



HAL
open science

La gouvernance financière de la Sécurité sociale : étude comparée entre la France et le Royaume-Uni

Evangelos Koumarianos

► **To cite this version:**

Evangelos Koumarianos. La gouvernance financière de la Sécurité sociale : étude comparée entre la France et le Royaume-Uni. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013. Français. NNT : 2013PA010290 . tel-02612236

HAL Id: tel-02612236

<https://theses.hal.science/tel-02612236v1>

Submitted on 19 May 2020

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

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

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

UNIVERSITE PARIS I Panthéon-Sorbonne

UFR : 01 Ecole doctorale de Droit, Administration et Secteur Publics

Thèse pour le doctorat en droit
(Arrêté ministériel du 7 août 2006)

Evangelos KOUMARIANOS

LA GOUVERNANCE FINANCIERE DE LA SECURITE SOCIALE
Étude comparée entre la France et le Royaume-Uni

dirigée par Michel BOUVIER

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes très vifs remerciements à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Michel Bouvier, pour ses conseils fructueux, sans lesquels cette thèse ne pourrait pas être terminée. Son soutien et son encouragement dans les périodes les plus difficiles de cet effort ont été indispensables.

Mes remerciements vont également à l'Académie d'Athènes et à son responsable scientifique, Monsieur le Professeur Epaminondas Spiliotopoulos, dont la bourse de droit public a été une aide indispensable pour le financement de mes recherches.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements à ma famille et à Niovi.

SOMMAIRE

Introduction Générale

Partie 1 La reconceptualisation de la gouvernance financière de la sécurité sociale en France et au Royaume Uni

Chapitre 1 : Les traditionnelles formes de légitimation de l'état providence de protection contre les risques du marché.

Section 1 Le système français d'assurance sociale selon la logique salariale et ses éléments constitutifs

Section 2 Le système beveridgien et ses caractéristiques principaux

Chapitre 2 : L'émergence d'un nouveau paradigme de gouvernance financière active

Section 1 La légitimation des interventions sociales par le marché.

Section 2. Les caractéristiques du nouveau rôle de l'état providence et ses limites

Chapitre 3 : La gestion des finances sociales en fonction du financement et l'impact de la coexistence des logiques de protection sociale compétitives et complémentaires

Section 1. L'organisation des comptes sociaux étroitement dépendante du choix sur le modèle de financement.

Section 2. La coexistence de modèles de financement compétitifs et complémentaires.

Partie 2 : Eléments d'une gouvernance financière active dans les systèmes de sécurité sociale en France et au Royaume Uni

Chapitre 4 : Le retour aux équilibres budgétaires par la redéfinition de la contributivité.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

Section 1 : Les ressources : la construction d'une comptabilité "patrimoniale" comme technique de gouvernance « active ».

Section 2 : Le mouvement vers une retraite à la carte en France et au Royaume Uni.

Chapitre 5 La gouvernance financière du champ non contributif de la sécurité sociale

Section 1 L'activation des politiques sociales et des allocataires

Section 2 L'activation de la gestion des finances sociales

Conclusion générale

TABLE DES ABREVIATIONS

ABM	: Automatic Balancing Mecanisms
ACOSS	: Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
AGIRC	: Association générale des institutions de retraite des cadres
AME	: Annually Managed Expenditure
ANPE	: Agence Nationale Pour l'Emploi
ARRCO	: Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ASB	: Accounting Standard's Board
ASSEDIC	: Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CADES	: Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
CC	: Cour des Comptes
CE	: Conseil d'Etat
COG	: Convention d'Objectifs et de Gestion
COR	: Conseil d'Orientation des Retraites
COREC	: Comités Régionaux d'Examen des Comptes de la sécurité sociale
CRDS	: Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	: Contribution Sociale Généralisée
CSR	: Comprehensive Spending Reviews
CSS	: Code de Sécurité Sociale
DEL	: Departmental Expenditure Limits
EDG	: Electronic Discussion Group
ESA	: European Standards Accounts
FMI	: Fonds Monétaire International
FRS	: Financial Reporting Statement
FSV	: Fonds de Solidarité Vieillesse
GAAP	: General Accepted Accounting Principles
HAS	: Haute Autorité de Santé
IASB	: International Accounting Standards Board
IGAS	: Inspection Générale des Affaires Sociales

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

JSA : Job Seeker's Allowance

LFSS : Loi de financement de la sécurité sociale

LOLF : Loi organique *relative aux lois de finances*

LOLFSS : loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale

NAO: National Audit Office

NHS: National Health Service

NIC : National Insurance Contributions

NIF : National Insurance Fund

NPM : New public Management

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONDAM : Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie

PARE : Plan d'aide au retour à l'emploi

PCT : Primary Care Trusts

PIB : Produit Intérieur Brut

PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale

PQE : Programme de Qualité et d'Efficiace

PSA: Public Service Agreements

RAM: Resource Accounting Manual

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RSA : Revenu de Solidarité Active

S2P : State Second Pension

SCN : Système de Comptes Nationaux

SDA: Service Delivery Agreements

SERPS: State earning's related pension schemes

SSAP: Statement of Standard Accounting Practice

TUC : Trade Union Confederation

UNCAM : Union National des Caisses d'Assurance Maladie

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

URSSAF : Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales

WGA : Whole Government Accounts

Introduction Générale

I. L'hypothèse de la libéralisation budgétaire par le modèle de gouvernance financière.

La réalité des conséquences humaines, sociales ou économiques, selon Didier Tabuteau, est suivie de la contrainte qui produit la réaction et, parfois, la réforme. La crise est à la fois «réalité, contrainte et opportunité»¹ qui dans le champ de la sécurité sociale a conduit à une vague des réformes de privatisation de la sécurité sociale, une vague qui date des années '90 et qui s'accroît après la crise de 2008².

