ceux-ci disposent de revenus susceptibles d'être consommés. En ce sens, la Sécurité sociale répartit entre le plus grand nombre ce minimum de pouvoir d'achat sans lequel la société de consommation ne pourrait pas fonctionner. En 1975, en 1981, parlant de relance économique, le gouvernement fait tout naturellement état des sommes versées aux chargés de famille, aux retraités, aux chômeurs ; il est beaucoup plus facile pour lui d'obtenir par ce biais une action immédiate que de passer par l'augmentation des revenus directs » (Fournier, Questiaux, Delarue, 1989, p. 549).

La Sécurité sociale apparaît donc comme un instrument de politique économique. Dans un contexte de crise, la protection sociale est censée diminuer les risques de récession, elle permet de soutenir ou de relancer la demande. Dans cette approche, les transferts sociaux constituent un des instruments des politiques contracycliques. Grâce à la Sécurité sociale, les besoins élémentaires sont couverts, créant ainsi les conditions minimales d'incitation à consommer et à entreprendre. Les prestations sociales garantissent aussi l'entretien et une meilleure productivité de la main-d'œuvre, notamment par l'amélioration de son état sanitaire. Les dépenses sociales peuvent ainsi être considérées comme un investissement humain et participent à la croissance économique.

Le système de protection sociale a aussi longtemps été conçu comme directement favorable à l'emploi, dans la mesure où il permet le développement économique des activités du secteur sanitaire et social, favorisant ainsi la création d'emplois et de structures relevant du secteur tertiaire et du tiers secteur (hôpital, médecine, pharmacie, assistance sociale, etc.). Le secteur sanitaire représentait 1 657 839 emplois en 1992, soit 7,4 % des emplois totaux (Chadelat, 1995, p. 87-88). À la même époque, les caisses de Sécurité sociale du régime général elles-mêmes employaient près de 180 000 agents.

La contribution positive de la Sécurité sociale à l'économie semble incontestée pour ce qui concerne les premières trente années de son développement. La croissance économique des années 1950-1975 a notamment été portée par l'extension du système de Sécurité sociale dont celui-ci a réparti les fruits :

« Sur le plan économique, le développement de notre dispositif de Sécurité sociale a accompagné – sans doute favorisé – la reconstruction de l'économie française

initialement ruinée et repliée sur elle-même ainsi que l'augmentation considérable de la richesse nationale comme du niveau de vie individuel qui a marqué les trente années 1945-1975. »¹

Dans cette période, les objectifs de politique économique et de politique sociale sont parfaitement compatibles : les dépenses publiques de protection sociale contribuent à la croissance économique tout en améliorant non seulement le niveau mais aussi des conditions de vie de la population. On a ainsi pu résumer les résultats substantiels obtenus en France grâce à la mise en place de la Sécurité sociale : « Un sentiment réel de sécurité s'est à juste titre créé et développé dans la population. La vieillesse n'est plus signe de pauvreté. La population a pu bénéficier, grâce à la Sécurité sociale, des progrès considérables accomplis par la médecine depuis 1945 qui ont permis de faire reculer la souffrance et le malheur des hommes, notamment des enfants dont la morbidité a fortement diminué... »²

LA REMISE EN CAUSE DES POLITIQUES KEYNÉSIENNES

Les échecs des années 1970

Les années 1970 sont marquées par une augmentation des demandes sociales, en partie du fait de la crise économique, tandis que ces mêmes difficultés économiques diminuent les recettes fiscales et de cotisations sociales. Les déficits engendrés par cette évolution en ciseaux des dépenses et des recettes deviennent un des problèmes centraux pour les gouvernements européens. Si les déficits sociaux apparaissent comme problématiques, c'est aussi parce que les analyses macroéconomiques ont changé. Dans un contexte de politique keynésienne, les déficits publics, temporaires, sont un instrument d'action publique visant à relancer la consommation, celle-ci permettant une reprise économique qui elle-même débouche sur une remontée des rentrées fiscales devant permettre de combler rapidement les déficits publics.

1. Rapport (1987) du comité des sages des états généraux de la Sécurité sociale, p. 6.

2. *Ibid.*, p. 5-6.

