

FORUM DE LA REGULATION – 09 et 10 Octobre 2003

**COMMENT PENSER L'ÉTAT SOCIAL
AU-DELÀ DU RISQUE ET DES ASSURANCES SOCIALES ?**

Christophe RAMAUX (Université Paris I, MATISSE)

C'est souvent lorsqu'un modèle est remis en cause, déstabilisé, qu'on en perçoit les ressorts les plus profonds. Ainsi en va-t-il de l'*Etat social*. Par cette notion on désigne une certaine articulation entre les quatre grands « piliers » formés par la protection sociale, le droit du travail, les services publics et une politique économique d'inspiration keynésienne de soutien à la croissance. C'est peu dire que chacun d'eux a été passablement écorné au cours des vingt-cinq dernières années. De nombreux travaux ont déjà rendu compte de cette remise en cause, le plus souvent sur l'un des domaines pris séparément. Plutôt qu'une telle approche par domaine, il est proposé ici une grille de lecture qui se veut *globale* dans le sens où elle s'efforce de mettre à jour tout à la fois la cohérence d'ensemble de l'Etat social et la cohérence des assauts qui lui sont adressés.

Ces deux cohérences peuvent être lues à travers la double opposition suivante : logique institutionnelle - supportée par une vision de l'intérêt général conçu comme irréductible au jeu des intérêts particuliers - *versus* logique du contrat ; logique du mieux-être social *versus* logique du risque. Au niveau le plus général, par-delà ses métamorphoses bien réelles dans le temps et, plus encore, dans l'espace, l'Etat social trouve donc sa cohérence dans le déploiement d'une logique *institutionnelle* visant à assurer un *mieux-être social*. C'est cette cohérence qui donne sens aux quatre piliers précédemment évoqués et plus encore à leur articulation systémique.

L'opposition entre logique institutionnelle et logique du contrat n'est pas en elle-même novatrice. De nombreux travaux l'ont déjà mise en valeur. Dans le champ des théories économiques, elle renvoie à l'opposition entre, d'un côté, les approches hétérodoxes d'inspiration marxiste, keynésienne, institutionnaliste ou bien encore régulationniste et, de l'autre, les approches contractuelles directement (théories des « contrats », des « incitations », etc.) ou indirectement (la Nouvelle économie institutionnaliste et notamment l'Economie des coûts de transaction) inscrites dans le paradigme néo-classique. Dans le champ du droit social, on la retrouve notamment dans les travaux d'A. Supiot (1995) qui pointe l'opposition entre ce qu'il nomme la logique du « statut » et celle du contrat.

L'opposition entre logique du *mieux-être social* et logique du *risque* est, quant à elle, plus novatrice et c'est sur elle qu'on s'attardera ici¹. La catégorie « risque » offre sans aucun doute une entrée fructueuse pour lire les transformations des rapports de production et d'échange, et plus précisément les transformations récentes du rapport salarial. Les travaux du LIRHE, autour de M.-L. Morin (1999), montrent, par exemple, que l'on peut lire les nouvelles formes de mobilisation du travail comme autant de moyens pour transférer vers les salariés une partie des risques (notamment économiques) antérieurement assumés par l'employeur. De même, les catégories du risque social et de l'assurance sociale sont sans conteste pertinentes pour rendre compte de la *genèse* de l'Etat social. On peut, en particulier, considérer que ces catégories ont été au cœur du schème de justification sans lequel l'Etat social n'aurait pu

¹ La présente communication reprend des développements plus amplement développés dans la première partie d'un rapport réalisé pour le compte du Ministère de la Recherche et de la Technologie dans le cadre de l'ACI « Travail » coordonnée par F. Gaudu (cf. Ramaux, 2003 ; Eydoux, Ramaux et Thévenot, 2003).

éclore. Face au diagramme libéral dominant au XIX^e siècle, elles ont permis d'ouvrir un nouveau monde sans qu'il ait été nécessaire de rompre totalement avec le paradigme de la responsabilité qui est au cœur de ce diagramme. La démonstration de F. Ewald (1986) est, à ce niveau, convaincante. A l'encontre du paradigme libéral et de son régime de responsabilité individuelle (soit contractuelle, soit délictuelle), la reconnaissance du mal comme mal *social* et des risques comme *risques sociaux* introduit une rupture d'ensemble dans la représentation que la société se fait d'elle-même. Rupture qui appelle et légitime la création de l'Etat social² : la reconnaissance des accidents du travail comme risques sociaux, « *imputables à personnes* » (p. 90), si ce n'est à la société elle-même, permet de sortir de la responsabilité pour faute individuelle et légitime l'intervention de la société dans le champ du social. La reconnaissance des risques sociaux inaugure ce faisant une nouvelle ère : celle où la société se trouve fondée à intervenir dans le champ économique avec des visées sociales, non pour surmonter des imperfections du marché, mais en fonction d'une positivité propre y compris par rapport aux relations contractuelles-marchandes elles-mêmes. Rupture dans la continuité cependant dans la mesure où la référence au registre de la responsabilité demeure. Les risques sociaux engagent certes une forme radicalement nouvelle – puisque sociale – de responsabilité, mais qui n'en relève pas moins de ce registre.

Ce qui vaut pour le risque, vaut pour son doublon, l'assurance. Penser l'Etat social qui naît sous la forme de l'assurance sociale évite, à nouveau, une rupture trop franche avec le paradigme libéral. Ainsi, dans les années 1880, « *l'assurance va se trouver promue au service de politiques concurrentes, qui vont s'affronter sur la question de son organisation : les libéraux y verront [...] une solution au problème des accidents du travail sans qu'on ait à toucher au régime juridique de la responsabilité ni aux principes éternels de la liberté ; le patronat [...] la possibilité d'une réforme du régime du patronage ; [...] et les républicains réfléchiront à travers sa technologie une nouvelle stratégie de la sécurité civile* » (Ewald, 1986, p. 266). Il y a bien, à nouveau, rupture entre les « *partisans de la liberté de l'assurance* » et ceux qui se prononcent pour une « *assurance obligatoire par l'Etat* » (p. 271), mais une rupture que tempère le recours commun au schème de l'assurance.

Que les catégories du risque social et de l'assurance sociale aient largement supporté la genèse de l'Etat social ne fait, au total, guère débat. La référence maintenue à ces deux notions, plus d'un siècle après la loi de 1898, atteste de leur prégnance. Reste à en saisir les limites. La thèse défendue ici est en substance la suivante : si les catégories du risque et de l'assurance ont indubitablement été mobilisées pour asseoir la légitimité de l'Etat social, elles doivent être dépassées si l'on entend lire les caractéristiques essentielles de ce dernier.

Plus précisément, deux types de critiques peuvent être adressés à la lecture en terme de risque et d'assurance :

- en rabattant l'Etat social sur ce qu'on peut appeler l'*accidentologie*, elle ne permet pas de saisir que sa vocation est, au fond, autre, soit la réalisation d'un certain *bien-être social* que l'on a choisi de désigner par *mieux-être social* (1).
- elles tendent à réifier l'Etat social et partant à gommer ce qui dans son intervention relève d'une construction proprement *politique* (2.)

On s'écartera donc sensiblement des thèses de F. Ewald (1986) quant aux « ressorts » de l'Etat providence. Des thèses, à juste titre, fréquemment citées comme une référence incontournable dès qu'il s'agit d'évoquer l'Etat social (et plus particulièrement la protection

² Pour faciliter la lecture nous continuons à parler d'Etat social (de même que R. Castel, 1995, pp. 280-281), là où Ewald (1986) parle en fait d'Etat providence, tout en pointant lui-même les limites de cette notion. Notons que si la notion d'Etat providence a le défaut de présenter sur le mode du don divin ce qui relève d'une pure construction sociale, elle n'est néanmoins pas si illégitime dans la mesure où elle donne à voir que l'Etat intervient bien au-delà du strict minimum (*cf. infra*).

sociale), mais qui, à notre connaissance, n'ont jamais fait l'objet d'une discussion systématique³. Sans se limiter à ce volet, c'est une telle discussion que l'on se propose d'engager dans ce qui suit. L'Etat social ne se réduit ni au risque, ni à l'assurance y soulignent-on. Preuve d'une certaine dialectique, on soulignera que c'est sur cette base que l'on peut justement saisir comment l'Etat social s'articule néanmoins à ces deux catégories (3.).

1. Mieux-être social versus risque et accidentologie

Né dans les affres des politiques de secours face au paupérisme (1. 1.), l'Etat social s'est étendu à beaucoup plus et finalement autre chose : garantir, non un simple filet de protection minimale, mais un certain *bien-être social*, un *mieux-être social* (1. 2), soit une véritable transmutation que la notion de risque ne permet justement pas de saisir (1. 3.).

1. 1. Des politiques minimalistes de secours...

« *Du paupérisme à la sécurité sociale (1850-1940)* » : dans son titre même, l'ouvrage désormais classique de H. Hatzfeld (1971) désigne bien comment la genèse de l'Etat social a à voir avec les politiques minimalistes de lutte contre le paupérisme. De la révolution française à 1945, on peut ainsi délimiter une première grande phase de naissance puis de généralisation progressive d'une protection sociale (et, au-delà, de l'Etat social lui-même) d'essence minimaliste.

Le terme même de *secours publics*, abondamment utilisé à partir de la Révolution française, témoigne de cette optique que l'on peut qualifier de minimaliste aujourd'hui sans perdre de vue ce que pouvait avoir d'effectivement révolutionnaire, pour cette époque, l'intrusion de la puissance publique à ce niveau.

Plus précisément encore, on peut suggérer que les principaux débats autour de la protection sociale durant ce siècle et demi qui sépare la Révolution française de la seconde guerre mondiale ont moins porté sur son *niveau*, conçu comme nécessairement minimal, que sur son champ d'application. Avec en particulier une question tout aussi centrale que lancinante : faut-il réserver l'intervention publique aux seuls invalides ou l'étendre au-delà ? La Constitution du 3 septembre 1791, en proclamant qu' « *Il sera créé et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer* », laissait entrevoir une intervention au-delà des seuls invalides. Il n'en sera pourtant rien : les « *secours publics* » élevés au rang de « *dette sacrée* », par la Constitution de juin 1793 (art. 21), au même titre que la propriété privée, seront pendant longtemps, pour l'essentiel, réservés aux seuls invalides⁴. Pour le reste, le traitement de la question sociale des indigents valides est confié au libre jeu du marché, que la révolution se propose justement d'instituer *via* notamment la suppression des corporations.

En 1848, à nouveau, les velléités d'extension du champ de l'intervention publique seront rapidement ravalées au rang de vagues proclamations. A propos de la rédaction de la Constitution de 1848, M. Borghetto et R. Lafore (2000) pointent ainsi les reculs opérés par

³ Abondamment cités, les travaux de F. Ewald (1986) n'ont donné lieu qu'à des discussions finalement restreintes. Citons néanmoins : le numéro de la revue *Actes* (été 1987) avec les contributions de B. Gazier (1987), E. Serverin (1987) et P. Gérard (1987), ainsi que les réponses apportées par F. Ewald (1987) ; les deux contributions de M. Villey (1987) et J. Commaille (1987) dans *Droit et société*.

⁴ La Loi du 24 vendémiaire an II (art. 2, titre I) limite ainsi aux « *seules saisons mortes* » l'organisation discrétionnaire, par les municipalités, d'ateliers de secours (cf. M. Borghetto et R. Lafore, 2000, p. 29).

rapport au projet plus audacieux présenté antérieurement : « *là où avait été reconnu à tout individu sans propriété un droit véritable à l'encontre de la société, n'était plus reconnu désormais qu'un simple devoir à l'égard des seuls « citoyens nécessiteux » ; là où il avait eu engagement formel de fournir dans certains cas du travail à ceux qui en manquaient [...], il n'y avait plus désormais qu'un simple devoir de protection du « citoyen [...] dans son travail » et qu'un simple engagement de « favoriser et d'encourager le développement » de ce dernier » (p. 44).*

Il faudra attendre la fin du XIX^{ème} siècle pour que soit reconnu en droit positif la légitimité de l'intervention publique dans le champ du social au-delà de la prise en charge des seuls invalides nécessiteux. Mais à l'image de la loi fondatrice sur les accidents du travail de 1898, où c'est bien la peau même des travailleurs qui est en jeu, cette intervention restera encore longtemps confinée au strict minimum. A propos du très faible niveau des premières prestations d'assurances retraites, R. Castel (1995) note ainsi que « *tout se passe ainsi, dans un premier temps, comme si l'assurance avait joué comme un analogon de l'assistance »* (p. 299). L'assurance prémunit alors contre les risques de basculement d'une situation vulnérable à une situation misérable. L'obligation même d'assurance porte sur les risques de devoir être assisté. Au-dessus d'un certain plafond de ressources, l'assurance reste facultative, volontaire. Les catégories sociales les plus élevées échappent alors *de facto* à l'assurance obligatoire.

1. 2. ...au *mieux-être* social

Il a fallu plus d'un siècle et demi pour passer de politiques publiques de secours aux seuls invalides à des politiques de secours plus universelles. Sur cette base, c'est cependant une autre rupture qui va progressivement et assez pragmatiquement s'affirmer à partir de la Libération : le passage à une intervention publique dont la vocation n'est plus tant de garantir un minimum de ressources face aux risques sociaux qu'un certain développement social, un *mieux-être* social. On ne parlera plus de politique de secours pour désigner ce programme (ce qui ne signifie pas que ces politiques disparaissent entièrement) mais, par exemple, de sécurité sociale.