La généralisation de la tendance de privatisation a des répercussions profondes sur la part publique des systèmes de protection sociale et elle oblige la part restante du domaine social à s'adapter à maints égards. Cette adaptation du champ social est nécessaire parce que, d'un côté, il est appelé à jouer un rôle modifié et, d'un autre côté, en raison des pressions idéologiques qui le forcent à chercher une légitimation

¹ Tabuteau D., « Crises et réformes », Les Tribunes de la santé, 2009/1 no 22, pp. 19-40, p. 37

² Feldstein M., *Privatizing social security*, University of Chicago Press, 1998 ; Mitchell O. S., Zeldes S. P., *Social Security Privatization: A Structure for Analysis*, American Economic Review Papers and Proceedings, May 1996, Vol. 86, no.2, pp. 363-367 ; Béland D., *Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift*, *Social Science Quarterly* 88, vol. 1, March 2007 ; Kotlikoff, L. J., *Privatization of social security: How it works and why it matters*. *Tax Policy and the Economy* 1996, vol.10, pp. 1-32 ; Rudolph, T., and E. Popp. *Bridging the ideological divide: Trust and support for social security privatization*. *Political Behavior*, Sept.2009, vol. 31 (3), pp. 331 ; Diamond Peter A., "Proposals to Restructure Social Security," *Journal of Economic Prospectus*, Vol. 10, No.3, Summer 1996; Idemoto S., "Pension Privatization in Britain: a Boon to the Finance Industry, a Boondoggle to Workers," *Economic Opportunity Institute*, September 29, 2000; Holzmann, R.. "The World Bank Approach to Pension Reform.", *International Social Security Review* 2000, 53 (1), pp. 11-34

renouvelée. Au sein du même courant de réformes, on observe, alors, à la fois la reconfiguration des interventions de la sécurité sociale vers des politiques actives et la refondation des fondements constitutifs de la sécurité sociale « à l'image du marché »³.

Apparemment, au fur et à mesure que le mouvement de privatisation de la sécurité sociale s'affirme, la tendance de reconceptualisation de la sécurité sociale se renforce, les deux tendances faisant partie d'une évolution commune et interconnectée. Ainsi, la gestion financière de la sécurité sociale sous l'optique de la gouvernance financière pourrait (ou même devrait) se rapprocher à la gestion des marchés financiers⁴.

Dans le cadre de cette recherche, nous n'examinons pas directement la tendance de privatisation de la sécurité sociale, mais cette tendance parallèle :

▲ de contrôle budgétaire pour des finalités de diminution des dépenses et de responsabilisation individuelle à la place des mécanismes de répartition collective des responsabilités,

▲ de naturalisation de tout effet socialisant en faveur la propriété privée, notamment par la homogénéisation des technologies de gouvernance du secteur public et privé.

Cette vaste entreprise de reconceptualisation de la sécurité sociale (non privatisée) prend la forme de la « modernisation ». La publication de l'OCDE en 2005 « Modernising Government » est une revue des initiatives. Il constate qu'il y a eu des

³ Beresford, P., Redistributing profit and loss : the new economics of the market and social welfare, Critical social policy, no 25, 2005 : Les orientations des systèmes de sécurité sociale, selon Beresford, ne se limitent pas à la privatisation mais elles impliquent un changement profond qui transforme le rôle du marché de créateur de risques au moyen de protection par les risques. Corrélativement, la protection sociale est censée créer des risques économiques et sociaux au lieu de les réparer.

⁴ Daykin C. D., Government Actuary's Department, United Kingdom, Financial governance and risk management of social security, Technical Commission on Statistical, Actuarial and Financial Studies, 28th ISSA General Assembly, Beijing, 12-18 September 2004, p.2 : « La gestion du risque est clairement parmi les éléments les plus fondamentaux de la gouvernance de toutes les organisations. Les institutions de sécurité sociale, du secteur public ainsi que du secteur privé, gèrent des risques de très haut niveau. Les institutions financières du secteur privé sont actuellement fréquemment régulées en termes de leurs processus de gestion et d'évaluation des risques, mais les institutions de sécurité sociale gèrent de masses d'obligations souvent comparables ou plus larges par rapport à celles des institutions financières. Malgré le fait les organisations de sécurité sociale ne peuvent pas être assujetties à la discipline des marchés financiers et des exigences de régulation comparables, il est important qu'elle démontrent une approche ouverte, transparente et redevable dans leur gouvernance financière et la gestion des risques ».

