
DOMINIQUE DAMAMME
BRUNO JOBERT

LES PARITARISMES CONTRE LA DÉMOCRATIE SOCIALE

U ne nouvelle constitution sociale. Ce sont les termes solennels adoptés par le patronat pour inviter les syndicats de salariés à venir discuter avec lui d'un nouveau partage des tâches entre l'État et les partenaires sociaux, entre la loi et la convention. Faute d'un accord au terme de ces discussions, le patronat se retirerait des conseils d'administration des institutions sociales paritaires. Des circonstances très particulières expliquent la vigueur de l'intervention du MEDEF. C'est le refus du gouvernement d'entériner des accords de branche sur les 35 heures, signés avec des organisations très minoritaires dans ces secteurs et dévoyant complètement le sens de cette politique, qui a mis le feu aux poudres. Le patronat avait pu pendant de longues décennies prendre appui sur les risques d'obstruction des syndicats les plus radicaux pour faire accepter une forme paradoxale de politique contractuelle où le consentement d'un syndicat désigné comme représentatif par décret gouvernemental suffisait pour établir des conventions même si ce syndicat était très minoritaire dans la branche concernée. Transposée dans les organismes sociaux, la même règle a permis au patronat de devenir la clé de voûte de majorités transversales dans la désignation de leurs dirigeants. FO en a largement profité pendant de longues décennies, jusqu'au moment où la CFDT a paru un partenaire plus fiable, moins imprévisible dans la négociation sociale. Avec l'affaire des 35 heures, semble émerger une tentation du gouvernement d'imposer de nouvelles règles du jeu qui interdiraient la formation de ces majorités transversales ou qui, du moins, introduiraient des procédures de vérification des accords conclus par la majorité de chacune des parties.

C'est cette menace pesant sur l'un des fondements institutionnels de la domination patronale sur la gestion sociale qui explique, à notre

sens, la virulence de sa protestation. Les formes que prend la relance de la négociation sociale sont elles-mêmes significatives. Le refus de faire une place à l'État montre bien que, pour le patronat, l'horizon final n'est pas un État-providence recomposé, mais plutôt un système de prévoyance sociale où les institutions issues de la politique contractuelle ou mises en place par le secteur privé joueraient un rôle prépondérant. A l'État le soin de gérer les résidus dans le cadre d'une solidarité nationale ciblée sur les plus pauvres. Les nouveaux intellectuels organiques du capital se font ainsi les chantres d'une nouvelle culture du risque assumé, prenant appui sur de nouveaux entrepreneurs sociaux dont les relations avec les vieilles compagnies d'assurance ne font aucun doute¹.

88 Cette position a le mérite de lever un tabou qui bloquait la discussion publique sur la place des acteurs sociaux dans la gestion, mais aussi dans la réforme de l'État-providence. Elle invite à revenir au fond sur les modèles hérités du passé de paritarisme ou de démocratie sociale qu'a connus la société française et à évaluer leurs capacités à s'ajuster au contexte actuel.

Tel est l'objet de cet article. Il commencera par évoquer l'ambiguïté fondamentale des États-providence continentaux qui combinent une visée universaliste des droits sociaux avec un mode de régulation qui assoit leur allocation sur l'activité professionnelle et confie aux « intéressés », en pratique aux partenaires sociaux, la gestion de ces institutions.

On montrera, dans ce cadre, la position particulière de la France où un projet de démocratie sociale a été détourné vers un paritarisme de façade, dominé par le patronat, occultant une régulation bureaucratique centralisée. Au-delà de cette façade, la mobilisation associative souvent alliée à des groupes professionnels innovants, le dynamisme des politiques sociales municipales ont constitué des contrepoids importants à cette bureaucratisation envahissante.

Dans le contexte actuel, il s'agit de comprendre comment des institutions et des configurations d'acteurs qui ont permis l'expansion de l'État peuvent assurer la nécessaire maîtrise de son expansion. Le retour à une intervention politique vigoureuse pour modifier les responsabilités paraît inéluctable. Mais cela ne signifie pas du tout que la thérapie de choc de l'imposition unilatérale par l'État soit la plus efficace. Le renouveau des pactes sociaux, la mise en œuvre d'un corporatisme

1. Denis Kessler, « L'avenir de la protection sociale », *Commentaire*, n° 87, novembre 1999.

compétitif suggèrent que le choix n'est pas entre immobilisme et chirurgie mutilante. Le sens de ces réformes dépend du degré de dissociation qui s'instaure entre la concertation professionnelle et les forums de l'intégration sociale, mesurant ainsi le déclin possible d'un universalisme fondé sur la généralisation d'un modèle salarial homogène et la capacité des partenaires sociaux classiques à incarner des intérêts publics dépassant le cercle de leurs mandants immédiats.