Cependant, dans plusieurs pays européens, l'usage keynésien des politiques sociales à la fin des années 1970 s'est soldé par un échec économique profond et traumatisant. Les deux expériences de relance économique fondées sur une augmentation des prestations sociales qui sont tentées en France en 1974-1975 et en 1981-1982 n'obtiennent pas les résultats escomptés. Elles permettent effectivement une relance de la consommation, mais de produits importés, donc ne débouchent ni sur une reprise de l'activité économique nationale, ni sur des rentrées fiscales plus importantes. Résultat : les déficits publics se creusent inexorablement, la balance commerciale devient très déficitaire, les capitaux fuient, les taux de change sont défavorables. Pour y faire face, les dévaluations du franc se succèdent, les taux d'imposition sont augmentés, l'inflation augmente en même temps que le chômage s'accroît. On parle alors de « stagflation » pour désigner une situation qui mêle stagnation économique, chômage et inflation. L'équation keynésienne se trouve biaisée par l'ouverture plus grande de l'économie française. On peut de même citer le cas du gouvernement travailliste britannique, qui après avoir mené une politique de relance fondée sur la hausse des prestations sociales, est amené en 1979 à devoir emprunter au FMI de quoi rembourser une dette publique devenue insupportable.

De nouvelles politiques macroéconomiques

La mise en œuvre des recettes (keynésiennes) traditionnelles du passé a donc débouché sur des résultats inattendus, anomalies qui remettent en cause le cadre général de l'action publique. Dès lors, de nouvelles politiques macroéconomiques deviennent progressivement la norme en Europe, elles sont placées sous le signe de la rigueur budgétaire, de la modération salariale, du monétarisme et de la compétitivité des entreprises. Au cours des années 1990, la mise en place du grand marché européen (qui garantit une libre compétition entre toutes les firmes européennes) et les critères du traité de Maastricht puis du pacte de stabilité et de croissance (qui correspondent à une vision cohérente de politique économique : dette et déficit public réduit, inflation limitée, taux de change fixes) sont significatifs de l'adoption collective d'un nouveau modèle de politique économique, différent des politiques keynésiennes. Il s'agit de politiques de l'offre (monétariste, néo-classiques) qui promeuvent la libre concurrence (dérégulation, flexibili-

sation) et reposent sur l'orthodoxie budgétaire (dette et déficits réduits, taux d'intérêts bas, taux d'inflation réduits).

En matière de politiques économiques, ce changement de paradigme des politiques économiques (Hall, 1986) a commencé dès la fin des années 1970, s'est effectué dans la plupart des pays européens individuellement tout au long des années 1980 (Jobert, 1994) et a été gravé dans le marbre des traités européens au début des années 1990 (ouverture du Marché unique en 1992, traité de Maastricht en 1993). Cependant, les politiques sociales ont longtemps continué de fonctionner sur les logiques du passé (keynésien). Les politiques sociales se sont trouvées en crise du fait de ce décalage avec les logiques (économiques) globales nouvelles.

Dans ce nouveau schéma des politiques économiques, les dépenses de protection sociale et l'État ne trouvent plus la même place. Il s'agit d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande. Si le rôle de l'État doit être diminué, ses objectifs économiques sont aussi modifiés. Le plein-emploi n'est plus un objectif direct des politiques macroéconomiques, il est conçu comme le résultat à venir des enchaînements vertueux déclenchés par les nouvelles politiques : ralentissement de l'augmentation des prix et des salaires, gains de compétitivité et de productivité, hausse des marges des entreprises et de la valeur ajoutée non redistribuée en salaire, investissement, création d'emplois. Dès lors, ce ne sont plus les dépenses publiques, et notamment sociales, mais les investissements privés qui sont censés créer des emplois. Beaucoup d'analyses économiques insistent alors sur le poids exagéré de l'État et des dépenses sociales, leur contribution à l'accroissement du chômage et aux mécanismes de « stagflation » : les dépenses sociales deviennent un coût plus qu'un facteur de croissance économique et de stabilité politique et sociale.

*De nouvelles normes pour l'État-providence :
moins de dépenses, favoriser le retour vers l'emploi,
se centrer sur l'offre*

À travers les travaux de nombreux économistes, de nouvelles normes d'action en matière de protection sociale se sont diffusées en Europe. Nous n'avons pas ici la place de détailler les prescriptions de nombreux experts, notamment au sein des organisations internationales

comme l'OCDE ou la Banque mondiale¹, mais nous pouvons résumer les grands traits de ces nouvelles normes d'action.

Alors que les dépenses sociales ont longtemps été conçues comme favorables à la croissance économique, une des orientations nouvelles principales est la réduction des dépenses sociales publiques, de façon à permettre de diminuer les prélèvements obligatoires, notamment les « charges sociales » des entreprises et de rétablir leur profitabilité.

L'avènement des politiques de réduction ouvre la voie à la recherche de nouvelles fonctions économiques pour la protection sociale. D'une façon générale, il s'agit d'adapter les systèmes de protection sociale à une politique d'offre et non plus de demande. Selon les nouvelles normes en cours d'élaboration, l'État-providence doit être mis au service de la compétitivité (des entreprises, des États, des individus). Les réformes doivent rendre les systèmes de protection sociale plus favorables à l'emploi en réduisant leur coût et non plus en augmentant les dépenses sociales.