L'article 1 du Code de la sécurité sociale de 1945 justement, évoque à sa façon cette transition en évoquant « *une organisation fondée sur le principe de solidarité nationale qui garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité et les charges de famille »*. Outre le critère du maintien du revenu accolé aux risques sociaux, sont ainsi évoqués des prestations qui excèdent explicitement les risques avec la maternité et les charges de familles. La définition de la République comme république sociale dans le Préambule de la constitution de 1946 et la reconnaissance du droit au travail et du principe d'indemnisation en cas de chômage pour raison économique témoignent aussi de cette extension. Une extension qui ne concerne pas uniquement la protection sociale. Dans le même temps, sont constitutionnalisés des droits qui esquissent ce qui deviendra un authentique statut du travailleur avec le droit syndical, le droit de grève et le droit des travailleurs à participer, *via* leurs représentants, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion de l'entreprise (al. 6 et 7 du préambule). Le droit du travail s'ajoute ainsi à la protection sociale dans la loi des lois, de même d'ailleurs que ce troisième pilier de l'Etat social que sont les services publics avec la reconnaissance du principe de propriété sociale pour les services publics nationaux et les monopoles de fait.

A compter de 1945 c'est donc clairement une autre visée de l'intervention publique qui s'affirme. Progressivement, la protection sociale ne va plus simplement garantir un minimum vital, mais un certain niveau de vie. Les prestations minimales versées sous conditions de

ressources ne disparaîtront pas, de nouvelles seront même créées à l'image du Rmi, mais leur part dans l'ensemble des prestations sociales régressera considérablement (moins de 10% de nos jours) au profit de prestations calées selon le revenu antérieur (pension de retraite, arrêt maladie, assurance chômage, etc.) ou selon les besoins (allocation familiale, remboursement des frais médicaux, etc.).

Les étapes de cette métamorphose ont été à bien des égards laborieuses. L'Unedic n'a ainsi été créée qu'en 1958. La loi Boulin qui améliore significativement les pensions de vieillesse du régime général et des travailleurs agricoles, en les portant à 50% des dix meilleures années (pour 37,5 ans de cotisation) date de 1971. Ce n'est qu'en 1972 qu'une loi rend obligatoire l'affiliation à un régime de retraite complémentaire pour tout salarié de l'industrie et du commerce. L'Allocation de rentrée scolaire n'est créée qu'en 1974, l'Allocation adulte handicapé en 1975, l'Allocation de parent isolé en 1976, etc.⁵ Mais pour être laborieuse, ou plus exactement progressive, ce que cherche précisément à exprimer la notion de *mieux-être* social, la métamorphose n'en a pas moins eu lieu. Au total, on est même fondé à parler de véritable révolution en matière de formation des revenus : en un siècle, la part des prestations sociales dans le revenu des ménages passe de l'ordre de 1% (1,1% encore en 1913) à plus d'un tiers (40% environ de nos jours). Plus important peut-être : cette croissance s'est poursuivie dans les années 1980 et 1990, en dépit de ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de l'Etat providence » (Rosanvallon, 1981).

Ce qui est vrai pour la protection sociale l'est pour le droit du travail. Pour ne citer que cet exemple, la transformation, en 1970, du Smig en Smic, indexé sur la croissance du salaire ouvrier, atteste qu'il ne s'agit décidément plus uniquement de maintenir un minimum vital, mais d'assurer, *via* l'intervention publique, beaucoup plus : la participation de tous aux fruits de la croissance.

Dans l'optique libérale, comme le souligne Ewald (1986, p. 359), « *la sphère des obligations juridiques est limitée au respect des droits d'autrui : le droit ne peut me contraindre qu'à réparer le tort fait à autrui, mais non à lui faire du bien* ». Par contraste, on peut soutenir que l'Etat social oblige « à faire du bien ».

« Progrès social », « développement social », « bien être social » ou encore « mieux-être social », peu importe les termes retenus, l'essentiel est que tous témoignent d'une visée qui excède dorénavant la simple couverture minimale. Une transmutation que la notion de « risque social » ne permet justement pas de saisir.

On a choisi de privilégier ici la notion de *mieux-être* social pour plusieurs raisons. La notion de bien-être social a le mérite d'exprimer plus fortement la rupture avec toute perspective minimaliste. Revers de cette médaille, elle peut suggérer une sorte d'« âge d'or » bien déplacé pour ce dont il s'agit de rendre compte. Plus fondamentalement, la notion de « bien-être social » renvoie à une abondante littérature sur l'économie du bien-être et les théories de la justice qui sort du champ de cette étude. A l'instar du mieux-être social, le « progrès social » ou le « développement social » marquent bien l'idée d'une progression, d'une amélioration continue. Mais ces deux notions ont aussi fait l'objet d'une utilisation abondante, par ailleurs, pour qu'on hésite à les utiliser ici de façon systématique. Dans tous les cas, c'est bien entendu l'adjectif social dans ce qu'il donne à voir de construction, de définition, politique, qui importe.

Notons que ce faisant on s'éloigne aussi de R. Castel (avec C. Haroche, 2001) lorsque celui-ci expose en ces termes sa critique à l'égard de la notion d'Etat providence : c'est « *une expression que je n'aime pas beaucoup car l'Etat social intervient essentiellement comme garant de la sécurité. Ce qui ne traduit pas du tout cette idée un peu molle d'« Etat-providence », comme si cet Etat était un distributeur de bienfaits, un pourvoyeur de richesses.*

⁵ Cf. notamment B. Palier (2002, pp. 109-111), pour un panorama synthétique.

Il est plutôt réducteur de risques, c'est-à-dire garant de la sécurité, et sa dynamique a été de réduire de plus en plus largement les risques sociaux ». Quitte à durcir le trait, on suggérera, à l'inverse, que l'Etat social a bien vocation à être « distributeur de bienfaits », « pourvoyeur de richesse », ce qui, pour le coup, le conduit aussi à assumer une certaine prise en charge des risques⁶.

1. 3. Par delà les risques

Selon F. Ewald (1986), la catégorie du risque social n'est pas seulement pertinente pour comprendre le processus de légitimation de l'intervention publique au-delà de la simple protection des invalides, elle l'est aussi pour saisir le déploiement ultérieur de l'*Etat providence*. L'utilisation maintenue de cette catégorie encore aujourd'hui pour désigner les différentes « branches » de la protection sociale semble abonder en ce sens. Si on y réfléchit bien, n'est-il pas cependant inadapté, pour ne pas dire inconvenant, de parler d'un « risque famille » ou bien encore d'un « risque vieillesse » en lieu et place du droit à un certain bien-être que représente, *a fortiori* avec l'allongement de l'espérance de vie, le droit à la retraite ? Comme le note, P. Concialdi (1999) : « même en élargissant cette notion [de risque] à l'idée de risque social, ce concept ne permet pas de rendre compte des véritables finalités de la protection sociale [...]. Plus fondamentalement, la notion de risque n'envisage qu'une des faces, les plus sombres, de la protection sociale [...] En d'autres termes, la protection sociale contre les risques n'est qu'un moyen en vue d'une fin plus large et positive, qui consiste, à travers la garantie d'un droit social commun, à favoriser le développement et l'épanouissement des êtres humains » (p. 205).

A deux reprises, F. Ewald (1986) pointe au demeurant lui-même les limites de la lecture en termes de risque. Une première fois, lorsqu'il indique que la responsabilité dans le cadre de l'*Etat providence* désigne dorénavant « un pur rapport » (et peut donc imaginer une infinité de rapports) : « la répartition sociale de la charge des dommages » « n'est pas fondée en nature ; sa validité dépend de son utilité, de son adaptation aux besoins sociaux. Ceux-ci ayant changé, le rapport de responsabilité doit lui-même se transformer. En quoi ? On va répondre en responsabilité pour risque, sans bien s'apercevoir que la question n'est que la répétition de la même question. L'idée de risque ne désigne pas en effet cette raison pour laquelle le rapport de responsabilité devrait dorénavant s'établir ainsi ou autrement, mais seulement cette tautologie que la responsabilité n'est, juridiquement, qu'un rapport d'obligation ». D'où cette conséquence : « la notion de répartition des risques ne dit pas le droit ; elle ouvre plutôt un grand vide dans la raison juridique. Ce vide, cette béance, seul le législateur pourra les combler. Mais sans raison, en quelque sorte d'autorité, en fonction d'objectifs sociaux qui ne se mesurent plus eux-mêmes sur aucune objectivité » (p. 357).

Une seconde fois, et sous un autre angle, lorsqu'il indique que « la notion de besoin donne à la Sécurité sociale un domaine quasi illimité. En effet, le besoin, même social et surtout social, est une notion « contingente et essentiellement relative »⁷. Qu'est-ce qu'un besoin ? [...]. A la différence du risque qui, par principe, est limité à ce que le groupe peut allouer dans l'éventualité de sa réalisation, le besoin est fondamentalement illimité [...]. Il n'y a pas d'objectivité du besoin social ; le besoin [...] est marqué d'un arbitraire constitutif », il « se décrète », « il n'y a pas de besoins sociaux sans normes, sans une décision politique ». Et « corrélativement il y a une 'dynamique des besoins sociaux' [...] une tendance à ce qu'ils

⁶ Corollaire de ce qui précède, R. Castel (avec C. Haroche, 2001) fait sienne ensuite la notion de société assurancielle exposée par F. Ewald (1986) : « l'expression de société assurancielle traduit bien le fait, que la technologie assurancielle a été l'instrumentalisation privilégiée (pas exclusive, mais vraiment privilégiée) pour aboutir à une réduction généralisée des risques » (p. 85).

⁷ F. Ewald cite ici J. Fournier et N. Questiaux, *Traité du social*, 3^{ème} éd. 1980.

s'étendent et se multiplient ». D'où cette limite même de la notion de risque qui « ressort [...] de l'impossibilité où l'on est de définir objectivement le risque couvert par la Sécurité sociale, c'est-à-dire le risque social : par une tautologie nécessaire, est « risque social » ce qui est couvert par la Sécurité sociale » (p. 401).

Le risque social est donc une simple tautologie. On ne saurait mieux désigner la limite d'une catégorie. Loin de systématiser en ce sens son propos, F. Ewald (1986), on le sait, referme, si l'on peut dire, rapidement le couvercle en ramenant sa lecture de l'*Etat Providence* au risque. Sans que l'auteur ne parle encore à son propos de « valeur des valeurs », le risque est même d'ores et déjà largement hypertrophié dès l'ouvrage de 1986. Momentanément ravalé au rang de simple tautologie, le risque est ainsi, quelques pages plus loin, élevé au rang de « *mode d'être collectif de l'homme en société* » (p. 425). Avec la reconnaissance des accidents du travail comme risques sociaux, « *la voie était ainsi ouverte pour l'universalisation de la notion de risque qui caractérise le XXème siècle et notre modernité [...], le risque a acquis une sorte de statut ontologique. La vie est désormais marquée d'une précarité essentielle* » (p. 426).

On peut s'interroger sur le sens de cette liaison, effectivement nécessaire, entre risque et précarité (cf. Ramaux 2003). Contentons-nous, ici, de pointer trois grandes limites de cette focalisation sur le risque.

Première limite : la lecture univoque en termes de risque ne permet pas de rendre compte du saut qualitatif que représente le passage, précédemment évoqué, d'une protection minimale à des prestations garantissant un certain bien-être. Il n'est de ce point de vue pas anodin que la question du *niveau* des prestations soit étonnamment peu évoquée dans *L'Etat providence*. La définition en termes de risque social ne donne en effet aucune clef de résolution de cette question pourtant essentielle. Une fois décrétée que la retraite (ou la famille, etc.) est un *risque*, celui-ci est à l'évidence bien aphone pour nous dire à quel niveau doivent s'établir les pensions ! On ne sort décidément pas de la tautologie.

Seconde limite : le risque évoque nécessairement un dommage, un mal, un préjudice, une victime. Son ontologie est celle de l'accident. F. Ewald (1986) insiste sur la place centrale du mal dans la pensée libérale. Selon celle-ci, « *gagner sa sécurité est une exigence de la liberté. La sécurité ne saurait donc être un droit, mais seulement un devoir [...]. L'atteindre est la sanction d'une lutte [...], de l'exercice d'une vertu, de la vertu libérale par excellence : la prévoyance* », qui seule permet à l'homme de « *cesser de vivre au jour le jour* » (p. 67). Le mal, dans la pensée libérale, joue donc « *le rôle de premier moteur individuel* », il « *pousse chacun [...] à poursuivre indéfiniment son propre perfectionnement* », il est un « *salutaire effroi* » comme le souligne Le Play (Ewald, 1986, p. 86).

De façon convaincante, F. Ewald pointe ensuite la rupture qu'a constituée, à cet égard, la reconnaissance du mal, de l'accident, comme mal social *via* la catégorie du risque social. Reconnaître les risques comme risques sociaux, c'est reconnaître que le mal, l'accident, est aussi dans la société, et que celle-ci est donc non seulement fondée mais plus encore appelée à intervenir pour y faire face. Une rupture donc. Mais une rupture qui s'accompagne, à nouveau, d'un soupçon suffisant de continuité pour assurer la légitimité de la transition de l'ordre libéral à un autre. Avec le risque social, le mal n'est pas totalement évacué. A l'instar de la responsabilité, il devient social. Rupture avec continuité donc. Mais qui pose à nouveau une question : ce qui a indéniablement valu comme catégorie transitoire, comme schème de justification pour assurer la rupture sans excès avec le libéralisme économique, vaut-il au-delà ? Dit autrement : peut-on, sans considérablement réduire le champ de la protection sociale, et plus encore de l'Etat social, ramener l'un et l'autre à la protection contre le mal, fût-il social ? Poser la question, c'est un peu y répondre. Raisonner en termes de mal ou d'accident, c'est s'interdire d'appréhender les droits sociaux qui, à l'évidence, n'y répondent pas (congés payés, congés pour droit syndical, etc.). Dans le champ même de la protection sociale, c'est à nouveau, et de même qu'avec le risque, s'interdire de saisir la différence entre

couverture « minimale », le « dos au mur » en quelque sorte, et prestations visant à garantir un certain bien-être. C'est transformer le bénéficiaire de droits sociaux en *victime* ayant droit à indemnisation pour *préjudice*, sans d'ailleurs ne rien dire sur le montant de cette indemnisation. Bref, c'est confiner l'Etat social à l'accidentologie si on donne à ce terme un sens extensif : non pas seulement l'étude des accidents de la circulation, mais toute pensée focalisée par la figure de l'accident. Cette focalisation est particulièrement sensible dans les derniers développements de l'*Etat providence* où F. Ewald se propose de « dessiner le schéma général du nouveau droit de la responsabilité articulé sur le principe d'un droit de l'accident » (p. 534), un « imaginaire assuranciel » (p. 541) qui engloberait donc l'ensemble des accidents, y compris automobiles, et des activités d'assurance. L'accident, indique en ce sens F. Ewald, « ne met plus face à face ces deux sujets que sont l'auteur et la victime du dommage, mais trois acteurs : la victime, le responsable et une collectivité, représentée par un ou plusieurs organismes d'assurance » (p. 534). Le problème est que cette qualification est surtout valable pour les accidents automobiles sur lesquels s'étend d'ailleurs alors justement F. Ewald. C'est dans ce cas de figure que l'on peut désigner une victime et un responsable. La maladie, elle, « n'a pas de responsable assignable » (p. 536), si ce n'est la société. De même F. Ewald reconnaît-il, mais sans tirer toutes les conclusions de ce constat, que « l'accident n'est pas la maladie » et que le « droit de l'accident n'a pas les mêmes objectifs que le droit à la santé », dans la mesure où « ce dernier obéit à la problématique de libération du besoin » (pp. 535-536). La libération du besoin dans une perspective de mieux-être, de développement, d'émancipation, ou bien encore de progrès social *versus* le risque et l'accidentologie, il y a bien là décidément rupture qualitative.