VISÉE UNIVERSALISTE ET CENTRALITÉ DU SALARIAT

Depuis l'origine, le système de protection sociale en France est marqué par la tension entre visée universaliste et centralité du salariat. Cet universalisme trouve son fondement politique dans la guerre et les sacrifices demandés aux citoyens, au-delà de toute appartenance professionnelle, mais aussi dans la conception républicaine du service public ouvert à tous et garant de l'égalité des chances². Le Plan de 1945 répondait à une double obligation : offrir à toute la population une meilleure protection contre les « risques sociaux » et intégrer le monde ouvrier dans la société française, dualité clairement exprimée par Laroque lui-même : « La politique sociale française d'aujourd'hui doit donc tendre à construire un ordre social nouveau, axé d'une part sur le développement de la participation des travailleurs à la vie économique, à la gestion des entreprises, comme des grandes branches d'activité et, d'autre part, à réaliser la sécurité sociale, c'est-à-dire à garantir à tous les éléments de la population qu'en toutes circonstances ils jouiront de revenus suffisants pour assurer leur subsistance familiale³. » La même ambivalence se retrouve dans l'affirmation que le système s'adresse à tous « les hommes et les femmes en état de travailler, à tous ceux qui vivent de leur travail – ce qui de plus en plus sera le cas de tout le monde, dans tous les pays⁴ ». Pour le fondateur de la sécurité sociale, il ne faisait aucun doute que l'écart entre l'objectif d'universalisation de la couverture sociale et le salariat comme fondement des droits aux prestations sociales n'était que provisoire dans la mesure où tendanciellement le statut de salarié était appelé à se généraliser et à devenir le statut étalon de

2. Jacques Donzelot, *L'Invention du social*, Paris, Éd. du Seuil, 1994.

3. Pierre Laroque, « Le plan français de sécurité sociale », *Revue française du Travail*, 1, 1946, p. 9-10.

4. *Ibid.*, p. 10.

la citoyenneté sociale. En écho au programme du Conseil national de la Résistance qui prévoyait « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence », le rôle de la cotisation dans l'accès aux prestations devait totalement disparaître une fois que toute la population aurait été incluse dans le régime unique de sécurité sociale prévu en 1945⁵.

Pourtant, l'architecture de la sécurité sociale a été bâtie autour de l'activité professionnelle⁶. À défaut d'une protection sociale applicable à tous les citoyens, comme le proposait le rapport Beveridge, les réformateurs de 1945 ont mis en place une protection sociale privilégiant le travailleur⁷. La protection sociale est traditionnellement, en France, affaire de salaire, souligne Bernard Friot⁸. Droit de tous les travailleurs, protection liée à la situation socio-professionnelle des assurés, prestations différenciées calculées sur les salaires, financement exclusif par des cotisations payées par les employeurs et par les salariés, gestion des risques au sein des caisses de sécurité sociale par les intéressés, ce dispositif explique que nombreux sont ceux pour qui la cohérence du plan français de sécurité sociale est à chercher du côté de Bismarck⁹, même si le mode de gestion des institutions sociales adopté en France se distingue nettement du système allemand sur deux points cruciaux, l'absence de légitimité électorale des gestionnaires et de pouvoir sur les paramètres financiers de l'assurance. « Si l'idée paritaire a réellement pris corps dans le champ de la protection sociale lui-même, c'est à la périphérie du système de sécurité sociale, dans certains îlots spécifiques tels les régimes complémentaires de retraites ou l'assurance chômage¹⁰. »

L'évolution ultérieure décevra les attentes des auteurs du Plan. L'unification du système de couverture sociale rendue impossible par les résistances corporatives, la généralisation de la sécurité sociale va s'opérer par juxtaposition des institutions particularistes et non par l'intégration progressive de tous dans une caisse unique. Cette généralisation par dif-

5. Bruno Palier, *Réformer la sécurité sociale*, thèse IEP, Paris, 1999, p. 196.

6. Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

7. Nicole Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 45, 1995.

8. Bernard Friot, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967. Le paritarisme contre la sécurité sociale », *Revue de l'IREES*, n° 24, 1997.

9. Bruno Palier, *Réformer la sécurité sociale*, thèse citée.

10. Antoinette Catrice-Lorey, « La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire », *Revue de l'IREES*, n° 24, 1997.

férenciation socio-professionnelle (fonctions publiques, entreprises publiques, Banque de France... des travailleurs indépendants, non salariés, non agricoles...) aboutit au final à la création de plus de 600 régimes différents. Dans cet univers fragmenté et articulé sur l'appartenance professionnelle, la coïncidence entre le référentiel du cotisant qui cimente l'action des caisses de l'assurance maladie et l'impératif d'universalisme est rien moins qu'évidente, et moins encore dans les périodes où des groupes importants sont exclus du marché du travail.