Les programmes sociaux doivent aussi être plus favorables à l'emploi en offrant des prestations plus incitatives, qui rendent préférable de travailler plutôt que de recevoir une prestation sociale à ne rien faire. Ces politiques d'activation des dépenses sociales visent à conditionner de plus en plus les allocations chômage à des activités de formation et de recherche active d'emploi, à « rendre le travail payant » par la création de crédit d'impôt destiné aux salariés pauvres, à tenter d'augmenter les taux d'emploi (des jeunes, des salariés âgés, des femmes). Il s'agit de passer de la garantie d'un revenu de remplacement hors marché (de-commodification) à une stratégie d'incitation visant à favoriser le retour à l'emploi et à ramener les individus sur le marché du travail (re-commodification).

Autre principe général, congruent avec la nécessité de contrôler les dépenses, il s'agit de cibler l'intervention publique sur ceux qui en ont le plus besoin et non plus de promouvoir des politiques sociales universelles. Il s'agit aussi de faire appel à tous les acteurs de la protection sociale : État, mais aussi marché, famille, secteur associatif pour promouvoir une protection sociale qui serait plus efficace et proche des individus que celle délivrée par des administrations. Enfin, la protection

1. Sur les approches de la Banque mondiale, cf. Palier, Viossat (2001) et sur les conceptions de l'OCDE, cf. Armingeon et Beyerler (2004).

sociale doit permettre de développer de nouvelles activités économiques privées, porteuses de profit, de croissance et d'emploi (fonds de pension, recherche et soins en santé, services à la personne).

L'AJUSTEMENT PROGRESSIF DES POLITIQUES SOCIALES FRANÇAISES

Il n'est évidemment pas question de dire ici que les politiques françaises sont la simple application des nouvelles normes économiques internationales, mais de remarquer la congruence du contenu des réformes menées en France avec ces orientations générales. Peu à peu, les politiques sociales françaises sont transformées : sur la base d'un constat d'échec des politiques keynésiennes traditionnelles, de nouvelles politiques économiques sont mises en œuvre, qui creusent un écart croissant avec les politiques sociales, qu'il va s'agir peu à peu de réajuster au nouveau paradigme des politiques économiques.

Du milieu des années 1970 au début des années 1980 : relance keynésienne, hausse des cotisations, préretraites...

Les premières réponses des gouvernements français à la crise des années 1970 ne s'inscrivent pas du tout dans le cadre normatif décrit ci-dessus (qui n'avait d'ailleurs pas encore été formalisé !). Au contraire, les politiques menées continuent à utiliser les politiques sociales à la mode keynésienne.

Pour faire face aux récessions économiques, nous l'avons vu, en 1974-1976¹ comme en 1981-1982², des plans de relance sont orga-

1. En juin 1974, Jacques Chirac présente un plan social qui est aussi un plan de relance de l'économie nationale. Le SMIC est porté à 1 200 F, les allocations familiales sont majorées de 12 %, le minimum vieillesse est augmenté de 21 % et les pensions de retraite de 6,7 %. Poursuivant cette politique, le gouvernement Chirac annonce le 1^{er} janvier 1975 l'augmentation du plafond de la Sécurité sociale de 18,5 %, la majoration de 6,3 % des pensions du régime général, l'ouverture des droits à la retraite dès 60 ans pour environ 170 000 anciens combattants et l'extension de l'allocation maternité à plus de 300 000 familles ainsi que l'augmentation de l'allocation orphelin. Les progrès sociaux sont toujours à l'ordre du jour en 1975 avec le vote le 30 juin de la loi d'orientation pour les handicapés, créant l'allocation Adultes handicapés.

2. Forte augmentation du minimum vieillesse, mise en place de la retraite à 60 ans.

nisés, qui s'appuient sur l'augmentation des prestations sociales. Face à la montée du chômage, le niveau des allocations chômage sera augmenté entre 1974 et 1984.