tendances de modernisation dans plus de trente pays pendant les vingt dernières années répandues, générales et identifiables et en particulier :

▲ Une ouverture accrue dans le gouvernement (avec un niveau accru de nouvelle législation souple et rigide dans plusieurs pays)

▲ Un accent renforcé sur la performance

▲ Un déplacement de l'imputabilité et du contrôle a priori à ceux a posteriori (qui implique un souci accru de mesurer la performance)

▲ Une prolifération des corps publics semi-autonomes

Le rapport conclut que : « La modernisation est fonction du contexte. Pendant que tous les gouvernements sont affectés des tendances globales, il n'existe pas de panacée de management public. L'histoire, la culture et le niveau de développement donnent aux gouvernements des caractéristiques et des priorités différentes »⁵ tandis que « les mêmes instruments de réforme fonctionnent différemment et engendrent des résultats divers dans de contextes différents de pays »⁶.

Cette étude est déterminée à dépasser les approches pragmatiques d'une « modernisation » neutre qui se limite aux réajustements pragmatiques sans direction commune pour illustrer les enjeux profondément politiques et idéologiques des réformes menées. Si, selon Weil, « Le droit est la continuation de la politique par d'autres moyens »⁷, la question que nous posons est quel droit est continuation de quelle politique. Vu que « le droit de la protection sociale est incompréhensible sans référence à l'économie »⁸, c'est surtout le droit de la propriété privée et de la responsabilité privée qui l'accompagne comme extension d'une politique de libéralisation de la sécurité sociale et comme extension d'une politique de libéralisation de la gestion des finances sociales.

Pour l'approche suivie, nous ne parlons pas d'une « libéralisation de la gouvernance financière », car nous estimons que la libéralisation budgétaire nécessite la « gouvernance » financière, comme mode de régulation, et, à l'inverse, le terme de la gouvernance financière comprend une libéralisation de la gestion nécessaire. Nous utilisons le terme de la gouvernance financière pour mettre l'accent sur l'approche à

⁵ OCDE, *Modernising Government : The Way Forward*, Paris, 2005, p.13

⁶ OCDE, *Modernising Government*, 2005, op. cit., p. 22

⁷ Weil Pr., *Le droit administratif*, Que-sais-je, PUF, 1971, p. 124

⁸ Kessler Fr., *Droit de la protection sociale*, Dalloz, 2000, p. 472

plusieurs niveaux et systémique de régulation des systèmes fragiles et complexes⁹. La gouvernance est ainsi conçue comme un modèle de régulation mixte, comprenant secteur public et secteur privé, institutions formelles et normes informelles, qui tend à favoriser le changement des champs et des statuts et qui tend par conséquent à nécessiter la transférabilité et l'adaptabilité. Par contre, le gouvernement est un modèle de régulation plus encadré qui institutionnalise et garantit la spécificité des domaines distincts. La règle, outil primordial de la régulation « gouvernementale »¹⁰, s'adapte, s'assouplit et se diffuse pour afin de décentraliser et répartir la responsabilité de régulation¹¹.

⁹ Barilari A., Bouvier M., La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ, Systèmes, 3e édition, 2010

¹⁰ Rose N., Governing "advanced" liberal democracies, Foucault and political reason Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government, (éds.) Andrew Barry, Thomas Osborne, Nikolas Rose, The University of Chicago Press, 1996, p. 39: «Le libéralisme du XIXe siècle, si il est considéré comme une rationalité de la règle et non simplement comme un ensemble de réflexions philosophiques et normatives sur la règle, a produit une série de problèmes en termes de gouvernabilité des individus, des familles, des marchés et des populations, problèmes de persistance sur les limites nécessaires de l'autorité politique, notamment par rapport à la vie économique et industrielle, les libertés publiques de débats et d'expression de la pensée, la pratique religieuse, et l'autorité familiale. L'autorité de l'expertise, autorité découlant d'un appel à la connaissance, à la neutralité et à l'efficacité, a apporté un certain nombre de solutions à cette apparente opposition entre la nécessité de gouverner dans l'intérêt de la moralité et l'ordre, et la nécessité de restreindre le gouvernement dans l'intérêt de la liberté et l'économie libérale. La règle a donc été rendu fonctionnel, non seulement par le prononcé politico-philosophique de la sainteté de l'opposition du public et du privé, la politique et de marché, état et société civile, mais par la capacité des diverses personnes bien informées pour rendre ce formule opérable ».