C'est cette assise sur l'activité professionnelle et cette fragmentation qui ont conduit Gösta Esping-Andersen à classer la France parmi les régimes de type conservateur-corporatiste, sous-estimant sans doute la tension entre la logique assurantielle et la logique d'universalisation qui caractérise le système de protection sociale français et qui lui a conféré au moins jusqu'aux années 1980 une dynamique originale¹¹. On verra que cette dynamique a été remise en cause par la montée du chômage et de l'exclusion, la crise économique provoquant un repli sur la logique de l'assurance.

Si la sécurité sociale n'a pas été le fruit d'une conquête ouvrière¹², il est vrai qu'elle a été construite comme un dû envers les salariés, comme une conquête sociale ; il est exact aussi que le droit à percevoir des prestations sociales était acquis par le travail, que ces prestations étaient calculées par rapport aux salaires perçus et définies comme « un revenu de remplacement¹³ », contribuant ainsi à ce qu'elles soient identifiées par les assurés sociaux comme une partie du salaire. La participation des représentants des salariés et du patronat à la gestion de la protection sociale est directement liée à cette représentation d'un « salaire différé ». Comme le souligne Bernard Friot, la « gestion par les intérêts... est revendiquée par les syndicats au nom du caractère de salaire indirect de la sécurité sociale, financée par des cotisations assises sur le salaire direct¹⁴ ». C'est alors le lien entre salaire et prestation qui justifie la gestion par les « acteurs nationaux du rapport salarial¹⁵ ».

11. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Policy Press, 1990 et *Welfare States in Transition*, Londres, Sage, 1996.

12. Henri Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1971.

13. Pierre Laroque, *art. cit.*, p. 11.

14. Bernard Friot, *Protection sociale et construction de l'emploi dans la France des années 50 et 60*, GRE, Nancy-Mire, 1996.

15. Bernard Friot, *Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967*, *art. cit.*, p. 108.

Pourtant on peut désencastrer la « gestion par les intéressés » sinon du travail du moins du salaire, et tenir la « démocratie sociale » pour la traduction de la fonction de médiation des organisations syndicales. Les institutions sociales qui avaient pour mission d'intégrer le mouvement ouvrier et de permettre le dialogue social. Selon Laroque, il fallait que « l'organisation de la sécurité sociale soit confiée aux intéressés eux-mêmes, cela précisément parce que le plan de sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités¹⁶ ». C'est par la « gestion des intéressés » que s'opère la participation du mouvement ouvrier à l'administration des affaires nationales. La justification de la « démocratie sociale » ne réside pas seulement dans la nature « salariale » des contributions.

92

La gestion de la sécurité sociale par les intéressés impliquait la mise en place de caisses de sécurité sociale autonomes de l'État. Que depuis 1945 le patronat et les syndicats de salariés soient imbriqués dans la gestion de la protection sociale¹⁷ ne doit pas dissimuler le fait qu'elle a connu des transformations considérables, en premier lieu des limitations aux pouvoirs des gestionnaires des caisses, ensuite l'adoption du paritarisme en 1967. L'évidement de la démocratie sociale s'est progressivement réalisé par la voie du contrôle bureaucratique et du partenariat. Dès 1959, les budgets des caisses ont été soumis à une approbation préalable encadrant étroitement la liberté des gestionnaires à agir dans le domaine des prestations extralégales¹⁸. De même, le pouvoir des directeurs a été renforcé dans les années soixante en matière de gestion du personnel et de budget. De plus en plus, « le pouvoir des gestionnaires, à la fois encadré et déconnecté des responsabilités majeures, [a] tend[re] à être une fiction. Au total, c'est d'une régulation étatique qu'il s'agit et non d'une régulation par les partenaires sociaux¹⁹ ». Il a fallu une forte mobilisation associative, souvent alliée à des groupes professionnels innovants et le dynamisme des politiques sociales municipales pour réussir à faire contrepoids à cette bureaucratisation enva-

16. Pierre Laroque, « 1946 », dans B. Friot, *Régime général et Retraites complémentaires entre 1945 et 1967*, *op. cit.*, p 115.

17. Bernard Friot, *Puissances du salariat*, Paris, La Dispute, 1998.

18. Marie-Thérèse Join-Lambert, *Politique sociale*, presses de la FNSP-Dalloz, 1997.

19. Antoinette Catrice-Lorey, « La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire », *art. cit.*

hissante, comme en témoignent aussi bien les politiques en direction des handicapés, du troisième âge ou encore des malades du sida ou des toxicomanes.