Bien sûr, pour faire face aux déficits récurrents de la Sécurité sociale, de nombreux plans de sauvetage de la Sécurité sociale vont être décidés à partir de 1975, mais nous avons pu montrer par ailleurs qu'ils se caractérisent moins par une réduction des dépenses sociales (sauf une relative baisse des remboursements d'assurance maladie ; les dépenses de retraite ou les indemnités journalières continuent d'augmenter) que par une augmentation des cotisations sociales (Palier, 2005, chap. 4). Au cours des années 1980, alors même qu'ils baissent les impôts sur le revenu, les gouvernements français préféreront augmenter fortement le niveau des cotisations sociales dans le cadre des plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale plutôt que de baisser les prestations sociales, accroissant ainsi le niveau total des prélèvements obligatoires. L'augmentation de 10 points des prélèvements obligatoires entre 1973 et 1984 est due pour l'essentiel (9,5 points) aux prélèvements sociaux. Par conséquent, la part des cotisations sociales dans le PIB n'a aussi fait qu'augmenter, passant de moins de 20 % en 1978 à près de 23 % en 1985 (niveau où elles se sont stabilisées depuis).

Pour faire face au chômage qui augmente fortement à partir de 1974, les gouvernements ont d'abord voulu préserver l'emploi des travailleurs masculins qualifiés en excluant les autres travailleurs – et surtout les travailleuses – du marché du travail. Ils ont cherché à résoudre les problèmes d'emploi par la diminution de l'offre de travail. Les entreprises ont choisi une stratégie fondée sur des salaires élevés et une production de qualité qui privilégie les travailleurs permanents qualifiés aux dépens des travailleurs moins ou pas qualifiés. Souvent, des réductions d'effectifs ont été négociées contre des primes de licenciements et des préretraites, dans l'espoir que le coût de ces mesures pourrait être compensé par des gains de productivité proportionnels (Kohli *et al.*, 1991). Ces stratégies ont été soutenues par l'État qui a d'une part subventionné fortement les dispositifs de préretraite et maintenu un niveau élevé d'indemnisation du chômage et d'autre part développé un ensemble de prestations sociales destinées à garantir un revenu minimal aux personnes éloignées de l'emploi. Ainsi, pour éloigner les travailleurs les plus âgés du marché du travail (Guillemard, 1986), le nombre des préretraites ne cesse de croître ; il passe de 14 000 en 1971 à 84 000 en 1975, 159 000 en 1979, 317 000 en 1981 et 705 000 en 1983 (Bichot, 1997, p. 132). La retraite à 60 ans a aussi

eu pour effet de retirer les travailleurs les plus âgés du marché du travail.

Même si après la « pause dans les réformes » et le « tournant de la rigueur » de 1983, l'augmentation des prestations sociales ne sera plus à l'ordre du jour, les politiques sociales menées continueront de prendre en charge les conséquences sociales de la crise mais aussi des nouvelles politiques économiques. À partir de 1983, on ne cherche plus à atteindre le plein-emploi par des mesures de relance, mais on espère que les profits d'aujourd'hui feront les investissements de demain et les emplois d'après-demain. En attendant de tels effets vertueux des politiques restrictives (dont une des conséquences immédiates est une augmentation du chômage), les politiques sociales françaises s'inscrivent dans la stratégie de réduction de l'offre de travail propre aux systèmes continentaux de protection sociale. Il s'agit d'utiliser les prestations sociales comme « amortisseur » des conséquences sociales des nouvelles politiques économiques de lutte contre l'inflation, de libéralisation (des marchés financiers puis peu à peu du marché du travail), de restructuration industrielle (fermeture des industries métallurgiques notamment) : le nombre de préretraites ne diminue que faiblement, les mesures de « traitement social du chômage » se multiplient¹, le RMI est adopté en 1988.

Tout se passe comme si un décrochage se produisait entre le régime nouveau des politiques économiques, qui s'inscrit dans un nouveau paradigme au cours des années 1980, et celui des politiques sociales qui reste ancré dans les schémas keynésiens. Trois raisons peuvent expliquer la persistance de ce décalage tout au long des années 1980. Tout d'abord, les phénomènes d'inertie institutionnelle et de *path dependency* rendent difficiles toute réforme en profondeur de la protection sociale². En second lieu, comme nous venons de le voir, les politiques sociales servent à amortir les conséquences sociales des changements de politiques économiques (notamment hausse du chômage) liées aux politiques de rigueur budgétaire et salariale ainsi qu'aux restructurations industrielles. En troisième lieu, alors que les politiques économiques se trouvent de plus en plus définies au niveau européen, les politiques sociales sont restées du domaine de la compétence des

1. Ces politiques visent notamment à créer des emplois aidés pour les jeunes et les chômeurs de longue durée qui le plus souvent installent les populations bénéficiaires à côté du marché normal de l'emploi.

2. Sur la notion de *path dependence*, cf. Palier et Bonoli (1999).

gouvernements nationaux, rendant ainsi plus difficile la définition collective de politiques sociales cohérentes avec les politiques économiques dominantes en Europe. Les années 1990 vont cependant amener les gouvernements français à franchir un pas vers le nouveau paradigme de politique sociale, celui du contrôle, voire de la réduction des dépenses sociales publiques.