¹¹ Chevallier J., Vers un droit postmoderne ? in Les transformations de la régulation juridique, Sous la direction de Jean Clam et Gilles Martin (eds), Droit et société, LGDJ, 1998, pp. 30-31 : « Le droit postmoderne entre ainsi de plein pied dans le monde de la complexité ; complexité des mécanismes de production du droit ; complexité des modalités d'articulation des normes juridiques. Mais le droit postmoderne est aussi caractérisé par la flexibilité ; flexibilité du contenu des normes ; flexibilité des processus d'adaptation. Par ces deux dimensions, le droit postmoderne s'oppose au droit moderne : à l'unité il oppose en effet le pluralisme ; à la hiérarchie, la diversité ; à la contrainte, la régulation ; à la stabilité, l'adaptabilité » ; p. 36 : « Le droit postmoderne est conçu essentiellement comme un droit pragmatique, sous tendu par une volonté d'action sur le réel ; cette préoccupation d'efficacité modifie en profondeur la conception traditionnelle de la normativité : à la rigidité fait place la souplesse et à la stabilité l'adaptabilité (...) Avec le développement du droit postmoderne on assiste à l'émergence d'une conception toute différente du droit, marquée par le reflux des éléments de contrainte et d'unilatéralité. Les commandements juridiques traditionnels tendent à faire place à des techniques plus souples, relevant d'une « direction juridique non autoritaire des conduites »... si norme il y a, elle n'a plus de caractère impératif, et son application dépend, non plus de la soumission, mais de l'adhésion des destinataires. Bien entendu,

La gouvernance se différencie du gouvernement dans la mesure où « le gouvernement suggère des activités et dispositifs qui reposent sur une autorité formelle et se basent sur des pouvoirs de police qui assurent les politiques dûment constitués, la gouvernance fait référence à des activités d'objectifs partagés qui peuvent dériver des autorités formellement et légalement responsables ou non, et qui ne dépendent pas forcément de la répression pour dépasser la défiance et assurer la conformité.(...) La gouvernance englobe les institutions gouvernementales et comprend également des mécanismes informels et non gouvernementaux »¹².

Le terme de « libéralisation » s'inspire de la définition adoptée par Michel Foucault qui clarifie qu'un modèle libéral est consommateur de liberté. « Elle est consommatrice de liberté dans la mesure où elle ne peut fonctionner que dans la mesure où il y a effectivement un certain nombre de libertés : liberté du marché, liberté du vendeur et de l'acheteur, libre exercice du droit de propriété, liberté de discussion, éventuellement liberté d'expression, etc. La nouvelle raison gouvernementale a donc besoin de liberté, le nouvel art gouvernemental consomme de la liberté. Consomme de la liberté, c'est-à-dire qu'il est bien obligé d'en produire. Il est bien obligé d'en produire, il est bien obligé de l'organiser »¹³.

«Les individus doivent être gouvernés par leur liberté, mais ni comme des atomes isolés de l'économie politique classique, ni en tant que citoyens de la société, mais en tant que membres de communautés hétérogènes d'allégeance, quand la «communauté» émerge comme une nouvelle façon de conceptualiser et d'administrer les relations morales entre les personnes»¹⁴.

Le modèle de gouvernance libérale demande à tous les individus libres et les

cet avènement d'un « droit non prescriptif »... est indissociable du passage au « droit négocié »... la concertation pratiquée au niveau de l'élaboration implique en effet le consentement des assujettis et débouche donc sur la rétention de la contrainte. Ce droit mou, ou doux, parce que dépourvu de dimension contraignante, est aussi inévitablement un droit flou : formulé en termes, d'objectifs, directives, recommandations, le droit perd sa précision ».

¹² James N. Rosenau, *Governance, order and change in world politics*, Chapter 1, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, (ed.) *Governance without government : Order and change in world politics*, 1995, Cambridge University Press, pp.4-5

¹³ Foucault M., *Naissance de la biopolitique*, Cours au Collège de France (1978-1979), p. 65

¹⁴ O'Malley P., *Risk and responsibility* dans Barry A., Osborne T. et Rose N. (éds), *Foucault and political reason*, London: UCL Press Limited, 1996, p. 41

agences autonomisées de montrer un esprit d'entrepreneur. Il exige d'assurer une exposition aux risques de manière équitable au lieu de leur garantir la sécurité. Le risque assume un rôle positif et actif. « On peut dire qu'après tout la devise du libéralisme, c'est vivre dangereusement. Vivre dangereusement, c'est-à-dire que les individus sont mis perpétuellement en situation de danger, ou plutôt ils sont conditionnés à éprouver leur situation, leur vie, leur présent, leur avenir comme étant porteurs de danger. Et c'est cette espèce de stimulus du danger qui va être, je crois, une des implications majeures du libéralisme ».

Reposant sur cette analyse du type idéal d'une gouvernance libérale, le terme de « libéralisation » est utilisé pour décrire et analyser le processus (national, européen, mondial) de rapprochement vers ce type de gouvernance.

Si le traitement des droits sociaux dans un modèle libéral se définit par la dominance des droits de propriété, le niveau de libéralisation du système se mesure par le processus et le degré de patrimonialisation des droits sociaux. Si la « naturalisation » de la socialisation des protections opérées s'interprète par la privatisation des ressources, des dépenses, des choix ou des risques, le processus de libéralisation décrit le degré de rapprochement et d'adaptation de « l'originalité sociale » à l'ordre « naturel » du marché.