GESTION BUREAUCRATIQUE, FAÇADE PARITAIRE

La bureaucratisation de la sécurité sociale s'est doublée en 1967 d'un changement en profondeur du mode de désignation et de composition des conseils d'administration. Le principe de la gestion par les intéressés assis sur l'élection a fait place au principe de la gestion paritaire, qui prévoit une stricte égalité entre représentants syndicaux et patronaux. A l'origine et jusqu'aux réformes des années 1940, il s'agit d'un mode de gestion de la protection promu par les acteurs patronaux soucieux de maintenir l'autonomie des institutions qu'ils avaient créées. Une fois la sécurité sociale instituée à la faveur de la Libération et les retraites par répartition généralisées, le paritarisme va devenir pour les organisations patronales le modèle de gestion alternatif à la gestion ouvrière de la sécurité sociale²⁰. Le paritarisme est dans les années cinquante et soixante la voie qu'emprunte le patronat pour retrouver la place qui lui avait été ravie avec la démocratie sociale mise en œuvre dans le régime général.

93

En même temps, ce système, mis en place en 1947 pour les retraites complémentaires et en 1958 pour l'assurance chômage, ouvrait un champ à la négociation collective en dehors de l'entreprise où le patronat entendait rester le maître. A travers les échanges avec certains syndicats sur ces terrains neutralisés le patronat a cherché à consolider des partenaires sociaux plus ouverts au compromis.

La réforme de 1967 s'inspire directement des positions patronales, présentées en 1965 dans un rapport du CNPF « La sécurité sociale et son avenir ». Elle consacre ainsi une vieille revendication du patronat, opposé depuis toujours aussi bien la gestion par l'État qu'à une démocratie ouvrière qui renforçait en fait les syndicats ouvriers, et notamment la CGT. L'extension du paritarisme aux caisses de sécurité sociale constitue la pièce maîtresse du dispositif de lutte contre la coalition CGT-CFDT. En introduisant la parité et la désignation des membres

20. Gilles Pollet et Didier Renard, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français, fin XIX^e-milieu XX^e », *Revue française de science politique*, n° 4, vol. 45, 1995 ; « Le paritarisme et la protection sociale. Origine et enjeux », *Revue de l'IRES*, n° 24, 1997.

des organes gestionnaires, la réforme institutionnalise un dispositif qui présente le double avantage pour la partie patronale de mettre à l'écart le plus influent des syndicats salariés, la CGT et, dans un contexte de division syndicale, de permettre la cooptation de celles des centrales syndicales avec qui elle entend diriger telle ou telle institution sociale.

La réforme de 1967 amorce un changement dans le référentiel de la protection sociale, le passage d'un système de représentation ouvrière à un espace institutionnel de concertation. En effet, dans la foulée de l'explosion sociale de 1968, certains dirigeants du patronat sont plus enclins à reconnaître un rôle positif à des syndicats modérés, capables de canaliser les revendications des salariés et de faire barrage à des organisations plus radicales. Ils rencontraient alors les attentes de syndicats foncièrement anticommunistes qui désiraient renforcer leurs ressources pour affronter dans de meilleures conditions la compétition intersyndicale : « Le paritarisme, c'est un concept opposé à celui de la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble, entre gens qui s'opposent par ailleurs », déclarait André Bergeron, avouant à sa manière le sens des évolutions²¹.

Dans la même période, une partie importante de l'élite étatique découvre les mérites d'une politique adossée à un dialogue et une négociation sociale renouvelée. Les partisans de la « nouvelle société » préconisée par Jacques Delors sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas prolongeaient ainsi une tradition intellectuelle que F.X. Merrien décrit en ces termes : depuis le début du siècle et surtout pendant l'entre-deux-guerres, « les générations successives de rénovateurs sociaux partagent l'idée que l'arriération économique et sociale en France est en grande partie due à la dureté des relations sociales, à l'absence de relations concertées entre les syndicats ouvriers et le patronat²² ».

Le tournant des années soixante-dix va bien au-delà d'une revanche du patronat sur les concertations sociales de l'après-guerre. Il instaure une nouvelle interprétation de la démocratie sociale qui devient la version française du corporatisme – que la restauration du modèle initial de gestion par le rétablissement des élections et de la majorité salariale en 1982 n'a pas vraiment entamé. Ainsi, dans l'introduction d'un colloque récent à l'Assemblée nationale Jean Le Garrec définissait la démo-

21. André Bergeron, *Les Échos*, juin 1995.

22. François-Xavier Merrien, *Politiques publiques et Structures sociales : étude comparative de l'édification de l'État protecteur en France et en Grande-Bretagne*, Paris, CRSSJ-MIRE, 1990, p. 264.

cratie sociale « par la mise en place et le fonctionnement d'une sphère de régulation du social entre le marché et l'État, confiée aux partenaires sociaux. La démocratie sociale comprend deux aspects : le paritarisme et la négociation collective²³ ». La démocratie sociale ne correspond plus à un projet de gestion par les intéressés, mais plutôt à la dévolution d'une fonction de médiation aux organisations syndicales.