Le début des années 1990 : réduire les dépenses sociales publiques

C'est notamment le nouveau contexte économique des années 1990 qui amènera la France à changer une nouvelle fois de politique de protection sociale afin de mettre en œuvre de véritables politiques de réduction des dépenses sociales. La mise en place du Marché unique s'achève et les pays européens s'engagent dans la préparation d'une monnaie unique européenne organisée par le traité de Maastricht adopté en 1992. Ce nouveau contexte semble avoir particulièrement pesé sur les pays d'Europe continentale dont les systèmes de protection sociale sont financés par des cotisations sociales : de plus en plus d'acteurs économiques et politiques pensent que celles-ci pèsent sur le coût du travail et grèvent la compétitivité des entreprises au sein du marché unique, et souhaitent donc cesser de les augmenter. Par ailleurs, les critères de Maastricht incitent à réduire les déficits et dettes publiques, poussant ainsi au contrôle, voire à la réduction des dépenses publiques et des cotisations sociales.

En France, la reprise de l'augmentation du chômage en 1991, la récession économique de 1993 et la « nécessité de respecter les critères de Maastricht » à partir de 1996, et plus encore en 1997, ont été pour beaucoup dans les trois principales réformes visant à réduire le niveau des prestations sociales : réforme des allocations chômage en 1992, réforme des retraites du secteur privé en 1993 et plan Juppé en novembre 1995.

Cette fois, l'objectif explicite de ces trois réformes est de limiter l'augmentation des dépenses sociales en passant par une réduction des prestations. Avec la mise en place de l'Allocation unique dégressive en 1992, le montant des indemnités de chômage a diminué considérablement. En outre, de moins en moins de chômeurs se trouvent indemnisés par les assurances chômage : en 1992, 52,5 % de l'ensemble des chômeurs (au sens du BIT) étaient indemnisés par le régime d'assurance chômage, ils n'étaient plus que 50,9 % en 1993 ; 45,3 %

en 1994 ; 44,2 % en 1995 ; 43,2 % en 1996 et 42,2 % en 1997 (Daniel, Tuchsirer, 1999). Les conséquences de la réforme de 1993 sur le montant des retraites futures ne furent pas immédiatement explicitées, mais l'indexation des retraites sur les prix a engagé un décrochage de 0,5 point par an de l'évolution des retraites par rapport aux salaires et le Conseil d'orientation des retraites calcule dans son rapport de décembre 2001 que si l'on additionne tous les régimes de retraite, les taux de remplacement passeraient de 78 % à 64 % en 2040. Dans le domaine de la santé, les augmentations progressives des différents tickets modérateurs (forfait hospitalier, part du prix des médicaments non remboursée, non-prise en charge de la totalité des frais et honoraires médicaux) ont peu à peu réduit la prise en charge des soins ambulatoires de santé par l'assurance maladie de base.

Face à la baisse des prestations d'assurance sociale obligatoire, une partie toujours plus importante de la population doit compter sur les prestations sous condition de ressources, les minima sociaux notamment. Avec la réforme de 1992 des assurances chômage, on est ainsi passé de 34 800 bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique en 1992 à 467 000 en 1995 (Join-Lambert, 1997, p. 576). Pour ceux qui ne peuvent même pas être couverts par le régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage, le Revenu minimum d'insertion, créé en 1988, va venir jouer le rôle de dernier filet de sécurité. Ainsi, le nombre de bénéficiaires du RMI a augmenté de façon très significative en 1993 (+ 21,2 % en métropole). D'une façon générale, le nombre de bénéficiaires des minima sociaux a constamment crû depuis le début des années 1980, passant de 2,3 millions en 1970 à près de 3,3 millions fin 1995, soit 6 millions de personnes vivant grâce à un minimum social, soit encore environ 15 % des ménages français¹. Les processus de contraction des assurances sociales renforcent donc le rôle toujours plus important des prestations non contributives, réservées aux plus démunis.

L'augmentation du nombre de personnes dépendant directement des minima sociaux (de l'assistance) va permettre le développement en France des réflexions et des discours sur les désincitations au travail et les « trappes à pauvreté » que génèrent les mécanismes de protection sociale. Dès lors, de nouvelles mesures vont être adoptées, visant à rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi.