La notion même de *droit à la vie* qu'Ewald place au fondement de l'*Etat providence* peut ici être interrogée. Par opposition aux droits sociaux, potentiellement indéfinis par définition, comme le souligne F. Ewald lui-même, on peut en effet considérer que celle de *droit à la vie* rabat nécessairement sur le vital. Elle évoque un principe de préservation en lieu et place d'un principe de développement et de progrès. Elle délimite un programme de « *défense sociale* » (p. 363), là où l'on peut lire un programme plus ambitieux de *conquête sociale*. Bref, elle est parfaitement complémentaire avec l'accidentologie.

F. Ewald évoque certes la notion de développement social (*cf.* notamment p. 375), tout comme il évoque bien évidemment les droits sociaux. Mais ceux-ci, indique-t-il, « ne sont jamais qu'autant d'expression d'un fondamental droit à la vie » (p. 24). Ce à quoi on peut rétorquer que la nature « indéfinie » des droits sociaux fait, au contraire, qu'ils excèdent la simple expression d'un droit à la vie, qu'ils débouchent sur bien plus : le droit à un certain *bien-être* social.

Entendons-nous bien : il ne s'agit évidemment pas de nier que l'Etat social continue à couvrir certains *risques* sociaux (*cf.* infra). Il s'agit de souligner que, né de la prise en charge minimale de ceux-ci, l'Etat social s'est déployé au-delà, selon une finalité plus ambitieuse, et finalement au-delà même des risques.

« L'assurance, à travers la catégorie de risque, objective tout événement en accident » (p. 173) souligne F. Ewald. C'est justement le problème. « Le libéralisme est lié à une expérience particulière du mal qui prend la forme de l'accident [...]. L'accident est la forme du mal qui est liée à l'objectivation libérale de la liberté » (pp. 86-87). En refusant de sortir de l'accidentologie, on peut se demander si F. Ewald, dès l'*Etat providence*, n'est ce faisant pas resté prisonnier d'un diagramme libéral dont il pointe par ailleurs abondamment les limites.

Troisième limite : les catégories du risque et de l'assurance sont dans tous les cas incapables de rendre compte de l'*unité* d'ensemble de l'Etat social. Il est symptomatique, à cet égard, que l'*Etat providence* de F. Ewald ne porte en fait quasi exclusivement que sur la protection sociale. Car si l'on peut, non sans contorsion (*cf.* supra), s'employer à lire celle-ci sur le mode univoque du risque, on ne peut guère lire le droit du travail, ni *a fortiori* les services publics,

sur ce registre. La loi sur les accidents du travail de 1898 a certes aussi contribué à fonder le droit du travail (cf. Supiot, 1994). On ne peut cependant aujourd'hui réduire ce droit au risque. Comment appréhender, par exemple, le droit aux congés payés ou bien encore aux 35 heures ? Comme la réponse au *risque* de ne pas reproduire suffisamment sa force de travail ? La tautologie deviendrait pur sophisme. Et ce qui est vrai pour le risque l'est plus encore peut-être pour son ombre portée : l'assurance. A l'inverse de la protection sociale, le droit du travail est en effet largement étranger au concept d'assurance. On parle bien encore d'assurances sociales, mais on ne parle pas, pour désigner les dispositions du Code du travail, d'« assurance travail », ni d'« assurance publique » pour désigner les services publics.

Pointer la rupture entre protection minimale contre les risques sociaux, telle qu'elle s'établit à la fin du XIX^{ème} siècle, et politique de mieux-être social telle qu'elle s'affirme à partir de 1945 n'est pas qu'affaire d'histoire. Ou plutôt l'histoire dont il s'agit est aussi clairement une histoire présente.

Le modèle de protection anglo-saxon (même si c'est avec un certain nombre de nuances dans les faits notamment en matière de santé en Grande-Bretagne) présente ainsi toujours une protection sociale foncièrement minimaliste, la protection au-delà étant confiée au privé selon une logique de financiarisation (cf. notamment Friot, 1998 et 1999).

De même, un certain nombre de réformes, ou de projets de réformes, au cours des dernières années en France, peuvent s'interpréter comme autant de recentrage vers une couverture minimale. Comme le souligne P. Concialdi (1999), le doublon formé par la problématique de la « contributivité » et de la « sélectivité » des prestations sociales est, à cet égard, parfaitement fonctionnel.

2. Définition politique versus réification par le risque et l'assurance

Avec l'émergence de l'Etat providence s'affirme un programme proprement politique, « *un programme d'auto-institution et d'auto-organisation de la société* » (Ewald, 1986, p. 197) (2. 1.). On suggérera cependant que la référence maintenue au risque et à l'assurance restreint sensiblement cette lecture proprement politique de l'Etat social. Dit plus précisément : la référence à ces deux catégories réifie nécessairement la lecture qui est faite de cet Etat et de son intervention (2. 2.).

2. 1. De la définition politique des droits sociaux...

« *L'institution de l'Etat providence sonne le glas des doctrines du droit naturel* », ouvre la voie à l'« *autogestion* » de la société (Ewald, 1986, p. 375). La rationalité qui domine est dorénavant une « *rationalité purement politique* » (p. 401). Preuve de ce primat du politique, « *la mesure de l'indemnité ne se trouve plus dans l'objectivité du préjudice, mais dans une certaine obligation que la société se reconnaît envers certains de ses membres. La mesure est variable ; elle [...] n'est autre qu'un rapport social [...], son montant est déterminé par la somme que la société [...] pourra consacrer à la réparation des dommages. Le risque professionnel, le tarif n'est autre que la clef de répartition de cette somme « sociale »* » (p. 292). Avec le droit social, il n'y a plus de référent extérieur (les droits naturels par exemple) pour supporter le droit. Le droit fait l'objet d'une définition politique, il énonce moins des principes que des règles toujours changeantes, le droit devient « *obsolescent* ».

Alors qu'il « *était possible de penser la clôture du Code civil* », « *il n'y a pas de sens à vouloir achever quelque chose comme un Code du travail ou un Code de la Sécurité sociale* » (Ewald, 1986, p. 485). A défaut de référent extérieur, objectif, c'est la norme qui devient « *la forme moderne du lien social* » (p. 584), sachant que cette « *norme est fille d'une société conflictuelle* » (p. 594). La norme est objet de négociations, de conflits. Avec elle et à travers elle, l'Etat providence « *institue le politique comme fixant la valeur des valeurs* ». L'ordre de la norme est celui de la « *politique souveraine* » (p. 597).

Par opposition à la notion de « *juste prix* » qui reposait sur l'idée d'une « *objectivité de la valeur* », d'un ordre « *fondé dans les choses* », le droit social recherche le « *prix juste* ». Celui-ci ne « *correspond pas à la valeur intrinsèque de la chose* », il est le résultat d'un jugement social ; « *il n'y a jamais de valeur que subjective* ». Dorénavant, le « *prix juste est l'expression de la norme* », le prix est « *non plus le prix naturel mais le prix normal* » (pp. 585-586).

On est *a priori* fort éloigné de toute réification !

Marque sans doute du basculement qu'il opérera quelques années plus tard, F. Ewald, dès l'*Etat providence*, émet cependant une réserve, énonce une crainte face à ce nouveau monde où « *tout est politique* » (p. 597). La problématique des droits sociaux « *confie à une instance totalisante le pouvoir exorbitant de décider au nom de tous ce qui est le bien de chacun* » (p. 25). Comme en écho à F. Bastiat⁸, F. Ewald évoque ainsi une « *crise de la solidarité* », « *liée au rabatement du juridique sur le politique* »⁹. Une crise qui renvoie à l'interrogation suivante : « *une société peut-elle vivre dans un rapport purement politique à elle-même, sans un accord explicite sur le juste et l'injuste dans les rapports d'obligation* » (pp. 385-386)¹⁰ ? On peut objecter que cette interrogation peut, pour le coup, être opposée à tout projet démocratique, républicain, qui place en son cœur la souveraineté politique du peuple à travers ses représentants. Mais insistons plutôt sur le fait que la référence maintenue au risque et à l'assurance peut aussi être lue comme un moyen d'atténuer le gouffre politique auquel, à l'évidence, rechigne F. Ewald.

⁸ « *La loi, considérée au point de vue général et théorique, a-t-elle pour mission [...] de faire directement le bonheur des hommes, en provoquant des actes de dévouement, d'abnégation et de sacrifices mutuels ? Ce qui me frappe dans ce [...] système, c'est l'incertitude qu'elle fait planer sur l'activité humaine et ses résultats, c'est l'inconnu devant lequel il place la société, inconnu qui est de nature à paralyser toutes ses forces. La justice, on sait ce qu'elle est, où elle est [...]. Mais la fraternité, où est son point déterminé ? Quelle est sa limite ? Quelle est sa forme ? Evidemment, c'est l'infini. La fraternité, en définitive, consiste à faire un sacrifice pour autrui, à travailler pour autrui. Quand elle est libre, spontanée, volontaire, [...] j'y applaudis. Mais quand on pose au sein d'une société ce principe, que la fraternité sera imposée par la loi, c'est-à-dire, en bon français, que la répartition des fruits du travail sera faite législativement, sans égards pour les droits du travail lui-même, qui peut dire dans quelle mesure ce principe agira, de quelle forme un caprice du législateur peut le revêtir, [...] ? Or, je demande si, à ces conditions, une société peut exister ?* » (F. Bastiat cité par F. Ewald, 1986, p 59).

⁹ F. Ewald (1986) évoque un effacement de la notion de « *solidarité* » comme si cette notion « *vieillissait* », en renvoyant « *à un passé quelque peu poussiéreux* » (p. 385). Il en appelle à une critique des « *pratiques de solidarité* » et « *cela parce que les pratiques de solidarité, à la différence des pratiques de responsabilité, seraient des pratiques de politique pure, c'est-à-dire des pratiques qui ne sont plus indexées à une règle objective de justice* » (p. 386). Il y a donc « *une dimension juridique essentielle dans la crise actuelle de la solidarité* », « *une crise que l'invocation de la justice sociale masque plus qu'elle ne résout* », car « *elle semble tout à fait impuissante à instituer un régime collectif d'identité* ». « *L'idée de « justice sociale » est une idée critique, jusqu'alors inapte à définir une règle de justice positive* ». Notons que F. Ewald assimile la solidarité à l'Etat providence alors que c'est au nom de la solidarité que cet Etat sera largement déstabilisé à partir des années 1980 (cf. notamment les travaux de P. Rosanvallon en ce sens). Mais, au-delà d'une définition différente de la *solidarité*, c'est bien un registre argumentatif similaire qui est mobilisé dans l'un et l'autre cas.

¹⁰ Notons que F. Ewald évoque ici une question plus générale sur le statut du droit qui mérite, à tous le moins, d'être posée : le droit ne cesse-t-il pas d'être tel s'il ne peut se référer à des principes généraux qui lui assurent une certaine autonomie face au politique et à ses aléas ?

2. 2. ...à leur réification par le risque et l'assurance

Dès lors que la société se reconnaît une responsabilité *sociale* – avec les obligations *sociales* qui en découlent –, s'ouvre un nouveau champ d'intervention qui lui-même induit une nouvelle forme d'intervention publique. Nouveau champ, celui des *besoins sociaux*. Nouvelle forme, avec la définition proprement *politique* de ces besoins et des dispositions (prestations sociales mais aussi règles du droit du travail) à mettre en œuvre pour les satisfaire. Dans droits sociaux (et sécurité sociale), le social intervient en quelque sorte doublement : non seulement c'est la société qui garantit des droits, mais c'est elle qui en délimite le périmètre. La définition des droits et de la sécurité devient elle-même sociale.

Or, c'est cette logique proprement politique, et à ce titre nécessairement conflictuelle, que l'on peut juger largement invisibilisée par la référence maintenue au risque et à l'assurance.

On a déjà dit comment cette référence ne permettait pas de lire une question pourtant aussi essentielle que la détermination du *niveau* des prestations, ou bien encore comment le risque évoque nécessairement le mal, l'accident, le dommage, avec son cortège de victimes, soit autant d'éléments aux antipodes du *mieux-être* social dont on peut soutenir qu'il guide la visée de l'Etat social à partir de 1945.

Mais cette réification opérée par la référence au risque et à l'assurance transparait à trois autres niveaux : celui du rapport au capital et à la capitalisation financière (2. 2. 1.), à la technique actuarielle (2. 2. 2.) et au conflit capital / travail (2. 2. 3.).

2. 2. 1. Répartition politique versus capitalisation

a. « L'assurance est fille du capital »

F. Ewald l'indique lui-même : « *l'assurance est fille du capital* » (p. 182), elle « *est la source proprement capitaliste de la solidarité* » (p. 185).