Le pouvoir et la légitimité des organisations syndicales ne sont évidemment pas de même nature dans le cadre d'une « gestion par les intéressés » ou dans un système de gestion paritaire et étatisé. L'attachement des organisations syndicales au principe de la « gestion ouvrière », observable lors des grèves de 1967 contre les « ordonnances scélérates » et encore en 1968, s'explique évidemment par les ressources que le système autorisait, mais aussi par des valeurs et par une rhétorique ancienne, celle de l'autonomie ouvrière ou de la représentation ouvrière. On pourrait dire en ce sens que cette gestion marquait la place du salariat dans la société et dans l'État ou, en jouant sur le titre d'un ouvrage de Pierre Rosanvallon, que les institutions de la protection sociale et la « gestion ouvrière » rendaient symboliquement le peuple « trouvable »²⁴. C'est ce qu'avaient compris les auteurs du Plan de 1945 et Pierre Laroque, proche des milieux planistes, en particulier.

95

On prête habituellement au paritarisme la vertu pour les employeurs d'éloigner de l'entreprise l'influence des organisations de salariés. Denis Kessler a baptisé il y a quelques années l'intégration des syndicats dans le domaine social et leur exclusion du domaine économique de « Yalta social ». La création d'organes paritaires relèverait « d'un échange politique » par lequel les syndicats auraient renoncé à exploiter leur pouvoir dans la sphère industrielle pour obtenir des positions institutionnelles dans le domaine social²⁵. La thèse semble devoir être nuancée dans la mesure où une partie du patronat a évolué d'une position d'exclusion des syndicats de l'entreprise vers la mise en place d'une politique de canalisation des conflits dans l'entreprise (dont la nécessité était apparue en 1968) par la consolidation des syndicats modérés.

Si le paritarisme ne peut pas être accusé de tous les maux du système, ce mode de gestion a révélé des limites certaines. D'abord l'« évidemment » du pouvoir des gestionnaires : « Pratiquement, le pouvoir majeur qui leur

23. Assemblée nationale, rapport n° 2323, 4 avril 2000.

24. Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable*, Gallimard, 1998.

25. Olivier Mériaux, *L'Action publique partagée*, thèse IEP, Grenoble, 1999.

est dévolu est celui de la gestion interne du système. Dans ce champ, les intéressés s'attacheront particulièrement à la construction et à la gestion de la fonction personnel ; elle portera longtemps la marque de la qualité syndicale de l'employeur ; elle deviendra aussi un enjeu entre fractions syndicales, donnant lieu à certains abus...²⁶ » En ce qui concerne les prestations, on sait, par exemple, qu'il faudra attendre les années soixante-dix pour que le régime de base des retraites soit nettement amélioré, ce qui montre le ralliement de la plupart des syndicats à la formule des régimes complémentaires qui paraissait offrir le même niveau de garanties que le régime général tout en échappant à la tutelle de l'État et aux poids des « charges indues ». Un responsable CFTC et premier président de l'ARCO se réjouissait ainsi en 1962 que les régimes complémentaires n'aient pas à supporter, à la différence du régime général, des prestations d'assistance et qu'ainsi fût évité le danger de voir « les recettes du risque vieillesse utilisées partiellement pour la couverture d'autres risques²⁷ ». Plus généralement, les gestionnaires sociaux des caisses semblent avoir été si obnubilés par le référentiel de la défense des intérêts des cotisants qu'ils n'ont joué aucun rôle moteur dans la prise en compte des droits sociaux des personnes précarisées ou écartées du monde du travail. Les partenaires sociaux n'ont pas été en première ligne pour porter sur la scène publique les difficultés rencontrées par les « fins de droit ». On peut même aller plus loin et faire l'hypothèse que la catégorie même de « fins de droit » a été largement produite par les initiatives des gestionnaires des caisses d'assurance et les pouvoirs publics qui ont limité l'accès aux ressources de ces institutions dans un souci d'équilibre des comptes. Sans doute peut-on invoquer ici la reconfiguration du référentiel des politiques sociales par la logique financière²⁸. Mais le fait que l'UNEDIC n'indemnise que 45 % environ des chômeurs, alors que les autres relèvent du régime de solidarité ou du RMI, pose la question de la légitimité du système²⁹. L'impossibilité de juguler le chômage de masse a ainsi conduit dans les années quatre-vingt à une réinterprétation assurantielle des institutions sociales de l'universalisme, en d'autres