1. Rapport (1997) du CERC. Les chiffres se sont stabilisés à ces niveaux depuis.

*Le tournant des années 1990 :
favoriser le retour à l'emploi et l'activité*

Un des thèmes principaux autour duquel vont s'organiser les réorientations des politiques sociales au cours des années 1990 est celui de l'emploi et des effets négatifs de la protection sociale sur celui-ci. Deux éléments sont mis en avant : d'une part le coût du travail serait trop élevé pour les entreprises et les empêcherait d'embaucher, d'autre part les prestations sociales seraient trop passives (trop généreuses et délivrées sans contrepartie) et auraient des effets désincitatifs sur la volonté des sans-emploi de reprendre une activité. Pour y faire face, deux ensembles de politiques, typiquement centrées sur l'offre, ont été développés : les politiques de baisse du coût du travail (afin d'accroître les offres d'emploi), et les politiques d'activation des prestations sociales (afin d'inciter les individus à retourner ou rester sur le marché du travail pour stimuler l'offre de travail).

La baisse des charges. Au cours des années 1980, certains économistes et les organismes patronaux multiplient les critiques envers les cotisations sociales, dont le poids est censé grever la compétitivité des entreprises et empêcher l'embauche des salariés les moins qualifiés. Dès lors, la baisse des « charges sociales » va devenir un objectif central des politiques d'emploi en France au cours des années 1990. Cette nouvelle perspective amène à transformer le mode de financement de la protection sociale. Ce changement sera très progressif. Les politiques de baisse des « charges sociales » seront d'abord très ciblées avant de toucher l'ensemble des bas salaires. Pour compenser les baisses de recettes induites par ces politiques, de nouvelles ressources fiscales vont être créées et/ou augmentées (taxes affectées, notamment sur le tabac et l'alcool). En 1990, une innovation importante est introduite avec la création de la Contribution sociale généralisée (CSG), impôt prélevé (à la source) sur l'ensemble des revenus (y compris les revenus indirects et les revenus du capital) et affecté aux dépenses sociales, d'abord à un niveau faible (1,1 % des revenus), puis de plus en plus élevé (7,5 % des revenus à partir de 1998).

Entre 1993 (lancement d'une politique de baisse des « charges » de grande ampleur, dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi) et 1995 (lancement d'un programme de montée en puissance de la CSG), un seuil semble avoir été franchi, qui mène à une transformation profonde du financement de certains secteurs de la protection

sociale. Progressivement, les impôts vont jouer un rôle de plus en plus important dans le financement de la protection sociale, notamment pour les prestations dites non contributives comme les prestations maladie, famille et les minima sociaux : alors que les cotisations sociales représentaient 80 % du financement des prestations sociales au début des années 1980, elles n'en représentent plus que les deux tiers au début des années 2000 (Palier, 2005, chap. 7). Au nom de la baisse du coût du travail, la structure de financement de la protection sociale s'est donc trouvée considérablement modifiée, modifiant par là aussi le type de solidarité en jeu (de la solidarité professionnelle à une solidarité « nationale » plus ciblée) et la légitimité des acteurs de la protection sociale (au financement par cotisation était associée la gestion par les partenaires sociaux, au financement par l'impôt la gestion étatique).

Les politiques d'activation. Les politiques d'emploi sont elles aussi marquées par un changement de paradigme. Au cours de la période keynésienne, le chômage était principalement analysé comme ayant des causes collectives (ralentissement de l'activité économique qu'une relance de la demande pourrait en grande partie pallier) ; les allocations chômage étaient perçues comme un droit acquis par le versement préalable de cotisations, et comme un moyen de soutenir la capacité à consommer des personnes le temps qu'elles trouvent un nouvel emploi, permettant ainsi qu'une récession économique ne débouche pas sur les catastrophes des années 1930 (mécanismes de stabilisateur automatique). Au cours des années 1980, une nouvelle interprétation du chômage va gagner les esprits, notamment parce que les analyses précédentes s'avèrent incapables d'expliquer pourquoi les politiques de relance du tournant des années 1980 n'ont pas permis de faire baisser le chômage. La nouvelle interprétation va concentrer l'analyse non plus sur la demande, mais sur les facteurs d'offre sur le marché du travail : coût du travail trop élevé, structure des incitations créées par la législation et les prestations sociales. D'une conception où le chômage, lié à des causes collectives, était principalement conçu comme involontaire, on passe à une analyse individuelle du chômage qui apparaît comme volontaire (les individus préféreraient toucher des allocations à ne rien faire plutôt que de travailler). Dans le sillage de ces nouvelles conceptions, de nouvelles politiques vont peu à peu se développer, fondées sur l'activation des politiques sociales.