La notion de risque et les premières assurances sont apparues à la fin du Moyen-âge avec l'assurance maritime : « *le risque désignait alors l'éventualité d'un danger objectif [...] qu'on ne pouvait imputer à une faute* » (p. 425) puisque les tempêtes étaient en cause. Mais plus que cette dimension, c'est le fait que la mer échappe à l'emprise féodale qui explique que l'assurance ait d'abord été maritime. Si l'on suit J. Halpérin (auquel se réfère F. Ewald) : « *le seul domaine qui permettait de s'évader de la rigide armature féodale était la mer. Le fondement du monde féodal est d'essence foncière ; la mer, elle, échappe à la hiérarchie sociale ou politique ; elle n'est soumise à aucune autorité étatique ou gouvernementale. Rien de moins féodal que la mer* »¹¹. Plus précisément encore, il souligne que « *l'assurance est née de la lutte simultanée contre l'insécurité maritime et contre la législation canonique en matière d'argent* ». Surgeon de la logique du capital, l'assurance est née comme moyen de contourner la prohibition du prêt à intérêt par l'église. D'où ce jugement de portée non négligeable : « *ce n'est pas sur la base du sentiment de solidarité mais dans l'esprit de lucre et de gain que l'assurance est apparue* »¹².

Le risque, dès lors qu'il relève de l'assurance, a pour caractéristique d'être un capital. Alors que la responsabilité pour faute, dans l'ordre juridique, vise à la réparation de l'intégralité du

¹¹ Cf. J. Halpérin, *Les assurances en Suisse et dans le monde*, Neufchâtel, 1946, p. 22 (cité in F. Ewald, 1998, p. 399).

¹² Idem J. Halpérin, 1946, p. 28.

dommage, ce qui est assuré, ce n'est pas le dommage, mais « *un capital dont l'assureur garantit la perte* » (Ewald, 1986, p. 177)¹³.

Fille du capital, l'assurance ne l'est pas nécessairement restée nous dira-t-on, et l'assurance sociale, par opposition à l'assurance tout court, en témoigne. Mais la sécurité sociale, à son tour, fille incontestable des assurances, l'est-elle restée ?

On peut juger, et on y reviendra, que la fiction assurancielle, liant certaines prestations au statut de cotisant, a du bon dans la mesure où elle assoit la légitimité du système, ou elle lui assure une certaine automaticité (cf. infra). Mais c'est bien d'une fiction dont il s'agit.

F. Ewald note, lui-même, que le droit social « *permet de penser le rapport social sous l'angle d'une répartition des avantages et des charges. Avec ceci qu'à la différence de la pratique de l'assurance, il n'existe pas dans la société une juste proportion entre ce que l'on a investi et ce que l'on reçoit* » (p. 327). En toute rigueur, puisque différence de pratique il y a, doit-on donc continuer à penser la protection sociale sur le mode de l'assurance ? Loin de conclure en ce sens, F. Ewald insiste au contraire sur la filiation qui existe entre les assurances sociales et les assurances en général, sur l'inscription des assurances sociales dans le paradigme de l'assurance. « *On a l'habitude de séparer l'étude des assurances [...] et celle des assurances sociales (sécurité sociale), ces deux types d'institution utilisant des techniques par trop différentes : à la couverture des risques « civils », obéissant au principe de proportionnalité de la prime au risque, s'opposerait la couverture des risques « sociaux » procédant par transfert et redistribution des charges selon un principe de solidarité. Si cela est incontestable, il n'y a toutefois pas lieu, de notre point de vue, de les opposer trop radicalement* » (p. 390). Pas d'opposition tranchée donc entre les assurances sociales et les assurances en général. Les deux utilisent une « *même technique du risque, qu'elles procèdent les unes et les autres par mutualisation et répartition de la charge de ces risques. C'est moins la technique actuarielle qui change dans les deux cas que la règle de répartition de la charge des risques assurés [...], le terme de risque social ne doit pas cacher qu'il n'y a, par principe, de risque que sociaux, puisqu'il n'y a pas de risque sans socialisation des risques [...]. Ensuite, parce que, du point de vue d'une histoire des pratiques de la responsabilité, la grande transformation date du moment où la répartition des dommages se trouve prise en charge par les mécanismes d'assurance* » (p. 390). « *Autant de raisons qui font apparaître le caractère quelque peu artificiel de l'opposition des risques « civils » et « sociaux »* » (p. 391). On reviendra ensuite sur la question de la technique actuarielle, car il y a bien changement en effet, mais notons d'emblée que la référence maintenue au paradigme de l'assurance se paye d'un double prix. Un prix explicite tout d'abord : la séparation entre risque civil et risque social, et donc entre droit civil et droit social, pourtant placée au cœur de *L'Etat providence*, se trouve d'un seul coup amoindrie, rabattue au rang de simple nuance au risque de déstabiliser l'ensemble de l'édifice. Un prix plus implicite ensuite : dans *L'Etat providence* - comme quoi l'assurance demeure peut-être toujours fille du capital - on ne trouve aucun développement sur cette autre question essentielle : la différence entre régime par répartition et régime par capitalisation¹⁴.

Or, cette question est évidemment essentielle, notamment pour les retraites. Selon le principe de la capitalisation, les primes versées permettent d'abonder un capital qu'il s'agit, pour la compagnie d'assurance ou le fonds de pension, de faire fructifier pour honorer les

¹³ L'assurance « *fait apparaître l'homme comme capital* » (F. Ewald, 1998, p. 410).

¹⁴ Notons que cette question est aussi largement évacuée dans l'ouvrage d'H. Hatzfeld (1971). Celui-ci le reconnaît d'ailleurs explicitement (p. 303) en indiquant qu'il a plus insisté sur les résistances d'une partie du patronat à la capitalisation. Une résistance motivée alors par la crainte qu'elle ne génère un capitalisme... public. A. Fouillée, l'un des thuriféraires de la propriété sociale, n'indiquait-t-il pas : « *En face des capitaux associés, il faut que les travailleurs associent leur prévoyance et leurs épargnes dont la force est centuplée par le régime des assurances* » (A. Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 146 cité in Castel et Haroche, 2001, p. 170).

engagements futurs. D'un point de vue comptable, les assurances privées sont ainsi contraintes d'afficher un bilan avec l'inventaire des avoirs qui constituent l'actif et, de l'autre, le passif ou sont évalués les engagements. A l'inverse, « *une institution de retraite par répartition ([...] cette technique interdite aux assureurs) ne comptabilise pas de droits futurs, et ne fait pas apparaître en comptabilité les moyens qu'elle devra trouver pour honorer ses promesses ; cela ne veut pas dire qu'elle n'y arrivera pas, mais en tout cas ce n'est pas la comptabilité qui peut en fournir la preuve* » (Petauton, 1998, p. 440).

b. Régime keynésien de dépenses versus régime classique de l'épargne et financiarisation

Le financement par répartition relève d'une représentation keynésienne de l'économie où le *principe de la dépense* - c'est la dépense anticipée (la « demande effective ») qui détermine la production, et donc le revenu et l'emploi - occupe une place majeure. Avec la répartition, les cotisations financent instantanément et directement des prestations sociales. Elles alimentent un flux permanent de dépenses.

La capitalisation, à l'inverse, selon une représentation plus « classique » de l'économie, relève d'une logique de l'épargne et de la financiarisation. La capitalisation alimente la financiarisation des économies. A propos de l'assurance-vie, Petauton (1998, p. 451) indique : « *du fait de l'exceptionnelle durée de certains engagements, et parce que les prestations sont souvent reportées en fin de contrat, l'assurance vie fabrique, ouvertement ou implicitement, de l'épargne. Cette épargne collective, dont les emplois sont affichés à l'actif des assureurs, engendre en abondance des produits financiers : coupons d'obligations, dividendes d'actions, loyers des immeubles, intérêts des prêts, etc.* » (Petauton, 1998, p. 451). Et ce qui vaut pour l'assurance vie, vaut évidemment pour les autres investisseurs institutionnels du type fonds de pensions.

Conséquences systémiques, les incertitudes qui pèsent sur la répartition et la capitalisation ne sont pas de même nature. Le financement des prestations financées selon le principe de répartition a pour condition un flux de production et de richesse suffisant et une règle de répartition (sous forme de taux de cotisation) de ce flux. Son registre est de l'ordre de la prévision, voire de la planification, et dans tous les cas de la socialisation. La capitalisation est soumise, quant à elle, à l'appréciation du patrimoine et notamment du patrimoine financier. D'où une indétermination que l'on retrouve au niveau comptable : que prendre en compte dans l'actif des compagnies d'assurance ? Le prix d'achat (ou de revient) des actifs ou la valeur *estimée* de marché. Cette dernière solution « *consiste à imaginer une cession des actifs à la date de l'inventaire et à inscrire pour chaque élément le prix de vente* » (Petauton, 1998, p. 451). Avec le risque, bien entendu, que « *la volatilité des marchés fait qu'au moment où l'on voudra vendre les prix obtenus risquent d'être inférieurs à ce qui a été comptabilisé* » (ibid.). Un risque qui n'est pas que théorique si on songe à l'éclatement de la bulle financière du début des années 2000 et à ses conséquences notamment en termes de révision comptable du bilan des entreprises.

2. 2. 2. Distribution politique et transferts versus technique actuarielle

La technique actuarielle suppose une stricte proportionnalité de la prime au risque, de la cotisation à la prestation et, partant, une stricte séparation des risques.

Selon D. Blanchet (1996), « *il est indéniable que le système de protection sociale remplit une fonction d'assurance, si l'on entend par là le seul fait que ce système sert à couvrir des risques* » (p. 34). Dès lors « *le vrai débat ne porte donc pas sur l'existence d'un tel rôle, mais*

sur la façon dont il est et devrait être rempli », et le « meilleur moyen d'en faire ressortir l'originalité consiste d'abord à reconstituer la façon dont il pourrait l'être par des systèmes de protection privée soumis à une logique concurrentielle » (p. 34). L'assurance privée concurrentielle n'autorise pas l'incertitude, elle se concentre sur le risque qui peut faire l'objet d'une « quantification », i.e. une « prévision de sa fréquence et de ses conséquences financières ». Elle « proposera ainsi des couvertures pour des risques biens définis » et évitera de couvrir ceux « exposés au phénomène de risque moral » (p. 34), ou s'emploiera, via des mécanismes incitatifs (du type franchise), à réduire ces risques ainsi que ceux d'anti-sélection. « Enfin et surtout, l'assureur ne peut pas proposer de contrat fonctionnant systématiquement à perte pour une catégorie particulière de personnes ». En toute logique, ce cas de figure nécessiterait, en effet, une hausse des cotisations pour les autres qui, dans un cadre concurrentiel, seraient en mesure d'aller voir ailleurs. D'où au moins deux conséquences : 1/ « l'assurance concurrentielle exclut toute forme de redistribution du revenu » ; 2/ le « principe de tarification » est « actuariellement neutre » ce qui signifie que tous les facteurs de risque doivent être pris en compte dans le calcul de la prime, ce qui évidemment « sera le plus souvent inéquitable ». Aussi, et au total, « l'assurance privée se développe-t-elle le plus facilement autour de risques facilement délimitables et sur l'ampleur desquels l'information statistique est précise et facile à collecter » (35).

Dans les faits, indique D. Blanchet, le critère de neutralité actuarielle ne se laisse pas saisir aisément, il est « relatif » : « il existe un premier critère de neutralité actuarielle qui serait dénué d'ambiguïté, le critère de neutralité instantanée, qui implique l'identité entre cotisation instantanée et espérance d'indemnisation instantanée, c'est-à-dire le produit de la probabilité du sinistre par le coût de l'indemnisation », mais « si ce critère est sans ambiguïté, ce n'est qu'en raison de son caractère extrêmement restrictif : il néglige qu'un contrat d'assurance peut fort bien comprendre un aspect multi-périodes ». Or cette prise en compte de la dimension intertemporelle amène nécessairement à « faire reposer ce critère de neutralité actuarielle sur des conventions qui vont la rendre en partie arbitraire » (p. 39).

Les assurances privées, en pratique, ne sont donc pas elles-mêmes en mesure d'appliquer la neutralité actuarielle au sens strict¹⁵. Elles opèrent *de facto* par redistribution puisque, dès que l'on sort de la neutralité actuarielle, il y a redistribution. Ceci expliquant en partie cela, les assurances privées, bien souvent, se déploient sous l'aile protectrice de l'Etat que ce soit en matière de garantie financière ou, plus prosaïquement, en matière de construction même des marchés d'assurance (cf. les multiples obligations d'assurance imposées par la loi). La loi de 1898 se traduira elle-même, dans les faits, par l'ouverture d'un vaste marché pour les compagnies d'assurance privées. Il faudra, en effet, attendre 1946 pour que les accidents du travail soient pris en charge par la Sécurité sociale.

Mais l'essentiel pour notre propos est ailleurs : à défaut d'être mise en œuvre strictement, la neutralité actuarielle n'en sert pas moins de modèle heuristique à l'assurance privée. Or, ce qui ne vaut pour cette dernière ne vaut justement pas pour la protection sociale, *a fortiori* lorsque le financement de celle-ci repose sur le principe de répartition¹⁶.

Dans l'optique de la répartition, en effet, les prestations sociales reçues par chacun ne sont pas proportionnelles aux cotisations versées, elles dépendent de barèmes, de tarifs politiques et sont financées par les ressources courantes. A la fin de chaque mois, une fraction de la

¹⁵ « L'analyse des conditions de fonctionnement de l'assurance privée a certes suggéré un critère pour aider à cerner le champ de l'assurance pure, qui est le critère de la neutralité actuarielle, mais un examen attentif montre que son domaine d'application est en fait limité. Une fois sorti du contexte d'assurance particulier, couvrant un risque précis sur une période précise, ce critère prend en effet un caractère extrêmement relatif qui le rend inutilisable » (Blanchet, 1996, p. 38).