Michel Foucault a bien révélé que « l'instrument de cette politique sociale (...) ne sera pas la socialisation de la consommation et des revenus. Ce ne peut être, au contraire, qu'une privatisation, c'est-à-dire qu'on ne va pas demander à la société toute entière de garantir les individus contre les risques, que ce soit les risques individuels, du genre maladie ou accident, ou les risques collectifs comme les dommages par exemple ; on ne va pas demander à la société de garantir les individus contre ces risques. On va simplement demander à la société, ou plutôt à l'économie, de faire en sorte que tout individu ait des revenus assez élevés pour qu' il puisse, soit directement et à titre individuel, soit par le relais collectif de mutuelles, s'assurer lui-même contre les risques qui existent, ou encore contre les risques d'existence, ou encore contre cette fatalité d'existence que sont la vieillesse et la mort, à partir de ce qui constitue sa propre réserve privée »¹⁵. Selon cette conception libérale du champ social, la responsabilité individuelle

¹⁵ Foucault M., Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France (1978-1979), pp. 149-150 : « C'est- à-dire que la politique sociale devra être une politique qui aura pour instrument non pas le transfert d'une part des revenus à l'autre, mais la capitalisation la plus généralisée possible pour toutes les classes sociales, qui aura pour instrument l'assurance individuelle et mutuelle, qui aura pour instrument enfin la propriété privée. C'est ce que les Allemands appellent la « politique sociale individuelle », opposée à la

(principe moral, politique et notion juridique) encadre un champ de cohabitation entre individus et des libertés individuelles. Avec la construction de l'état social, positif et solidariste la responsabilité se diffuse et se répartit selon les décisions de la collectivité et elle réinterprète de manière radicale les problèmes et les solutions¹⁶.

«Si le libéralisme contemporain, appréhende des relations sociales selon des problématiques juridiques, c'est en soumettant le droit au modèle de marché : la rationalité sociale, dont il est vecteur principal, est conçue en termes économiques»¹⁷. Selon Dirk-Jan Kraan¹⁸, les économies de marché sont caractérisées par la protection publique des droits de propriété privés et par l'aliénation des droits de propriété sur la base d'accord mutuelle entre propriétaires.

D'habitude, une telle aliénation nécessite l'échange entre fournisseur et acheteur, si les fournisseurs sont les ménages qui veulent vendre certains biens économiques à un certain prix et les acheteurs sont les ménages qui veulent acheter certains biens économiques à un certain prix. La décision d'échange est un contrat qui spécifie les quantités et les valeurs d'agent transférées. Ainsi, le terme de mécanisme de marché est utilisé pour représenter la règle de l'offre et la demande qui est régit par la forme du contrat. Le terme du mécanisme budgétaire, par contre, est utilisé pour signifier la règle qui associe les besoins d'un ménage collectif aux préférences de ses membres.

« Le politique est donc assimilé à la fonction de production des biens appelant une action collective sur la base d'un pacte social. Les institutions politiques, comme produit d'un échange, ne sont qu'une excroissance du marché ; ce qui permet de proposer une modélisation économique du contrat social, à la fois « produit » et structure de

politique sociale socialiste. Il s'agit d'une individualisation de la politique sociale, une individualisation parla politique sociale au lieu d'être cette collectivisation et cette socialisation par et dans la politique sociale. Il ne s'agit en somme pas d'assurer aux individus une couverture sociale des risques, mais de leur accorder à chacun une sorte d'espace" économique à l'intérieur duquel ils peuvent assumer et affronter les risques » ; Valentin V., Les conceptions néolibérales du droit, op.cit., p. 42 : « L'individu dont la liberté est garantie peut maximiser son utilité et accroître l'efficacité des systèmes d'interaction auxquels il participe : pour le fonctionnement du marché, du système juridique et des institutions politiques, il est essentiel que la liberté de l'individu soit le moteur de l'évolution. C'est parce que cette exigence n'y serait pas satisfaite que les économistes du droit critiquent l'État-providence ».

¹⁶ Borgetto M., Lafore R., L'État-providence, le droit social et la responsabilité, Lien social et Politiques – RIAC, 46, automne 2001, La responsabilité : au-delà des engagements et des obligations, pp. 31-42

¹⁷ Valentin V., Les conceptions néolibérales du droit, op.cit., p. 367

¹⁸ Kraan D. J., Budgetary decisions, A public choice approach, Cambridge University Press, 2004, p.15

production »¹⁹.

« Dans l'économie néolibérale, la fonction du droit de propriété est de favoriser l'échange » qui permet une « utilisation optimale des ressources »²⁰. Prenant le même fil de réflexion de Vincent Valentin, nous estimons que dans la pensée libérale la gestion optimale des finances sociales est associée à la patrimonialisation, l'individualisation des droits sociaux en tant que revenus capitalisés en échange de « contributions équivalentes ». Cette approche de l'optimum gestionnaire conduit consécutivement au renforcement d'un droit d'appropriation. On a, par conséquent, selon Valentin, recours au concept d'externalités : « celles-ci désignent l'ensemble des effets qu'une activité entraîne à l'égard d'un tiers et dont le coût n'est pas supporté par celui qui en est l'auteur ».