On trouvera dans le texte de Jean-Claude Barbier dans ce volume une analyse détaillée de la notion d'activation et des politiques qui en relèvent. On peut ici simplement rappeler que les premières mesures

visant à favoriser l'activité des sans-emploi ont d'abord concerné les jeunes, et les chômeurs de longue durée à la fin des années 1980. Elles se sont ensuite développées avec le RMI en 1988 (un contrat d'insertion, impliquant des activités du bénéficiaire, doit aller de pair avec le versement de la prestation). Elles ont gagné les rivages de l'assurance chômage en 1992 (lorsque la mise en place d'une nouvelle allocation unique dégressive – AUD – a été justifiée par le fait de ne pas verser une allocation trop longtemps afin d'inciter les chômeurs à retrouver au plus vite un emploi). L'activation s'est enfin généralisée avec la réforme de 2001 des assurances chômage, l'allocation versée devenant non plus une allocation chômage mais une Allocation pour la recherche d'emploi (ARE), obligatoirement accompagnée d'un Plan d'action pour le retour à l'emploi signé par l'allocataire (PARE).

Par ailleurs, toujours à partir de cette conception du chômage volontaire (les individus « préfèrent » ne pas travailler si les allocations le permettent), une nouvelle mesure visant à favoriser l'emploi a été créée en 2001, la « Prime pour l'emploi », qui vise à « rendre le travail payant ». Il s'agit d'un impôt négatif, versé uniquement aux personnes qui travaillent, mais pour un bas revenu, et dont la finalité est de faire en sorte que les individus aient un intérêt à travailler (à savoir gagner plus à travailler qu'à rester à la maison toucher les allocations).

Avec ces évolutions du financement de la protection sociale, des assurances chômage et des politiques d'emploi, on saisit une évolution plus globale de la protection sociale, qui, autrefois soutien de la demande, se tourne peu à peu vers l'offre. Les prestations sociales étaient auparavant conçues, au niveau collectif, comme un moyen de soutenir l'activité économique en soutenant la capacité à consommer (la demande) des individus, et, au niveau individuel, elles étaient perçues comme un droit acquis par le versement de cotisations sociales prélevées sur les salaires (d'où la notion de salaire différé). De plus en plus, au niveau collectif, les dépenses publiques sociales sont conçues comme un coût pour l'économie (qu'illustre bien la notion de « charges » sociales pour désigner les cotisations sociales obligatoires) qu'il s'agit de limiter et, au niveau individuel, les nouvelles prestations sociales qui sont mises en place apparaissent moins comme la contrepartie d'une activité passée (au cours de laquelle les cotisations ont été versées) que comme la contrepartie d'une activité présente (recherche d'emploi, formation) ou future (reprise d'un emploi).

Deux autres domaines de la protection sociale sont eux aussi marqués par cette nouvelle volonté de faire en sorte que les prestations

sociales encouragent les individus à retourner ou bien rester sur le marché du travail : une partie des réformes des retraites et les politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

À côté des préoccupations natalistes et/ou féministes, les politiques familiales sont de plus en plus marquées par une préoccupation de politique d'emploi visant à garantir un taux d'emploi le plus élevé pour les femmes, en leur permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale. De nombreuses mesures – congés parentaux, développement des places en crèche, réformes des allocations d'accueil du jeune enfant (PAJE) – sont marquées par cette préoccupation, qui pour beaucoup va constituer un des enjeux majeurs des politiques sociales du futur (Esping-Andersen, 2002).

Dans un contexte démographique de plus en plus déséquilibré entre actifs et retraités, cette nouvelle orientation gagne aussi les réformes des retraites, notamment depuis les mesures prises en 2003 dans le cadre de la loi Fillon. Il s'agit de faire en sorte que les salariés travaillent plus longtemps. C'est pourquoi la réforme a prévu une décote au montant de la retraite si le salarié souhaite partir avant le nombre d'année nécessaire (40 ans pour tous à partir de 2008, 41 à partir de 2012) et une surcote si le salarié choisit de travailler plus longtemps que nécessaire. Dans le même temps, des mesures ont été prises pour tenter de limiter fortement le développement des préretraites, autrefois instruments privilégiés d'accompagnement des restructurations économiques. On mesure ici combien il s'agit d'opérer un demi-tour complet par rapport aux politiques privilégiées dans les années 1980.

CONCLUSION : DES POLITIQUES SOCIALES CENTRÉES SUR L'OFFRE

Avec le développement de ces mesures nouvelles d'activation, nous voyons qu'en France comme ailleurs, la finalité des prestations sociales change, à mesure que les politiques sociales sont mises au service de l'offre.