¹⁶ Même si le principe de financement par répartition vaut aussi, pour partie, pour les assurances privées. Les assurances dommage, de même que les « assurances de personnes non vie » (hors assurance vie, assurance décès, etc.) « sont gérées en répartition » : « les sinistres d'un exercice seront réglés grâce aux primes perçues pendant le même exercice » (Durry, 1998, p. 527).

richesse créée est prélevée pour être immédiatement redistribuée sous forme de prestations sociales et ainsi satisfaisante, de façon socialisée, un certain nombre de besoins sociaux. Les prestations « contributives », nous dira-t-on, relèvent bien d'un principe assurantiel puisqu'elles posent une certaine liaison entre cotisations et droit aux prestations. Mais outre que nombre de prestations y échappent - avec en particulier la généralisation de l'accès aux prestations de santé - force est de constater que la liaison en question est dans tous les cas fictive et non comptable. Ce sont bien les cotisations d'aujourd'hui qui financent les prestations d'aujourd'hui, pas celles d'hier. Par opposition à ce qui se passe avec la capitalisation, la répartition est un système « *dans lequel le paiement des prestations futures n'est pas garanti par l'existence de fonds représentatifs de provisions mathématiques, mais par les versements futurs des actifs cotisants* » (Petauton, 1998, p. 455).

S'il peut y avoir recours à la fiction assurantielle pour asseoir la légitimité du système, ce qui n'est évidemment pas rien (*cf. infra*), il n'y a pas pour autant équivalence entre prestations perçues et cotisations versées par chacun compte tenu de l'occurrence du risque.

Au mieux, on peut parler « *d'équivalence globale* », voire « *d'équivalence relative* » comme le suggère A. Lechevalier (1997). Equivalence globale dans la mesure où, à chaque instant, la totalité des prestations à verser doit être égale à la totalité des cotisations perçues. Equivalence relative, dans la mesure où « *il doit [...] y avoir une équivalence entre les cotisations versées et les prestations à recevoir, relativement au revenu salarial assuré* » (*ibid.*, p. 101). Mais l'utilisation même de cette notion d'équivalence relative est contestable. Par elle, A. Lechevalier indique que « *les prestations en espèces ne sont pas directement fonction de la cotisation mais reposent, compte tenu du taux de remplacement, sur le montant du revenu salarial* » (p. 101). Ce n'est pas le risque qui est assuré, mais le revenu. Et c'est pourquoi les systèmes d'assurances sociales financées par cotisation, sont en fait des « *modèles d'assurance du revenu salarial* » (p. 99). Soit, mais en ajoutant, ce qui interroge pour le coup bel et bien la notion « *d'équivalence relative* », 1/ que cette garantie (assurance en ce sens) de revenu est établie selon un *barème* qui ne se déduit pas, selon une logique d'équivalence, du taux de cotisation de chacun ; 2/ que cela ne vaut pas pour les nombreuses prestations qui dépendent d'une certaine qualification des besoins (remboursement de dépenses de santé, prestations familiales, etc.) et non du revenu. Bref, qu'il y a bien rupture, et non simple inflexion, avec « *l'équivalence actuarielle* », point sur lequel A. Lechevalier (1997) nous semble ambigu (*cf. encadré*).

Même lorsqu'elles sont « *proportionnelles au revenu* », les cotisations « *ne donnent pas lieu pour autant à des prestations directement proportionnelles à l'effort contributif accompli* » (Dufourcq, 1994, p. 294)¹⁷. Il y a bien rupture avec la logique de contrepartie, dont la technique actuarielle est la quintessence. Une rupture que *L'Etat providence* de F. Ewald ne permet pas de saisir.

F. Ewald indique certes que la naissance des assurances sociales « *correspond à une réforme des pratiques d'assurance* » : l'assurance privée devait « *être libre et volontaire [...] et la prime devait correspondre au risque* ». « *Donc pas de transferts* », alors que les assurances sociales introduisent une « *obligation* » : « *elles substituent [...] à une répartition passive – fondée sur le constat des risques – une répartition active par redistribution et transferts* » (p. 343)¹⁸. Répartition passive fondée sur la constatation des risques *versus* répartition active

¹⁷ La « *Sécurité sociale, comme les services publics de l'Education nationale, du logement ou des transports, fournit des biens collectifs non proportionnés (famille, maladie hors indemnités journalières, chômage) ou médiocrement proportionnés (vieillesse) aux efforts contributifs fournis* » (Dufourcq, 1994, p. 293). Notons que N. Dufourcq prolonge son propos par un plaidoyer en faveur d'un basculement vers l'impôt, au nom d'arguments libéraux finalement très traditionnels, tels que les supposées nécessaires baisses de prélèvements obligatoires et du coût du travail, et l'accent mis sur les « *phénomènes de désincitation au travail* » (p. 297).

¹⁸ Notons que dans cette citation F. Ewald pointe, lui-même, et à nouveau (*cf. supra*) les limites de la catégorie « *risque* ».

fondée sur la redistribution politique, et l'on peut ajouter sur la distribution même, de la valeur ajoutée, il y a bien changement radical de perspective.

Logique d'équivalence ?

A l'exact opposé de l'optique défendue ici, A. Lechevalier (1997) soutient qu'il est possible de ramener l'étude de la protection sociale à sa « fonction d'assurance » et celle de ses diverses formes à l'étude des « conceptions concurrentes » dans la façon d'appréhender cette fonction (p. 98).

Deux modèles s'opposent ainsi selon lui : celui « d'assurance du revenu salarial » (qui assure le « salarié exposé au risque ») et celui de « transferts sociaux par l'impôt » (qui assure les « citoyens » via des « mécanismes redistributifs ») (pp. 99-102). Cette distinction étant posée, l'auteur insiste sur le fait que « le principe d'équivalence joue un rôle central » (p. 100) dans le premier modèle¹. On peut dès lors se demander si l'« équivalence relative » ne sert pas de simple analogon à l'introuvable « équivalence actuarielle ». Une lecture d'autant plus légitime que l'auteur pointe ensuite les limites de cette dernière - « C'est [...] la pertinence de l'idée de l'équivalence actuarielle et de la conception de l'assurance qui s'en déduit qui peut être mise en cause » (118) - pour mieux désigner les limites du premier modèle et l'intérêt d'un basculement vers la fiscalisation.

Bref, après avoir confiné la protection sociale financée par cotisation à la logique d'équivalence, A. Lechevalier (1997) critique (certes non sans raison de notre point de vue) cette dernière² pour en déduire assez logiquement l'éloge de la fiscalisation.

¹ Cette logique d'équivalence jouerait même pour les prestations en nature. A. Lechevalier indique ainsi que « le mode de financement des prestations en nature par des cotisations prélevées sur les salaires ne contredit pas nécessairement le principe d'équivalence, alors même que les prestations sont consommées en fonction des besoins [...]. Si, en effet, le critère d'évaluation des prestations en nature est, non pas le montant des dépenses réelles, mais le coût d'opportunité de la perte de revenu qui résulte de la maladie, coût évalué sur la durée de vie d'un assuré, alors les cotisations qui servent à financer les prestations en nature doivent aussi être fonction du revenu. Un principe d'équivalence des utilités, via le coût d'opportunité sur l'ensemble de la durée de vie, peut ainsi être avancé en lieu et place du raisonnement en termes de dépenses réelles effectué dans une perspective transversale » (p. 101). Avec, au moins, cette petite difficulté : quid justement des dépenses réelles dans l'évaluation ?

² En y ajoutant, même si c'est avec beaucoup de retenue, des arguments assez « classiques » sur l'excès de coût du travail engendré par le financement par cotisation sociale (cf. pp. 105, 114 et 121).

Mais cette rupture, on l'a dit, n'est pas simplement non systématisée par F. Ewald. Elle est amoindrie et finalement largement niée par l'inscription maintenue dans le paradigme de l'assurance. D'où l'absence d'analyse, dans *L'Etat providence* sur le sens à donner à la distance prise par la Sécurité sociale vis-à-vis de la technique actuarielle.

2. 2. 3. Quid du conflit capital / travail ?

Corollaire de ce qui précède, le conflit capital / travail est étonnement peu évoqué dans *L'Etat providence* de F. Ewald. On ne peut certes résumer la dynamique de l'Etat social à ce conflit *a fortiori* si on en retient une vision simpliste qui ferait dériver l'Etat social des seules pressions de ce que l'on appelait le « mouvement ouvrier ». H. Hatzfeld (1971) a montré ce que la genèse de la Sécurité sociale devait aux initiatives d'une frange du patronat. Moyen à la fois de mobiliser et de stabiliser la main-d'œuvre, mais aussi d'éviter les procès pour faute en matière d'accident du travail, les premières caisses de secours sont largement d'origine patronale. La Sécurité sociale avec la socialisation qu'elle opère, les obligations sociales qu'elle impose, a certes peu à voir avec ces premières institutions à la discrétion du patronat, elle n'en procède pas moins pour partie de celles-ci. *A contrario* une bonne partie du mouvement ouvrier a longtemps été rétive face à des institutions dont l'apport concret pouvait apparaître bien lointain et qui, en *sus*, contribuait à légitimer un Etat qu'une certaine tradition libertaire ou marxiste n'avait de cesse de réduire au rang de simple béquille du capital.

L'Etat social, on peut le soutenir d'autant plus aisément *a posteriori*, ne dérive décidément ni des seules exigences du capital ni de celles du mouvement ouvrier. La vocation à bien des

égards universelle de l'Etat social conforte ce diagnostic. Les prestations sociales ou bien encore les services publics bénéficient à *tous* et non uniquement aux classes populaires, ni *a fortiori* aux seuls pauvres. A réduire l'Etat social aux seules politiques de redistribution, de réduction des inégalités ou bien encore de protection de la main-d'œuvre face au patronat, on l'ampute de l'une de ses dimensions essentielles : favoriser l'intégration sociale, le développement, pour ne pas parler d'émancipation, de l'*ensemble* de la société. En ce sens, l'Etat social est bien une certaine façon de poser, de reformuler le contrat social.

Mais inversement, l'Etat social n'est pas non plus étranger à ces politiques *asymétriques*, au conflit capital / travail. Ce qui est vrai pour certaines prestations sociales, qui *de facto*, ne concernent qu'une fraction de la population – les allocations chômage, par exemple, ne concernent que les salariés -, l'est plus encore pour le droit du travail. De façon systématique, celui-ci est en effet entièrement conçu comme un droit asymétrique, *en faveur* des salariés. Preuve d'une dialectique inachevée, cette dimension est pour le coup largement évacuée dans l'Etat providence. F. Ewald insiste bien sur le caractère éminemment conflictuel des normes qui prévalent dès lors que la société cesse de se référer à un ordre extérieur pour asseoir sa légitimité. « *La norme [...] est la forme moderne du lien social* » (p. 584) et sa production est conflictuelle. Parce qu'il n'y a plus de « *totalisation possible au titre d'un intérêt général* » (p. 593), parce que le « *bien est toujours à découvrir* », les normes sont « *plurielles* » (p. 594) et instables. Mais, outre que l'inscription maintenue dans le paradigme du risque et de l'assurance, avec sa « *rationalité probabilitaire* » (p. 135), tend à réifier cette lecture, force est de constater que si F. Ewald évoque les conflits, tout se passe comme si c'était pour mieux évacuer le conflit capital / travail¹⁹. Et ce qui pose déjà problème pour la protection sociale, devient éminemment problématique lorsqu'il s'agit du droit du travail. « *Le droit social est d'abord le droit [...] des sociétés industrielles. Il y a peu de sens de se demander s'il sert plutôt les intérêts des ouvriers ou ceux des patrons. Il est fait pour profiter aussi bien aux uns qu'aux autres. C'est la logique de son institution* » (p. 373). Ce à quoi on peut rétorquer que c'est la spécificité même de cette branche du droit social – avec en particulier son *principe de faveur* pour les salariés - qui est ce faisant vidée de son contenu.

3. Du bon usage des catégories du risque et de l'assurance

Les catégories du risque et de l'assurance ne permettent pas de rendre compte des ressorts, des fondements, de la protection sociale telle qu'elle s'est déployée à partir de 1945, ni *a fortiori* des ressorts de l'Etat social qui l'englobe et la dépasse. Abonder en ce sens ne signifie pas dénier toute signification à ces catégories. On suggérera même que c'est à condition de ne pas les hypertrophier, qu'on peut en faire un usage à bien des égards pertinent. Voici donc venu le temps d'une certaine dialectique, ou après avoir pointé l'aporie d'une lecture de l'Etat social à l'aune du risque et de l'assurance, il est proposé de lire comment l'Etat social, qui les excède donc, s'articule malgré tout à ces catégories.

Cette articulation, on l'a dit, vaut d'abord au niveau historique. L'Etat social avec le droit du travail et, plus encore, la protection sociale, a bel et bien puisé sa source dans le registre du risque social et de l'assurance sociale. Les développements précédents invitent à ne pas confondre généalogie historique et fondements analytiques de l'Etat social, fondements que l'on a proposé de lire comme une logique *institutionnelle* supportée par une certaine vision de l'*intérêt général* et orientée vers le *mieux-être social*. La généalogie historique n'en livre pas moins une clefs de lecture précieuse pour comprendre l'évolution ainsi que certaines caractéristiques toujours bien présentes de l'Etat social (3. 1.). Plus important, sans doute, est la contribution, y compris contemporaine, de la référence assurancielle à l'affirmation de

¹⁹ On retrouve une problématique similaire dans l'ouvrage de M. Aglietta et A. Brender (1984).

l'Etat social comme ordre légitime (3. 2.). Sur cette base, on se propose ensuite d'évoquer la question du financement de la protection sociale (3. 3.).