Selon cette logique d'estimation d'externalités quelqu'un peut profiter de manière indue d'un investissement ou il peut être assujéti à des coûts non consentis. A la recherche de l'efficience gestionnaire la fonction du droit de propriété devient « d'internaliser les externalités »²¹. Dans le champ des finances sociales, l'introduction d'une logique de droit de propriété par la patrimonialisation des ressources et des dépenses sociales conduit a une « internalisation d'externalités » par la privatisation des risques reconnus comme sociaux.

L'échange entre quantités équivalentes, incarnation de « la maximisation de la richesse », comme une base pour une théorie éthique supérieure à la fois à l'individualisme kantien et à l'utilitarisme, dont elle serait une synthèse²², nécessite la garantie de la propriété, les contrats, et la responsabilité civile et pénale²³. Dans la « conception moderne de l'individu » L. Dumont définit l'individu comme un être autonome, indépendant et non social²⁴. « L'invention du contrat de travail a justement consisté à sortir le travail de la qualification juridique de « bien » pour lui conférer un statut juridique original qui fait place à sa dimension personnelle, tout en maintenant sa

¹⁹ Valentin V., Les conceptions néolibérales du droit, op.cit., p. 36

²⁰ Valentin V., Les conceptions néolibérales du droit, Thèse, Economica, 2002

²¹ Lemencier B., Economie du droit, Paris, Cujas, 1991, p.41

²² Posner R., The economics of justice, 1983

²³ Frison-Roche, La redécouverte des piliers du droit : le contrat et la responsabilité, in Clam J. et Martin G., Les transformations de la régulation juridique, Paris LGDJ, 1998, pp. 279-292

²⁴ Dumont L., La conception moderne de l'individu, Esprit, 1978, p.12

valeur d'échange »²⁵. Selon Alain Supiot, la construction historique du droit du travail est caractérisée par l'abandon d'une conception libérale, c'est-à-dire civiliste et patrimoniale, des rapports de travail²⁶. Pour Robert Castel, « le statut de salarié a procuré à la majorité des membres de la société salariale les supports nécessaires pour stabiliser le présent, maîtriser l'avenir, et leur permettre ainsi de développer des stratégies personnelles sur la base de leur commune appartenance à des systèmes de régulation juridique garantis par l'Etat social »²⁷.

Comme le montre bien Vincent Valentin, selon Hayek, les droits sociaux, comme droits positifs, violent les règles de juste conduite parce qu'ils sont l'expression d'une conception du droit incompatible avec le *rule of law*, qui repose sur des règles négatives. Dans ce sens, les droits sociaux étant incompatibles avec la conception négative de l'Etat tendent à renverser l'ordre libéral. Le (néo)libéralisme pour réussir à la désocialisation des technologies de solidarité se caractérise par un courant jus naturaliste, affranchi du politique, où c'est la nature humaine qui lui donne son contenu²⁸. Le « courant jus naturaliste » conduit à la banalisation des règles du droit social et des règles de gestion des finances sociales afin de les aligner et les rendre compatibles au fonctionnement du droit civil et de la gestion des finances des entreprises.

« Le droit du travail exprimerait particulièrement le *processus de socialisation du droit* qui accompagne l'avènement de l'Etat providence : plus qu'un ensemble de règles défavorables au marché, il est le symbole du positivisme ». Le remplacement du droit du travail par un droit civil *jus naturaliste* constitue un *processus de désocialisation* du droit dont la libéralisation budgétaire est une partie importante. « Le droit du travail n'est plus un droit civil, mais social et politique, c'est un droit alternatif au droit civil porteur d'une socialisation du droit et d'une collectivisation de la société. A la pointe du combat pour un droit social, il incarne un droit des groupes, non des individus ; un droit des inégalités, pensé en termes d'équilibre des prestations, non d'autonomie de la volonté²⁹ ; un droit lié à une sociologie, non à une philosophie »³⁰. Au lieu de « déprolétarianiser », la sécurité

²⁵ Supiot A., Le travail, liberté partagée, Dr. Soc. 1993, p.716

²⁶ Supiot A., Critique du droit de travail, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2006

²⁷ Castel R., Droit du travail : redéploiement ou refondation, Dr. Soc. 1999, p. 441

²⁸ Valentin V., Les conceptions néolibérales du droit, op.cit., p. 14

²⁹ Supiot A., Critique du droit du travail, Paris, PUF, 1993

³⁰ Valentin V., Les conceptions néolibérales du droit, op.cit., pp. 230-231 p. ; Ewald F., Le droit du

sociale libérale tente à créer partout des entrepreneurs et à universaliser l'entrepreneur à la place du travailleur salarié.

Le « nouvel » ordre relevant d'une raison davantage procédurale que substantielle, où le politique n'est qu'un partenaire de l'action publique parmi d'autres. Ainsi, on assiste à l'utilisation d'une logique de plus en plus procédurale que substantielle, dans la mesure où l'Etat ne gouverne pas mais assure la gouvernance. L'Etat ne gouverne pas, il organise la « gouvernance »³¹ selon la tradition anglo-saxonne d'un Etat plus souple, discret et pragmatique.