26. Antoinette Catrice-Lorey, « La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire », art. cit., p. 90.

27. Bernard Friot, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 », art. cit., p. 126.

28. Pierre Hassenteufel *et al.*, *Les Élités du Welfare State*, rapport rédigé pour la MIRE, 1999.

29. C. Daniel, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage ou les ambiguïtés du paritarisme », *Revue de l'IRE*, n° 24, 1997.

termes, l'impuissance des responsables politiques et des partenaires sociaux à apporter des solutions au problème de l'exclusion a eu pour effet de consacrer une problématique restrictive de la solidarité. On a alors assisté au passage d'une conception unifiée de la solidarité sociale à une conception plurielle, les assurances sociales se définissant comme le lieu de la solidarité professionnelle, exprimée par le privilège donné à la notion de cotisation, et la solidarité nationale s'exerçant selon des règles différentes pour tous les détachés d'un ancrage professionnel. Dans les organes de sécurité sociale, les syndicats font figure ainsi moins d'organisations de mobilisation sociale que d'« agences sociales » mettant en jeu des « fonctionnaires du social » qui exercent une tâche d'intérêt général³⁰.

L'attachement des acteurs sociaux au paritarisme réside dans les échanges qu'il permet, la paix sociale d'un côté, la légitimation des organisations syndicales de l'autre, sans oublier la question du financement des appareils syndicaux qui constitue l'un des enjeux implicites de toute réforme des institutions sociales³¹. Sa valorisation par les acteurs syndicaux tient à ce qu'il constitue le seul mode subsistant de négociation où les intérêts des « intéressés » peuvent être débattus. Il bénéficie aussi du souci des gouvernants d'avoir des interlocuteurs « sociaux » fiables et d'« organiser » les relations sociales, comme du fait que le maintien du paritarisme dans son organisation actuelle constitue un argument puissant pour obtenir l'adhésion des organisations syndicales dans toute réforme problématique. Ces raisons expliquent la discrétion des gouvernants face à certains usages abusifs des institutions paritaires. Nicole Questiaux parlait à ce propos d'une « obligation politique » de silence. Elles expliquent également les tentatives gouvernementales de réassurance du paritarisme comme lors de l'Accord de 1971 sur la formation professionnelle ou du plan Juppé de réforme de la sécurité sociale.

30. Pierre Rosanvallon, *La Question syndicale*, Calmann-Lévy, 1998.

31. Olivier Mériaux, *L'Action publique partagée*, thèse citée ; Bruno Palier, *Réformer la sécurité sociale*, thèse citée, p. 516.

L'AMBIGUÏTÉ COMME RESSOURCE POUR LA RÉFORME DES ÉTATS-PROVIDENCE

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, les observateurs paraissaient surtout frappés par la capacité des États-providence à résister au vent de libéralisation qui soufflait sur le continent.

Des coalitions sociales puissantes, bien ancrées dans le système institutionnel, semblaient interdire des réajustements que la plupart des observateurs jugeaient nécessaires. Pourtant, l'apparente immobilité de ces institutions (illustrée par la relative stabilité des chiffres globaux de dépenses sociales) est plutôt révélatrice des tensions contradictoires dont elles sont le siège. Le développement de l'exclusion, le surgissement de nouveaux risques (instabilité familiale), le vieillissement de la population, l'innovation technologique sont autant de facteurs qui tendent à l'augmentation des demandes adressées à l'État-providence. L'argumentation de l'insécurité économique se traduit par une forte demande de sécurité sociale qu'attestent les sondages pratiqués dans tous les pays européens, y compris en Grande-Bretagne.

Cette demande accrue peut prendre appui sur deux types de relais organisationnels. D'une part les partenaires qui gèrent les organismes sociaux peuvent être un obstacle à des réformes qui menaceraient leurs positions organisationnelles ; d'autre part les professions des services de l'État-providence, médecins, infirmiers, juges, enseignants, travailleurs sociaux constituent des interprètes influents de ces nouvelles demandes.

Dans le même temps l'orthodoxie macro-économique oppose un frein à ces tendances à l'inflation sociale, au nom de la maîtrise des prix, des dépenses publiques et du coût salarial. L'argument de la compétitivité internationale rend nécessaire la mise en œuvre de réformes de l'État-providence profondément impopulaires, touchant de vastes secteurs de la population appuyés par des organisations d'intérêt influentes.