3. 1. L'inscription partielle et néanmoins maintenue de l'Etat social dans l'ordre du risque et de l'assurance

3. 1. 1. Un Etat social irréductible aux risques et, ce faisant, mieux à même de les couvrir

Que l'Etat social soit irréductible au risque et à l'assurance, ne signifie pas que ces catégories disparaissent du champ de son entendement. A travers la protection sociale, mais aussi le droit du travail, l'Etat social continue bel et bien à couvrir certains risques. Cela vaut aussi pour ses deux autres volets. Les services publics prémunissent contre le risque, par exemple, d'inégalité – en matière de rupture territoriale notamment - dans l'accès à un certain nombre de services, tandis que les politiques économiques d'inspiration keynésienne ont vocation à prévenir, par exemple, le risque d'équilibre de sous-emploi, risque défini par Keynes comme une situation où les entrepreneurs maximisent leur profit, mais avec chômage involontaire.

Même si on ne peut le réduire à cela, l'Etat social a cependant toujours à voir avec la lutte contre la souffrance, le mal. Les dépenses de santé sont rarement des dépenses de « confort » : la moitié d'entre-elles est concentrée sur 2,5% de la population, qui, à l'évidence, « souffre » le plus. Plus largement, le mal et la souffrance sont des catégories relatives. Lorsque l'on parle de mieux-être social pour caractériser la visée de l'Etat social, on ne désigne pas un éden, mais un programme de développement, d'amélioration, de progrès social. Le mieux-être social est évolutif. Il renvoie aux besoins sociaux qui, eux-mêmes, par définition, ne sont pas sans rapport avec l'expression d'un manque, d'une insatisfaction, et, en ce sens, non sans rapport avec la souffrance, le mal. C'est même la reconnaissance – et on a là un champ de confrontation évident avec les théories de la justice – de certaines situations comme synonyme d'injustice, de souffrance, et donc de mal, qui peuvent légitimer l'extension de l'Etat social sur de nouveaux domaines. Mais nous reviendrons sur cette question de légitimité.

Au-delà du constat somme tout trivial que l'Etat social continue à protéger face aux risques, trois dimensions peuvent être distinguées pour préciser les termes de leur articulation.

En premier lieu, L'Etat social aboutit à une *certaine* prise en charge des risques. L'Etat social, a-t-on souligné, né de la prise en charge *minimale* de certains risques sociaux, s'est déployé au-delà, selon une finalité plus ambitieuse, que l'on a désigné par la visée de mieux-être social. On peut à présent souligner que cette transmutation n'a pas été sans conséquence sur la prise en charge même des risques sociaux. L'Etat social dont la visée est la réalisation d'un certain bien-être social n'est en effet pas indifférent au risque. Au contraire, sa visée le conduit à les prendre en charge d'une certaine façon, à répondre, autrement que selon une stricte logique de couverture minimale, à la question du niveau de leur indemnisation. D'une protection minimale face à ceux-ci, on est ainsi passé à une protection bien au-delà.

De sorte, et c'est la seconde dimension, que certaines situations auparavant appréhendées sur le mode du risque, du mal, de la souffrance, ont dorénavant, au moins pour partie, changé de statut. La retraite, par exemple, n'est plus l'antichambre de la mort qu'elle était naguère (*cf.* les distinctions en ce sens entre troisième et quatrième âges). Elle est aussi synonyme de bien-être, de réalisation de soi. Les débats sur les prestations d'autonomie l'illustre à leur façon. Bref, en assurant une meilleure couverture des risques, l'Etat social a permis de sortir, au moins pour partie, certaines situations de la catégorie même du risque.

Troisième dimension qui prolonge les deux précédentes, l'Etat social, dans la mesure même où il ne se réduit pas au doublon risque/assurance, assure une *prise en charge élargie* des risques. Il permet, en particulier, de couvrir des risques qu'une stricte logique assurancielle,

calée sur les termes de la neutralité actuarielle, ne permet pas de couvrir. La prise en compte des périodes de chômage dans le calcul des droits à la retraite, par exemple, offre une couverture que la logique de neutralité actuarielle n'autorise pas.

Bref, l'Etat social n'est pas réductible au risque et c'est pour cette raison même qu'il est le mieux à même de les couvrir.

3. 1. 2. L'Etat social et l'empreinte assurancielle

Du point de vue historique, il est clair que le paradigme assuranciel a marqué de son empreinte la lente construction de l'Etat social. Plusieurs caractéristiques de la Sécurité sociale, en particulier, en témoignent, dont certaines sont toujours saillantes.

Le plafonnement des cotisations, qui n'a été remis en cause qu'à partir de 1967 et, surtout, dans les années 1980, trouvait sa justification dans l'idée, typiquement assurancielle, selon laquelle une catégorie – en l'occurrence les cadres – ne devait pas contribuer « plus » qu'elle ne recevait. La thématique des « charges indues » longtemps avancée par les organisations syndicales pour s'opposer à la prise en charge par le régime général de certaines prestations et populations puisait, de même, explicitement au registre assuranciel. La technique choisie, en 1928, pour l'assurance vieillesse obligatoire était la capitalisation (elle sera remise en cause avec la 2nde guerre mondiale). Au-delà de l'histoire, la liste serait longue qui se proposerait de détailler les marques toujours présentes de l'empreinte assurancielle sur la protection sociale. Le paradigme assuranciel a ainsi été mobilisé pour légitimer la séparation des régimes et des caisses à partir de 1947, séparation toujours à l'œuvre, et même d'une brûlante actualité avec la remise en cause des « régimes spéciaux ». La généralisation des mécanismes de compensation entre caisses et régimes atteste, pourrait-on dire, du fait que l'assurance est bien, au fond, une fiction. Mais la fiction en question est bien inscrite dans le réel, celui d'une myriade de régimes et de caisses. Avec, au total, une très faible lisibilité des comptes et, au-delà, de l'organisation d'ensemble de la protection sociale pour les citoyens. On peut lire cette faible lisibilité comme un « voile d'ignorance » qui contribue à assurer la stabilité du système. Elle n'en reste pas moins contestable, et donc source de déstabilisation, si on accepte de se situer dans un contexte d'horizon démocratique, ce qui suppose, à tout le moins, que les principaux choix en matière de ressources et de dépenses puissent être posés. La question de la « contributivité », on y reviendra, atteste, de même, de la prégnance des arguments assuranciers, y compris dans le débat en cours sur le financement de la protection sociale.

3. 2. L'Etat social et sa légitimation dans l'ordre du risque et de l'assurance

Au même titre que le risque, l'assurance est une catégorie essentiellement transitoire qui rend compte de la genèse de l'Etat social, non de son plein déploiement. On a vu précédemment comment F. Ewald reconnaissait, lui-même, le caractère finalement tautologique du risque social. Incidemment, il reconnaît aussi les limites de l'assurance : *« dès lors que l'on quittait la notion de responsabilité pour celle de solidarité, le passage de l'idée de la garantie d'un salaire à celle de la garantie de la satisfaction d'un besoin n'avait rien que de naturel. Logiquement, l'assurance sociale est une notion transitoire : si elle n'est déjà plus de l'ordre de la responsabilité, elle ne permet pas que se réalise pleinement cette solidarité que la sécurité sociale a précisément pour objectif de réaliser »* (p. 401). C'est dit, mais de même que pour le risque, le propos n'est ici qu'une parenthèse, rapidement refermée ensuite au profit d'une inscription dans le paradigme assuranciel.

Ce paradigme ayant été abondamment contesté, il reste à présent, comme annoncé, à faire œuvre d'une certaine dialectique. Une dialectique qui peut se formuler dans les termes

suivants : si l'Etat social ne saurait se réduire à être une « assurance sociale couvrant des risques », la référence assuranciel n'en a pas moins contribué, et, plus important encore, contribue toujours, à l'affirmation de l'Etat social comme ordre légitime.

Ce qui est en jeu à travers la référence assuranciel est donc d'abord, et ce n'est pas rien, de l'ordre de la légitimité (3. 2. 1.), même si d'autres références, irréductibles à l'assurance, peuvent être mobilisées en ce sens comme celle de contrat social ou bien encore de propriété sociale (3. 2. 2.).

3. 2. 1. Registre assuranciel et automaticité

La mobilisation du registre assuranciel a sans aucun doute joué un rôle majeur pour légitimer la genèse de l'Etat social. Se référant à E. de Girardin qui, dès 1852 dans *La politique universelle*, se proposait de « réfléchir l'organisation des sociétés à partir des notions de risque et d'assurance », F. Ewald (1986) souligne, non sans raison, que le schème du risque et de l'assurance « produit une laïcisation des valeurs » (pp. 215-216). Alors que la théologie et la morale sont sources de « disputes et de divisions », dans la mesure où « elles ne s'en tiennent pas à la stricte matérialité des faits », « la philosophie du risque, au contraire, peut prétendre à l'universel parce qu'elle réduit chaque événement à sa pure facticité. « Il n'y a moralement ni bien ni mal ; il n'y a matériellement que des risques » » (p. 216).

Dans les développements précédents, on a critiqué la réification de l'Etat social qu'opère la référence au risque et à l'assurance. Mais cette réification peut, en retour, être lu comme source de légitimation. Qui dit réification, dit réduction des relations sociales à des relations entre objets. Mais, comme le soulignent L. Boltanski et L. Thévenot (1991) les objets peuvent jouer un rôle central en termes de justification, dans la mesure où ils permettent de clore, de stabiliser un jugement²⁰.

Avec les assurances sociales, et donc l'ajout du social à l'assurance, c'est la positivité propre de l'intervention publique qui a été introduite dans les champs des représentations, c'est la légitimité même de cette intervention qui s'est construite. Construction de légitimité qui a pu d'autant mieux s'opérer que la catégorie de l'assurance assure une certaine continuité avec le registre libéral. L'assurance évoque la liberté, le contrat, la réciprocité, l'équivalence (de la prime au risque), l'échange, la prévoyance, et même le capital comme il vient d'être dit. Lorsqu'elle devient sociale, elle perd certes *de facto* nombre de ces attributs. Avec la Sécurité sociale et, plus largement, l'Etat social, on peut même considérer qu'elle débouche finalement sur autre chose que l'assurance elle-même. Il n'empêche que le registre assuranciel continue à fonctionner en termes de représentation, d'affirmation de la légitimité de l'Etat social. On conçoit ainsi que P. Rosanvallon (1995), à l'inverse pour le coup de F. Ewald, invite à s'éloigner du registre assuranciel pour penser la question sociale²¹.

La présence de ce registre est particulièrement saillante, tout du moins en France, *via* ce que donne à voir le financement par cotisation. Ce mode de financement, qui n'est pas sans rapport – c'est clair au niveau historique – avec le registre assuranciel, assure une certaine automaticité au système. Relative automaticité qui est au fondement du bien-être social, avec l'idée que demain doit offrir plus qu'hier en termes de garanties sociales - ce dont rend mieux

²⁰ On peut juger que L. Boltanski et L. Thevenot (1991) hypertrophient ce faisant le rôle des objets, et que cette hypertrophie qui n'est pas sans rapport avec les limites d'une approche qui tend à réduire les conflits et les asymétries à leur seule dimension cognitive (cf. Ramaux, 1996, pour une critique en ce sens). Mais cette critique n'invalide pas l'idée selon laquelle les « objets » contribuent à asseoir la stabilité des jugements et ainsi à construire de la légitimité.

²¹ Ce sont les catégories de la *solidarité* et de l'*exclusion*, et non celles de l'assurance et du risque qui permettent, selon P. Rosanvallon (1995), de saisir la « nouvelle question sociale ». Le recentrage proposé, au final, n'est certes pas si éloigné de celui proposé par F. Ewald et D. Kessler (2000), mais il n'est pas inintéressant, pour saisir justement les ambivalences du risque et de l'assurance, de saisir ces contrastes.

compte, pour le coup, la notion de mieux-être social -, un « principe de faveur » appliqué à l'échelle du temps en quelque sorte.

La cotisation, parce qu'il s'agit d'un mode de prélèvement affecté au financement de prestations sociales clairement identifiables et parce qu'elle est susceptible d'ouvrir au statut d'ayants droit, apparaît moins sujette que l'impôt à déstabilisation par le discours libéral. *De facto*, le tournant libéral en matière de politique économique de ces vingt dernières années a eu plus de prises, de traductions, en termes d'austérité des dépenses budgétaires et de privatisations, qu'en termes de dépenses de protection sociale. Alors que la part des dépenses budgétaires dans le PIB a stagné, et s'est même réduite, celle des dépenses de protection sociale a ainsi, même si c'est loin d'être linéaire, poursuivi sa croissance.

Mais avant d'approfondir ce que donne à voir la cotisation, il reste à évoquer des sources de légitimation complémentaires au registre du risque et de l'assurance sociale, celle du contrat social et de la propriété sociale.

3. 2. 2. Légitimation, contrat social et propriété sociale

Le registre du risque social et de l'assurance sociale n'est pas le seul où l'Etat social a puisé et puise encore sa légitimation. Deux autres registres, au moins, interviennent.

Celui du contrat social tout d'abord. On a déjà souligné en quoi la notion de contrat social peut être précieuse dans la mesure où elle permet d'insister sur le caractère à la fois proprement institutionnel et néanmoins démocratique de l'Etat social.

Le mode de légitimation opéré par la référence à l'assurance sociale n'est d'ailleurs pas étranger à celui opéré par référence au contrat social. La « *philosophie politique* » d'E. de Girardin, souligne F. Ewald, est même entièrement construite sur cette articulation. Ainsi, « *l'association politique doit se définir par rapport au risque qu'elle a à combattre : elle doit prendre la forme d'une « assurance universelle », et le contrat social celle d'un contrat d'assurance mutuelle [...]. Le contrat social prend donc la forme d'un contrat d'assurance. Il n'y a plus de citoyens qu'assurés* » (Ewald, p. 217). Quant au risque, il est au cœur du contrat social. Par lui, l'individu est défini comme « être social » : « *je suis un risque, dans un sens actif, dans la mesure où je fais courir des risques aux autres et, dans un sens passif, dans la mesure où je suis un risque que les autres doivent courir. L'être de chacun est donc fondamentalement un être pour l'autre* » (p. 217).