Auparavant, il s'agissait de garantir un revenu de remplacement aux individus qui ne pouvaient temporairement ou définitivement plus travailler, c'est-à-dire de permettre aux citoyens/assurés de ne pas totale-

ment dépendre du marché (notamment du travail) pour leur revenu (fonction de dé-marchandisation – *de-commodification*). Les prestations étaient alors conçues comme une garantie, un droit acquis par le versement des cotisations. Cette conception est de plus en plus qualifiée de « passive » (versement de prestations pour ne rien faire). La nouvelle conception cherche à « activer » les dépenses sociales. Les prestations ne sont plus un droit, ne visent plus la dé-marchandisation des individus, mais elles doivent agir sur leur comportement présent et futur, les inciter (parfois les obliger) à certains comportements, et notamment au retour sur le marché du travail. Avec le développement des politiques sociales centrées sur l'offre visant à favoriser le retour sur le marché du travail, les prestations sociales semblent devoir aujourd'hui remplir une fonction de re-marchandisation (*re-commodification*) des individus. Les prestations sociales doivent permettre un haut niveau d'emploi non pas en soutenant la consommation des ménages, mais en les incitant à travailler le plus possible.

Plus généralement, il s'agit de créer un environnement favorable aux entreprises et aux activités du secteur privé, marchand. La baisse des « charges » sociales, la modération salariale et les nouveaux modes de financement de la protection sociale comme la CSG (qui ne pèsent pas sur les entreprises mais uniquement sur les ménages) sont développées pour permettre aux entreprises de restaurer ou améliorer leurs profits (investissement de demain et emplois d'après-demain d'après la nouvelle conception dominante de l'économie). Certaines activités de protection sociale sont de plus en plus conçues comme des activités économiques privatisables, qui pourraient même contribuer au développement des économies postindustrielles : les fonds de pension, susceptibles d'attirer et de développer les investissements ; les activités de santé, qu'il s'agisse de la recherche médicale ou des assurances (industrie à haute valeur ajoutée) ou des soins aux malades (activités qui ne risquent pas d'être délocalisées). Les organisations internationales incitent les gouvernements des pays post-industriels à développer les activités privées de protection sociale.

La France s'est engagée dans cette voie, avec le développement organisé (par des incitations fiscales) de l'épargne retraite (mise en place des Plan d'épargne retraite populaire dans le cadre de la loi Fillon notamment) mais aussi par le développement progressif de la prise en charge de certaines dépenses de santé par les organismes privés (mutualistes ou assurantiels) de santé. Nous savons en effet que les soins ambulatoires sont en France de moins en moins bien remboursés par la Sécu-

rité sociale, laissant ainsi la voie à une « privatisation rampante » (Hassenteufel, 1998, p. 335). C'est enfin avec le développement des services sociaux à la personne que l'on espère développer de nouveaux gisements d'emplois, mais de type marchand (et non pas des services publics ou des emplois créés par le secteur de l'économie sociale), comme l'illustre les mesures récentes visant à favoriser ce type d'activités, notamment par la mise en place des Chèques emplois services universels en 2005.

Le système français de protection sociale a donc progressivement été mis au service de la compétitivité des entreprises (baisse des « charges » sociales, développement des activités privées de protection sociale), de l'État (baisse des prélèvements obligatoires, contrôle de l'augmentation des dépenses sociales publiques), et des individus (politiques d'activation). Il doit progressivement permettre le développement de nouvelles activités économiques (fonds de pension, assurances, recherche notamment médicale, services à la personne). Faut-il en conclure que le système français de protection sociale devient de plus en plus néo-libéral ? On pourra en effet reconnaître dans les évolutions constatées un rapprochement avec les pratiques dominantes aux États-Unis ou bien en Grande-Bretagne. Pour autant, ces adaptations au nouveau contexte économique se reconnaissent aussi dans d'autres pays, sans passer sous les fourches caudines du néo-libéralisme. Nous pensons ici bien sûr aux pays scandinaves, dont les réformes de la protection sociale ont à la fois permis de restaurer la compétitivité de leur économie, de faire baisser leur chômage mais aussi de maintenir un niveau de solidarité et d'égalité bien supérieur aux autres pays occidentaux. C'est que dans ces pays, les réformes de la protection sociale ont été programmées et négociées de longue date, faisant l'objet d'une réflexion collective visant non seulement à adapter les politiques sociales au nouveau contexte économique, mais aussi à répondre aux nouveaux besoins sociaux et à en faire un instrument d'investissement dans le futur. Si la France veut éviter une libéralisation trop poussée de son système social, sans doute lui faudra-t-elle rendre plus explicites les mouvements de fonds qui portent les principales réformes déjà menées et à venir, et permettre ainsi de chercher de nouvelles voies, sociales et légitimes, pour la protection sociale.