Dans ce contexte, la confrontation de l'État aux partenaires sociaux change de sens. Les compromis fondateurs de l'État-providence ne sont plus de mise. Il ne s'agit plus d'obtenir la modération des syndicats dans la sphère économique par l'expansion des services collectifs et des prestations sociales mais de construire la crédibilité des économies nationales en améliorant la distribution des revenus au profit de l'entreprise.

Modération salariale et austérité publique sont alors les deux piliers de nouvelles stratégies qui signent le glas de politiques orientées vers la réduction des inégalités.

Les réformes attendues des États-providence doivent donc se réaliser à travers des réorganisations internes, dans des enveloppes constantes ou du moins en faible croissance. Elles impliquent sinon des jeux à somme nulle, du moins des rééquilibrages internes qui rendent très problématique le maintien du salariat comme un étalon homogène.

L'initiative gouvernementale d'un côté, le déclin du salariat comme support d'organisations englobantes de l'autre, paraissent comme deux constantes des réformes sociales en Europe.

Le retour du politique constitue un aspect marquant de ces réformes³². Ce serait une erreur que d'opposer radicalement les sociétés où les réformes ont été menées sur un modèle coopératif idéalisé, à celles où les gouvernements ont tenté de les imposer de manière assez unilatérale.

La rhétorique de M^{me} Thatcher était celle d'un affrontement avec les organisations syndicales dont le prestige avait été atteint avant son arrivée au pouvoir par les désordres d'un hiver de grèves des services publics. Mais sa pratique fut plutôt celle d'un opportunisme stratégique combinant un effort de cooptation d'une partie du salariat avec le renforcement des pressions contre la culture de la dépendance et les fraudes des pauvres non méritants.

Ailleurs en Europe les pactes sociaux ont été promus à l'initiative des gouvernements et souvent sous la menace d'une interprétation unilatérale de l'État.

Bien souvent, en Italie notamment, les exigences de l'intégration européenne ont été mises en avant pour obtenir le consentement des partenaires sociaux³³.

Durant les années quatre-vingt, les États continentaux ayant mené des politiques de retrait du marché du travail par la préretraite ou l'élargissement des congés maladie ou invalidité ont engendré une pression forte sur les dépenses sociales. Quand des pactes sociaux ont été conclus, ils ont eu pour enjeu de trouver une forme d'arbitrage entre la préservation des acquis sociaux des salariés stables et la couverture sociale des exclus dans une situation où la maîtrise des dépenses publiques et la préservation de la marge de profit des entreprises sont considérées comme une priorité.

32. Bruno Jobert et Bruno Theret, *Le Tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994.

33. P. Pochet, « Les pactes sociaux en Europe dans les années 1990 », *Sociologie du travail*, 102/98, 1996.

Le miracle hollandais constitue un bon exemple de ce processus. C'est à l'initiative du gouvernement que s'enclenche la dynamique de concertation caractéristique de ce nouveau type de « corporatisme compétitif ». Les compromis acquis aboutissent à la fois à une meilleure flexibilisation du temps de travail, facilitant ainsi l'entrée des femmes sur le marché du travail et la réduction de la proportion – considérable – des groupes placés en invalidité. Le sens du compromis réalisé est résumé ainsi par un observateur : « L'ajustement hollandais a comporté des gagnants et des perdants : les pauvres, les personnes âgées, les chômeurs et les célibataires ont été les perdants, de même que les travailleurs non qualifiés et les petits paysans. Les riches, ceux âgés de 30 à 50 ans, les ménages à deux revenus, les travailleurs qualifiés et les industriels ont été les bénéficiaires³⁴. »

100

En d'autres termes, les partenaires sociaux se comporteraient moins comme des représentants d'intérêts englobants et plutôt comme les représentants d'une catégorie particulière de la population.

Cette hypothèse évoquée par Jones à propos de la Hollande pourrait être aisément applicable à la France. Mais ici la dynamique du changement se nourrit moins d'une impulsion politique systématique – qu'elle passe par l'imposition unilatérale sur la concertation – que d'une réinterprétation des référentiels des institutions qui modifie le rôle des acteurs sociaux dans la gestion de la protection sociale française³⁵.

La dynamique universalisante s'enraye au début des années quatre-vingt en même temps que décline le projet passé d'égalisation des conditions. La solidarité devient le nouveau terme central du discours de politique sociale : il s'agit de reconnaître la dette de la collectivité face aux victimes des aléas de la vie sociale sans mettre en question ses structures. Bientôt, les organismes sociaux sont pris en tenaille par une poussée du chômage qui les prive de ressources en même temps que l'exclusion accroît les demandes à leur rencontre. La réponse à ces difficultés passe par une argumentation qui durcit la dimension assurantielle des organismes de protection sociale. Ce qui ne devait être qu'un procédé pour une protection sociale universelle devient une institution centrale dans le découpage entre les salariés inclus dans la croissance économique d'une part, les précaires et les exclus d'autre part.