Dans la filiation revendiquée à E. de Girardin, F. Ewald invite à penser l'Etat providence comme un « *contrat de solidarité* » : « *la Sécurité sociale veut être et est une nouvelle pratique du contrat social : la sécurité sociale est l'institution à travers laquelle se réalise ce contrat de solidarité qui constituerait le véritable rapport des individus entre eux dans la société* » (p. 403). Sur cette base, il pointe au demeurant une spécificité propre de la Sécurité sociale par rapport aux assurances sociales : « *Dans le cadre des assurances sociales, l'obligation se justifiait en raison de l'impuissance des individus à respecter un principe de responsabilité qu'elles ne remettaient pas en question. Avec la Sécurité sociale, l'obligation n'est plus une disposition à laquelle on est contraint sans pouvoir l'éviter ; elle devient constitutive du rapport social lui-même. C'est moins une exigence technique que l'expression même du contrat social* » (p. 403). F. Ewald, on l'a dit, évoque une « *crise de la solidarité* » (p. 385) liée au rabattement du juridique sur le politique ainsi opéré, et on verra en quoi ce jugement est susceptible d'expliquer l'inflexion de sa trajectoire intellectuelle dans les années 1990. Mais, pour l'heure, évoquons un autre registre mobilisé pour asseoir la légitimité sociale : celui de la propriété sociale,

R. Castel (avec C. Haroche, 2001) plaide en faveur d'une telle référence dont il voit l'affirmation à la fin du XIX^e siècle : « *à la prise de conscience, avec Locke par exemple, que l'individu moderne a besoin du support-propriété -, on s'aperçoit que cela pose tout de suite un immense problème pour les non-propriétaires. Comment vont exister les individus qui ne sont pas propriétaires, et qui deviennent de plus en plus nombreux ? [...]* La réponse à ce

problème s'amorce à la fin du XIX^e siècle et s'affirmera au XX^e. C'est, pourrait-on dire, l'invention d'un analogon de la propriété pour les non-propriétaires, et qui s'obtient non plus par la possession d'un patrimoine, mais par l'entrée dans des systèmes de protection [...]. Il y aura désormais la possibilité d'être dans la sécurité sans être propriétaire. Cette possibilité passe par la construction de protections sociales, de droits sociaux. C'est la promotion d'une forme nouvelle de propriété que l'on peut appeler « la propriété sociale » » (pp. 73-74).

De même que la notion de contrat social, celle de propriété sociale assure une transition avec l'ordre libéral, lui apporte une réponse réformiste : *« le terme circule [...] dans le milieu de ces penseurs de la III^e République, tels A. Fouillée, E. Durkheim, L. Bourgeois, etc., qui sont à la recherche d'une position intermédiaire entre un libéralisme pur et dur, pour lequel la propriété privée est le seul socle de la reconnaissance civile, et la propriété collective des « partageux » qui veulent abolir la propriété privée »* (ibid. p. 76). Preuve d'une rupture limitée avec le libéralisme économique, d'une incapacité à penser l'Etat social dans sa positivité propre et, en conséquence, de la propension à réduire l'intervention publique au statut de simple béquille du marché, la « propriété sociale » est conçue sur un mode essentiellement minimaliste. Aux antipodes de la visée de mieux-être social telle qu'elle a été exposée précédemment, Alfred Fouillée évoque ainsi un « *minimum de propriété* » dans laquelle les préoccupations de simple police sont loin d'être absentes²².

A l'encontre de R. Castel, B. Friot (1998) invite à penser la protection sociale comme l'antithèse de la propriété : je « *pars de l'intuition d'Henri Hatzfeld [1971], qui [...] définit comme suit l'objet de son travail « l'objet de ce livre est d'étudier la mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit du travail ».* La façon très vigoureuse dont [...] il pose le droit du travail comme un substitut de la propriété, le salaire comme l'opposé de la rente, invite à interpréter les ressources salariales comme un dépassement de la logique de la propriété, logique qui est à la base de l'approche libérale du salaire en termes de contrepartie » (p. 32). On pourrait rétorquer que, ce faisant, B. Friot s'oppose plus à la propriété privée qu'à la propriété sociale, que R. Castel oppose lui-même aux apories de la première (quant à sa capacité à résoudre la question sociale)²³.

Le problème est cependant plus complexe. On l'a dit : dès lors qu'elle devient sociale, l'assurance perd sans aucun doute nombre des attributs de l'assurance privée. Elle n'en reste pas moins une assurance, ce qui n'est pas sans conséquence notamment en termes de référentiel mobilisé. Et ce qui vaut pour l'assurance, vaut pour la propriété. Que la propriété sociale, telle qu'elle est définie par R. Castel, soit qualitativement différente de la propriété privée, ne prête pas à équivoque. Mais propriété demeure néanmoins. D'où une question : quelle est la portée de cette référence maintenue ? Selon R. Castel, lui-même, le fait que la création des sociétés anonymes (en 1867 en France) soit juste « *antérieure à la promotion de l'assurance obligatoire, noyau de la propriété sociale* » n'est pas anodin. Cela incite à « *réfléchir sur la relation qui existe entre cette forme d'immatérialisation de la propriété privée et le développement de la propriété sociale qui résulte [...] d'une collectivisation des protections* » (Castel 2001, p. 170). Et le débat est loin de n'être que sémantique et/ou historique. Preuve de ces implications contemporaines, R. Castel souligne ainsi qu'il est « *significatif que Michel Aglietta nomme [...] « propriété sociale » une forme d'actionnariat salarial qu'il préconise pour équilibrer au profit des travailleurs l'évolution actuelle du capitalisme financier dans un sens de plus en plus fluide et volatil, ce qui soulève d'ailleurs pas mal de difficultés* » (p. 171).

²² « *L'Etat peut, sans violer la justice et au nom de la justice même* », introduire « *un minimum de propriété essentielle à tout citoyen vraiment libre et égal aux autres* » et ainsi « *éviter la formation d'une classe de prolétaires fatalement vouée soit à la servitude, soit à la rébellion* » (A. Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris 1884, p. 148, cité in Castel et Haroche, 2001, p. 105).

²³ Il est d'ailleurs piquant de noter que R. Castel (2001) revendique, lui aussi, mais dans un sens exactement opposé à B. Friot, la paternité de H. Hatzfeld : « *je dois à Henri Hatzfeld [1971] d'avoir pris conscience des implications essentielles de cette interprétation de la propriété sociale* » (p. 76).

Que la propriété sociale soit mobilisée par les partisans de la capitalisation « à visage social » (*i. e.* sous contrôle syndical), ne peut que conforter B. Friot dans l'idée que les défenseurs de l'Etat social n'ont décidément rien à attendre à se référer au schème de la propriété.

Suggérons cependant, pour résumer et prolonger ce qui précède, que ce débat mérite d'être creusé plus loin encore.

Dans ce qui précède, on a soutenu l'idée selon laquelle la référence assurancielle, *via* les « assurances sociales », de même que la référence à la « propriété sociale », avait à voir avec la construction historique d'un ordre légitime – celui de l'Etat social - à la fois différent de l'ordre libéral, et suffisamment en prise avec lui pour apparaître comme fondé. Bref, le schème des « assurances sociales » et celui de la « propriété sociale », auraient opéré comme des *catégories transitoires* assurant le passage, la transition, d'un ordre à un autre.

On a ensuite soutenu que si les fondements de l'Etat social devaient être lus sur un autre registre – une logique *institutionnelle* supportée par une certaine vision de *l'intérêt général* et orientée vers le *mieux-être social* - que ces catégories, celles-ci continuaient néanmoins à opérer en termes de légitimation, ce qui n'est évidemment pas rien. Dit autrement : si les fondements analytiques de l'Etat social ne doivent pas être confondus avec ses fondements historiques, si la théorie de l'Etat social ne doit pas être confondue avec son historicité, on ne se défait cependant pas facilement de sa genèse. Les deux catégories de l'assurance sociale et de la propriété sociale continuent ainsi à « fonctionner » en termes de légitimation de l'Etat social. Et comme les représentations ne sont pas du domaine des superstructures inessentiels, ces catégories ont marqué de leur empreinte la réalité bien concrète de l'Etat social, comme on le verra ensuite à propos de la cotisation sociale.

En prolongeant le propos, on peut à présent soutenir que la prégnance du registre assuranciel ou patrimonial renvoie, plus fondamentalement à deux éléments étroitement liés.

La force du paradigme libéral, tout d'abord. Une force qui puise sa source au moins à deux registres : 1/ l'efficacité des mécanismes marchands, concurrentiels. Une efficacité sans aucun doute contestable à bien des égards, mais que peu s'aventurent aujourd'hui – les échecs de la planification soviétique aidant – à contester entièrement. A l'encontre de Marx et de sa propension à faire du capitalisme le devenir nécessaire, l'apogée, du marché, la plupart de ceux qui réfléchissent au dépassement même du capitalisme, le font avec des modèles de « socialisme de marché »²⁴. ; 2/ l'articulation du libéralisme économique avec le libéralisme politique ensuite. Une articulation sans doute, elle aussi, problématique et contestable. Mais une articulation qui, jusqu'à preuve du contraire, n'a jamais été contestée suffisamment à bout²⁵ pour emporter la conviction, ou tout du moins une conviction suffisamment partagée pour faire, elle aussi, légitimité. Pris sous un autre angle, et plus positivement, on peut suggérer que si l'Etat social s'oppose bien au libéralisme économique, à la prétention de pouvoir résoudre les questions sociales par le truchement des mécanismes marchands, il n'en a pas moins puisé, et continue à puiser, *via* notamment le registre « assuranciel », une partie de sa légitimité dans le libéralisme politique.

La faiblesse du paradigme hétérodoxe en second lieu. Une faiblesse que l'on peut résumer comme suit : l'Etat social n'a pas sa théorie. Le plus souvent, tout se passe, comme si l'intervention publique était légitimée *a minima*. L'économie publique dominante, inscrite dans le paradigme néo-classique, pense l'intervention publique à l'aune du marché. Comme pour s'excuser d'avance, elle pointe les défauts, les insuffisances du marché (les « market failures »), dans certaines circonstances bien définies (existence de biens collectifs,

²⁴ Qu'il conviendrait peut-être mieux dénommer « socialisme avec marché », de même que le terme d'« économie de marché », opposé de façon - pour le coup - équivoque à la « société de marché », pourrait être utilement précisé par celui « d'économie avec marché », si du moins on entend dire par là que l'Etat a justement une positivité propre.

²⁵ Et la confrontation avec Hayek nous apprend sans doute plus à ce niveau que celle avec le paradigme walrasien.

d'externalités ou de rendements d'échelle croissants) pour justifier cette intervention. Ce sont ces imperfections du marché, et elles seules, qui justifient cette dernière. Pas (ou peu) de positivité propre, fondatrice, de l'intervention publique. Une négativité congénitale, au contraire, que l'on retrouve d'ailleurs dans le programme le plus souvent assigné à l'Etat : réaliser autant que faire se peut le « programme du marché » que des imperfections (exogènes ou endogènes) l'empêchent de réaliser lui-même. On ne saurait concevoir d'assise plus fragile pour l'Etat social. D'où d'ailleurs la propension de ces travaux à plaider pour la transmutation de celui-ci en Etat social-libéral.

Mais du côté hétérodoxe, les ressources manquent aussi. Le paradigme marxien souffre de sa propension originelle à réduire l'Etat au rang de simple béquille du capital, propension qui n'est pas sans rapport avec l'incapacité de Marx à saisir l'irréductibilité du politique. C'est donc plus du côté de Keynes, ou bien encore du côté des travaux qui se sont efforcés de relier Marx à Keynes, on songe notamment à ceux de la théorie de la régulation, que l'on trouve quelques linéaments précieux pour penser la positivité propre de l'Etat social. Des linéaments précieux dans la mesure où Keynes se refuse à déduire l'efficacité de l'intervention publique des imperfections de la concurrence. C'est le marché libre laissé à lui-même qui est inefficace, selon lui (de même d'ailleurs que pour Marx), et non des imperfections qui brimeraient son efficience. Bref, on trouve bien chez Keynes, cette thèse centrale selon laquelle l'Etat a sa positivité propre, avec cette difficulté cependant qu'il s'est essentiellement attaché à l'un des quatre piliers de l'Etat social, la politique économique, en délaissant largement les trois autres, le tout en ne se centrant que sur la dynamique même de l'accumulation du capital.

La théorie économique propre de l'Etat social reste donc largement à construire. Des linéaments existent incontestablement, mais se sont bien des linéaments. Et la posture essentiellement défensive à laquelle donnent lieu les assauts répétés à l'encontre des « quatre piliers » de l'Etat social confirme ce constat.

3. 3. Quel financement de la protection sociale pour l'Etat social ?

Quelles leçons tirer des développements présentés jusqu'alors quant au financement de la protection sociale ? Sans prétendre aucunement épuiser ce sujet, évoquons néanmoins quelques points.

L'appréhension de l'Etat social dans sa *globalité*, dans son *unité*, invite, tout d'abord, à relativiser l'opposition *doctrinale* entre financement par cotisation ou par l'impôt.

On peut, de ce point de vue, reprocher à B. Friot (1998 et 1999) d'assimiler trop précipitamment le financement par l'impôt à la logique financiarisée. Les pays anglo-saxons combinent indéniablement prestations minimales (même si c'est avec des nuances notamment en matière de santé en Grande-Bretagne), financées par l'impôt, et protections privées relevant d'une logique financière. On ne peut pour autant en faire une conséquence automatique du financement fiscal. Le niveau de protection sociale dans les pays nordiques l'illustre. Preuve de l'intérêt qu'il y a à s'intéresser aux autres volets de l'Etat social, on peut aussi noter que les services publics (d'éducation par exemple) ne relèvent pas, en France, d'une logique de service minimum, bien qu'ils soient financés par l'impôt.