La perspective historique des systèmes nationaux de sécurité sociale met en exergue le fait que la convergence dans un mouvement (original mais commun) de libéralisation budgétaire, d'un côté, a ses origines historiques profondes et, d'un autre côté, présente une trajectoire convergente.

« L'Etat devait prendre la responsabilité de générer un ensemble de technologies de gouvernement qui « socialiseraient » à la fois la citoyenneté individuelle et la vie économique au nom de la sécurité collective »³². L'assurance sociale (socialisée ou capitalisée) ou l'assistance sociale (active ou passive) constituent des technologies de régulation de la sécurité sociale. L'assurance sociale est une technologie inclusive de gouvernement³³ et « elle incarne la solidarité sociale dans la collectivisation de la gestion des dangers individuels et collectifs posés par les risques économiques d'un système capricieux de travail salarié, et par les risques physiques d'un corps assujéti à la maladie et les blessures, sous l'égide d'un «Etat social». Et il enjoint la solidarité dans la sécurité de l'individu à travers les vicissitudes d'une histoire de vie est garantie par un mécanisme qui fonctionne sur la base de ce que les individus et leurs familles sont censés partager en vertu de leur socialité commune. L'assurance sociale établit ainsi de nouvelles connexions et d'association entre «public» des normes et des procédures et le destin des individus dans leur conduite «privée» économique et personnelle »³⁴. Les mutations d'une assurance sociale individualisée et capitalisée sont une technologie libérale de

travail : une légalité sans droit ?, Notes de la Fondation Saint Simon, no 1, juin 1983, p.5

³¹ Leca F., Gouvernance et institutions politiques, L'état entre sociétés nationales et globalisation, 1995, 1995

³² O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit., p. 48

³³ O'Malley P., Risk, power and crime prevention, Economy and Society, vol. 21, Issue 3, 1992, pp. 252-275

³⁴O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit., p. 48

gouvernance, car elles incarnent l'optimum économique dans la gestion des risques individuels et collectifs, sous l'égide d'un « Etat facilitateur ». L'assurance « sociale » individualiste et équitable rétablit les relations interindividuelles selon les règles des quasis marchés.

L'assistance sociale intégratrice qui reconnaît les droits sociaux comme extension de la citoyenneté est une technologie solidariste qui collectivise les risques sociaux, tandis que l'assistance sociale « active » participe au mouvement d'exposition des assistés aux risques pour assurer leur comportement le plus efficient possible pour le marché du travail. « La discipline budgétaire transforme l'activité du gestionnaire du budget, en accroissant les choix en régulant en même temps le gestionnaire assurant la responsabilité et la fidélité des gestionnaires qui restent pourtant formellement autonomes. Non seulement dans la fixation du budget mais à la même *budgetisation* de l'activité, les termes de calcul et de la décision sont déplacées et les nouvelles frontières de force et de liberté sont réunies »³⁵.

«La présentation de la procédure budgétaire et l'analyse des négociations budgétaires qui concourent à l'élaboration des lois de finances amènent à considérer que l'activité budgétaire est tout entière productrice d'un ordre institutionnel particulier, *l'ordre budgétaire*. On désigne ainsi la régulation par *l'activité budgétaire* des actions publiques sectorielles et la formation d'un ordre institutionnel structuré par *le processus budgétaire* »³⁶.

De manière symétrique, l'analyse classique de J.T. Dunlop³⁷ réserve une place centrale sur la distinction entre les règles, les règles qui définissent la règle du jeu et le cadrage de la fixation des autres règles dites substantives, qui définissent les choix faits de politique sociale. « *Ce réseau ou net de règles consiste des procédures pour l'établissement de règles, les règles substantives, et les procédures de décision sur leur application à des situations particulières. L'établissement de ces procédures et règles -les procédures étant elles mêmes des règles- est au cœur de l'attention dans un système de relations industrielles* »³⁸. Les règles budgétaires sociales en examen jouent principalement une fonction de cadrage de la prise de décision sur les finances sociales, mais en même temps interagissent avec les règles substantives de sécurité sociale.

³⁵ O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit., p. 55

³⁶ Siné A., L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'Etat, Economica, 2006, p. 19

³⁷ Dunlop J.T., Industrial Relations Systems, 1958

³⁸ Dunlop J.T., Industrial Relations Systems, op.cit., p. 13

Cette analyse comparative aura comme objet les transformations de l'ordre budgétaire social et l'interaction à plusieurs niveaux entre activité budgétaire et processus budgétaire d'attribution des ressources de sécurité sociale. Cette interconnexion entre la gouvernance des droits sociaux et la gouvernance des finances sociales est manifeste et présente dans toutes les principales problématiques de cette recherche de manière qui nous amène à penser, d'un côté, la politique sociale (et sa reconfiguration) comme objectif de la politique budgétaire et, d'un autre côté, la refondation de la politique budgétaire comme outil indispensable des réformes structurelles de la sécurité sociale.