34. E. Jones, « Is Competitive Corporatism an Adequate Response to Globalization ? Evidence from the Low Countries », *West European Politics*, 22, juillet 1999.

35. B. Jobert et B. Theret, *Le Tournant néo-libéral en Europe*, op. cit.

Le rejet hors du système de l'assurance chômage des chômeurs de longue durée, classés en « fin de droit » au milieu des années quatre-vingt, constitue un moment crucial dans cette dissociation. On a vu qu'aujourd'hui, l'UNEDIC n'indemnise plus que 45 % des chômeurs alors que les autres sont couverts par le régime de solidarité ou le RMI. La recherche d'un équilibre des comptes s'est opérée à travers une éviction d'une fraction de la population potentiellement active. Ce processus est justifié par une distinction entre les solidarités professionnelles et la solidarité nationale. Les premières relèveraient des assurances sociales qui ne devraient plus être encombrées par les charges indues résultant de la lutte contre l'exclusion. Le même processus a été à l'œuvre dans l'assurance maladie quand l'exclusion multiplie les situations de sans-droit et plus encore les catégories qui, faute de mutuelle, se trouvaient en difficulté pour financer la part des soins non couverte par l'assurance.

101

Dans l'un et l'autre cas, les partenaires sociaux ont pour la plupart entériné cette scission des solidarités professionnelles et de la solidarité nationale et ont renoncé ainsi à représenter le « peuple salarié » dans sa totalité. La plupart n'ont d'ailleurs joué aucun rôle actif dans la reconstitution des droits sociaux des exclus, même si la CFDT a eu quelques vellétés en ce sens. C'est plus tardivement que la CGT s'est mobilisée autour des comités de chômeurs. Dans la genèse du RMI comme dans les politiques du logement, c'est le mouvement associatif et les collectivités locales qui ont donné les impulsions nécessaires à la création de nouveaux dispositifs. L'État a prolongé ces efforts en institutionnalisant de nouveaux droits sociaux qui ne sont plus conditionnés à une activité professionnelle. Il a facilité l'émergence d'une concertation nouvelle et souvent décentralisée, que ce soit dans la lutte contre l'exclusion avec le double dispositif du RMI et de la politique de la ville ou dans la lutte contre le sida dans sa coopération avec les associations de patients. La bonne réception de ces politiques est une preuve *a posteriori* de l'enracinement des valeurs universalistes dans la société française. Mais comme la CMU l'indique, l'universalisme n'est plus porteur d'une architecture institutionnelle qui engloberait la population tout entière, il permet plutôt de créer un filet de sécurité pour ceux qui n'ont pu trouver leur place dans les dispositifs assurantiels.

L'évolution actuelle tend donc à dissocier les deux composantes fondatrices de l'État-providence à la française, le dispositif à base d'assurance ancré dans l'activité professionnelle et les institutions de gestion de l'exclusion fortement territorialisées. Les débats concernant l'exclu-

sion se développent désormais dans d'autres forums que ceux où se discute l'avenir de la protection sociale. Au Parlement même, ce sont des séances législatives différentes qui abordent ces sujets.

Dans une telle conjoncture, il est à craindre que les compromis atteints entre partenaires sociaux mis sous pression par le patronat accentuent une fragmentation qui pourrait être encore aggravée par la mise en place conjointe dans les entreprises de dispositifs de patrimonialisation des revenus d'une partie des employés.

Face à des partenaires sociaux qui ont de fait renoncé à se faire le porte-parole de l'ensemble de la population, il appartient au politique de reconstruire un forum où seraient débattus les principes d'arbitrage entre solidarité professionnelle et solidarité sociale.

R É S U M É

L'État-providence français est fondé sur une relation ambiguë entre universalisme et enracinement professionnel qui informe l'ensemble des relations entre cet État et les acteurs sociaux. Avec les réformes de 1967, la vision d'une démocratie sociale fondée sur la gestion par les intéressés fait place à l'idée d'une cogestion par les partenaires sociaux de certains domaines. Celle-ci se concrétise dans diverses formes de paritarismes où la division syndicale contribue à asseoir la prééminence du patronat. Ces institutions paritaires ont tenu à répondre au développement de la précarité et du chômage par l'accentuation de leurs dimensions assurantielles : les solidarités professionnelles sont distinguées plus fortement de la solidarité nationale. C'est dans d'autres forums qu'est recherchée la représentation des groupes sociaux qui ne font pas partie du noyau dur des salariés stables.