Plus systématiquement, on peut reprocher à B. Friot de réduire la dimension « statutaire » au seul fait de recevoir un salaire socialisé, *via* les conventions collectives pour le salaire direct et *via*, surtout, puisque c'est sur ce point qu'il insiste, le versement de prestations sociales financées par cotisations sociales. Une réduction qui le conduit à négliger le pôle *emploi* : « *la cotisation constitue l'emploi* » indique-t-il (1998, p. 277). Ce à quoi on peut aisément rétorquer : 1/ que le statut d'emploi ne porte pas que sur le salaire (y compris indirect) mais

aussi sur les conditions d'emploi et de travail entendues au sens large (formes du contrat, durée et organisation du travail, etc.) ; 2/ que le chômeur, s'il est relié au salariat dans la mesure où ses allocations sont financées par cotisation, n'en demeure pas moins éloigné dans la mesure, fort prosaïquement, où il n'a justement pas d'emploi²⁶.

La focalisation sur la cotisation conduit surtout B. Friot à restreindre considérablement les formes et les espaces de socialisation de l'Etat social. L'impôt – *a fortiori* semble-t-il lorsqu'il est progressif²⁷ – et l'Etat sont ainsi hâtivement dénigrés, de même d'ailleurs que toute logique de redistribution²⁸, au nom du fait qu'ils généreraient spontanément des prestations forfaitaires et minimales (ouvrant la voie à la finance pour toute couverture au-delà).

Ces réserves étant posées, on peut souligner que le financement par cotisation présente néanmoins une série d'avantages du point de vue de la logique de l'Etat social.

En premier lieu, la fiction assurancielle – à laquelle la cotisation salariale renvoie –, liant la perception de prestations au statut de cotisant, assoit la légitimité du système, lui assure une certaine automaticité, sachant que la visée de mieux-être social requiert justement une telle automaticité. Force est ainsi de constater que la cotisation parce qu'elle est *a priori* associée à une prestation clairement identifiable, bénéficie – tout du moins de la part des salariés – d'une plus grande tolérance que l'impôt. Mais on peut, pour le coup, juger que cette force de la cotisation est aussi une marque de faiblesse de l'Etat social. Tout se passe, en effet, comme si, à défaut d'être suffisamment légitimé, pour ce qu'il est (et on a suffisamment dit qu'il n'était pas réductible à l'assurance), ce dernier avait en quelque sorte besoin du détour assuranciel pour s'affirmer. Il faudrait étudier dans quelle mesure les systèmes scandinaves sont parvenus, *a contrario*, à construire une légitimité moins indirecte et, en ce sens, plus solide de l'Etat social. Il faut surtout, au total, saisir ce que ce premier argument en faveur de la cotisation a comme envers. En rabattant l'Etat social sur la logique de l'assurance, il prête le flanc aux arguments de ceux qui, assez logiquement pour le coup, pointent les prestations typiquement « non assuranciels » (famille et santé notamment) pour réduire le champ de la protection sociale financée par cotisation.

La cotisation sociale, en second lieu, exhibe que la richesse ne se crée pas toute seule, qu'elle est toujours le produit d'une activité, d'un travail. La production d'un pays n'est rien d'autre que la somme des valeurs ajoutées des entreprises (entendues au sens large en y incluant donc celle des administrations). Que le poids des conventions (*cf.* la production d'un enseignant réputée égale à son salaire) soit lourd dans cette définition n'invalide pas sa portée (n'importe qu'elle statistique – et au-delà – repose sur ce type de construction conventionnelle). Une portée tout à fait concrète si on songe que les propositions visant à basculer une part des cotisations vers l'impôt ne sont pas neutres du point de vue du partage de la valeur ajoutée. L'argument de « lisibilité » mobilisé pour ne financer par la cotisation que les prestations strictement « assuranciels », ne doit, en particulier, pas masquer un autre argument, autrement plus substantiel d'un point de vue économique : la volonté de réduire, par ce

²⁶ Selon B. Friot, dès lors que ses allocations sont financées par cotisations, « un chômeur [...] n'est pas un exclu car il relève de ressources auxquelles il participe » (1998, p. 276). Dit autrement – et outre la logique d'équivalence sous-jacente à ce propos – le chômeur est un salarié puisque ses prestations sont financées par cotisation (et non par l'impôt comme le sont les prestations dites de « solidarité »).

²⁷ « La progressivité est génératrice d'exonération, de taux marginaux élevés et de fuite devant un prélèvement inégalement réparti » (Friot, 1998, p. 41).

²⁸ B. Friot (1998, p. 287) fustige ainsi ce qu'il nomme « l'idéologie de la redistribution ». Quant aux services publics, il indique incidemment que le « droit à ressource salariale n'a pas l'abstraction du droit à usage des services publics par des « citoyens » » (p. 54). Mais les prestations sociales sont-elles moins abstraites que le droit à usage des services publics ? La socialisation du salaire, n'est-elle pas nécessairement synonyme d'abstraction, *i.e.* d'inscription dans des règles impersonnelles ?

basculement, la part salariale dans la valeur ajoutée. Où l'on retrouve l'antienne néo-classique d'un supposé coût excessif du travail jouant contre l'emploi²⁹.

En troisième lieu, la cotisation sociale contribue à la socialisation de la production et impose, par ce biais, un certain type de modèle productif. A l'instar du droit du travail, dont elle est parfaitement complémentaire, la cotisation sociale impose aux entreprises une série d'obligations pour valider socialement leur activité. La socialisation de la production n'est donc pas uniquement opérée *ex post* - par le « saut périlleux de la marchandise » (la vente des produits) qu'évoquait Marx -, mais aussi *ex ante*. Pour produire, une entreprise doit d'emblée se conformer à une série de règles sociales. Des règles qui *de facto* imposent un certain type de spécialisation productive notamment en matière de division internationale du travail : une production de qualité avec une main-d'œuvre de qualité et non une production intensive en main-d'œuvre à faible coût. On ne peut, de ce point de vue, que pointer la logique régressive qu'introduisent les exonérations de cotisations sociales : en *dévalorisant* le travail peu qualifié, elle sape le fondement même du modèle statutaire de protection sociale et d'emploi. On peut, de même, pointer l'ambiguïté de certaines propositions qui plaident en faveur de la fiscalisation au nom du fait qu'elle a à voir avec la citoyenneté (ce sont les représentants de la communauté nationale qui déterminent l'impôt), sans voir qu'une telle « solution » aboutirait surtout à « privatiser » un peu plus l'espace de la production, de l'entreprise. Aux antipodes donc, d'un diagnostic (celui qui supporte le projet de « République sociale ») qui soulignerait que, s'il est bien un domaine, où le programme de la citoyenneté inaugurée par la Révolution française est particulièrement inachevé, c'est bien justement celui de l'entreprise.

En quatrième lieu, la cotisation sociale contribue, là aussi de façon complémentaire au droit du travail, à la socialisation des richesses. A la fin de chaque mois, une fraction non négligeable de la valeur ajoutée est directement socialisée pour être immédiatement reversée sous formes de prestations sociales. Des prestations qui, à l'instar des services publics et du droit du travail, contribuent en retour à soutenir le bouclage macro-économique et à reproduire – à un haut niveau – le « capital humain » et donc son efficacité productive. Des prestations qui prennent le caractère d'un salaire indirect, socialisé, dans la mesure où elles sont financées par cotisations, comme le souligne B. Friot. Avec ce dernier, on peut soutenir que la cotisation sociale contribue se faisant au partage politique de la valeur ajoutée. Contre celui-ci, on peut néanmoins soutenir que cette dimension proprement politique a historiquement été largement amoindrie par la prégnance du modèle assuranciel liant les prestations aux cotisations. Et l'enjeu, à nouveau, n'est pas que d'histoire. Il déborde sur le présent et l'avenir. Les propositions en faveur d'une plus grande « contributivité » des cotisations ont ainsi un sens bien précis : contre la logique du salaire politique, elles plaident en faveur d'un retour à une stricte logique assurancielle, sur le modèle de la technique actuarielle. Le coût salarial retrouverait ainsi son supposé niveau « d'équilibre », perdrait sa dimension « politique », tout ce qui est politique devant être transféré à l'impôt (*cf. supra*).

A l'inverse, on peut considérer que les propositions visant à élargir l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée, loin de s'écarter de la logique du salaire comme partage politique de la valeur ajoutée – comme le suggère B. Friot - en systématiseraient l'essence. D'une cotisation d'essence salariale (qu'elle soit « salariée » ou « patronale » son assise est le salaire), qui renvoie à une logique de contrepartie assurancielle, on passerait, si l'on peut dire, à une cotisation véritablement *sociale*.

Bibliographie

²⁹ H. Sterdyniak (2002) dont les travaux sont traditionnellement plutôt d'inspiration keynésienne, fait cependant sienne cette antienne en soulignant que le financement par l'impôt des prestations santé et famille permettrait de réduire le coût du travail, étant entendu, de son point de vue (qui en l'occurrence n'a rien de keynésien), que cela ne peut qu'être favorable à l'emploi en période de chômage de masse. *Cf. aussi* en ce sens Sterdyniak et Villa (1998, notamment pp. 161-162).

- AGLIETTA M. et BRENDER A. (1984), *Les métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, Calmann-Levy, Coll. Economie contemporaine, perspectives de l'économie, janvier, 274 p.
- BLANCHET D. (1996), « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Economie et Statistique*, n°291-292, pp. 33-45.
- BOLTANSKI L. et THÉVENOT L. (1991), *De la justification, Les économies de la grandeur*, Nrf essais, Gallimard.
- BORGHETTO M. et LAFORE R. (2000), *La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, coll. La politique éclatée, juin, 367 p.
- CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, janvier, 490 p.
- CASTEL R. et HAROCHE C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale et propriété de soi*, Fayard.
- COMMAILLE J. (1987), « Pour « L'Etat providence » de F. Ewald », *Droit et société*, n°7, pp. 457-459.
- CONCIALDI P. (1999), « Pour une économie politique de la protection sociale », *La Revue de l'Ires*, n°30, pp. 177-217.
- DUFOURCQ N. (1994), « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit social*, n°3, mars, pp. 291-297.
- DURRY G. (1998), « Les grandes catégories d'assurance », in Ewald F. et Lorenzi J.-H., *L'Encyclopédie de l'assurance*, Economica, pp. 521-539.
- EYDOUX A., RAMAUX C. et THÉVENOT N. (sld) (2003), *L'Etat social à l'épreuve du risque. Entre segmentation et politiques publiques*, Action concertée incitative « Travail » du Ministère de la Recherche et de la Technologie, 318 p.
- EWALD F. (1986), *L'Etat providence*, Grasset, Paris, 612 p.
- EWALD F. (1987), « Réponses aux regards critiques (de B. Gazier, E. Serverin et P. Gérard) sur « l'Etat providence » », in *Actes*, n°60.
- EWALD F. (1990), « La société assurancielle », in Ewald F. et Lorenzi J.-H., *L'Encyclopédie de l'assurance*, Economica, pp. 399-424.
- EWALD F. (1998), « Les valeurs de l'assurance », *Risques*, n°1, juin, pp. 5-23.
- EWALD F. ET KESSLER D. (2000), « Les noces du risque et de la politique », *Le Débat*, n°109, pp. 55-72, mars-avril.
- FRIOT B. (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Ed. La Dispute.
- FRIOT B. (1999), *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Ed. La Dispute.
- GAZIER B. (1987), « Quelques questions d'un économiste », in *Regards critiques sur l'Etat providence de Fr. Ewald*, *Actes*, n°60, pp. 44-46.
- GERARD P. (1987), « Les limites d'un positivisme critique », in *Regards critiques sur l'Etat providence de Fr. Ewald*, *Actes*, n°60, pp. 53-56.
- HATZFELD H. (1971), *Du paupérisme à la sécurité 1850-1940*, Presses Universitaires de Nancy, Collection Espace Social.
- HUSSON M. (2002), Réduction du temps de travail et emploi : une nouvelle évaluation, *Revue de l'IRES*, n°38, pp. 3-32.
- JOINT-LAMBERT M.-T. (et alii) (1997), *Politiques sociales*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences politiques et Dalloz (2nde édition), Paris.
- LATTÈS G. (1996), « La protection sociale : entre partage des risques et partage des revenus », *Economie et Statistique*, n°291-292, pp. 13-31.

- LECHEVALIER A. (1997), « Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre », *Revue Française d'Economie*, vol. XII, n°2, printemps, pp. 97-132.
- MORIN M.-L. (sous la direction de) avec Y. DUPUY, F. LARRE et S. LUBLET (1999), *Prestation de service et activité de travail*, cahier Travail et Emploi, Ministère de l'emploi et de la solidarité, La Documentation française.
- PALIER F. (2002), *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, Le lien social, mars, 467 p.
- PETAUTON P. (1998), L'opération d'assurance : définitions et principes, *in* Ewald F. et LORENZI J.-H., *L'Encyclopédie de l'assurance*, Economica, pp. 427-456.
- RAMAUX C. (1996), Les asymétries et les conflits sont-ils solubles dans la cognition ? Une lecture critique des *Economies de la grandeur* de L. Boltanski et L. Thévenot (1991), *Economie et Société*, Série D, Débats, septembre, pp. 71-84.
- RAMAUX C., (2003), « L'Etat social à l'épreuve du risque ». 1^{ère} partie du rapport de A. EYDOUX, C. RAMAUX et N. THÉVENOT (sld) (2003), *L'Etat social à l'épreuve du risque. Entre segmentation et politiques publiques*, Action concertée incitative « Travail » du Ministère de la Recherche et de la Technologie, pp. 7-129.
- ROSANVALLON P. (1981), *La crise de l'Etat-providence*, Le Seuil, « Points », Paris.
- ROSANVALLON P. (1995), *La nouvelle question sociale*, Le Seuil, Paris.
- SERVERIN E. (1987), « Survivance de la faute et multiplicité des relations juridiques », *in* Regards critiques sur l'Etat providence de Fr. Ewald, *Actes*, n°60, pp. 49-51.
- STERDYNYIAK H. (2002), « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Démocratie et Egalité*, note n°3, mai, 44 p.
- STERDYNYIAK H. et VILLA P. (1998), « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, octobre.
- SUPIOT A. (1994), *Critique du droit du travail*, Puf, mai.
- VILLEY M. (1987), « Contre « L'Etat providence » de F. Ewald », *Droit et société*, n°7, pp. 449-457.