« Sans valeur exprimée pour le guider, le budgétaire n'est qu'un outil ; sans autorité légitime pour l'orienter, il tourne à la technocratie. Activité transversale d'allocation des ressources au sein de l'appareil de l'Etat qui soulève en permanence des enjeux et des conflits à la fois politiques et administratifs, l'activité budgétaire ne peut être qu'hybride entre la technique et le politique. [...] Le budget n'est intelligible que dans le cadre d'une économie politique de l'Etat qui comprend aussi bien l'allocation des ressources financières que l'affirmation des valeurs »³⁹. Ainsi, la gestion de ce champ social est étroitement associée à la gestion de son budget de manière à associer la libéralisation des politiques sociales à la libéralisation de la gestion des finances sociales.

Nous utilisons le terme de la « libéralisation budgétaire » des finances sociales comme une tendance qui révèle le caractère non simplement pragmatique d'une « gouvernance financière » et pour souligner de cette façon les fondements normatifs de la gouvernance financière. S'inspirant de la définition de la notion de « européanisation » de Radaelli⁴⁰, le processus de « libéralisation » comprend des processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles, de normes informelles et de paradigmes de politique.

L'opposition entre d'un côté le droit civil et la responsabilité, qui présupposent une société vouée à l'aménagement de la liberté individuelle et de l'autre, l'Etat-providence et le droit social, est un compromis continu, une confrontation et une synthèse de positions sans cesse. Le processus de « libéralisation budgétaire » de la finances sociales en France et au Royaume Uni constitue un nouveau compromis qui tend à se cristalliser, une affaire poursuivie qui est encore en cours de se mettre en place.

Du point de vue de la gestion de l'administration publique, Hood identifie sept

³⁹ Siné A., L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'Etat, Economica, 2006, p. 4

⁴⁰ Radaelli C. M., The Europeanization of Public Policy, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds), The Politics of Europeanization, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56, p. 30

principes propres à cette nouvelle doctrine de la Nouvelle Gestion Publique : la gestion professionnelle responsabilisée, les critères et les mesures explicites de la performance, l'importance accrue des contrôles des prestations, le fractionnement des unités administratives, le renforcement des mécanismes de concurrence, la mise en œuvre des pratiques de gestion du secteur privé ainsi que la discipline dans l'utilisation des ressources⁴¹.

Du point de vue des finances publiques et la gestion budgétaire, Wildavsky a formulé le caractère multifonctionnel des systèmes budgétaires comme suit : « L'élaboration des budgets est censée contribuer à la continuité (pour la planification), au changement (pour l'évaluation de la politique), à la flexibilité (pour l'économie) et apporter la rigueur (pour la limitation des dépenses) »⁴².

Entre l'analyse de Hood pour une nouvelle gestion publique pour toutes les saisons et la théorie de budgétisation de Wildavsky pour toutes les saisons, on devrait toutefois poser un point d'interrogation et s'en méfier à cause du fait que les deux théories se sont articulées pendant le début d'une longue période de crise structurelle.

Nous utilisons le terme de la « libéralisation budgétaire » des finances sociales comme une tendance qui révèle le caractère non simplement pragmatique d'une « gouvernance financière » et pour souligner de cette façon les fondements normatifs de la gouvernance financière. S'inspirant de la définition de la notion de « européanisation » de Radaelli⁴³, le processus de « libéralisation » comprend des processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles, de normes informelles et de paradigmes de politique.

L'opposition entre d'un côté le droit civil et la responsabilité, qui présupposent une société vouée à l'aménagement de la liberté individuelle et de l'autre, l'état-providence et le droit social, est un compromis continue, une confrontation et une synthèse de positions sans cesse. Le processus de « libéralisation budgétaire » de la finances sociales en France et au Royaume Uni constitue un nouveau compromis qui tend à se cristalliser, une affaire poursuivie qui est encore en cours de se mettre en place.

Est-ce que les propositions d'une « nouvelle » gouvernance financière et une

⁴¹ Hood C., A public management for all seasons, *Public Administration*, no 1, 1969

⁴² Wildavsky A., A budget for all seasons. Why the traditional budget lasts, *Public Administration Review*, no 6, 1978, pp. 243-244

⁴³ Radaelli C. M., The Europeanization of Public Policy, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56, p. 30

« nouvelle » gestion publique sont des phénomènes de la crise économique ou vont-elles cristalliser l'environnement encore indéfini après la crise ? Si cette question est hors du cadre d'examen de ce travail, nous considérons que ces approches différentes représentent leur caractère complémentaire et encore leur symétrie, dans le sens que :

▲ La pluriannualité et l'association avec les résultats dans le budget étatique permettent l'adoption des logiques de performance de l'administration publique

▲ La flexibilité dans la gestion financière est condition nécessaire pour la mise en place des logiques de concurrence et de responsabilisation dans le secteur public

▲ La rigueur dans la mise en place des restrictions budgétaires empêche l'expansion quantitative de l'intervention publique

Ainsi, on examine la nouvelle gestion publique des administrations sociales comme une partie intégrante de la gouvernance financière des finances sociales.

II. La valeur heuristique de l'étude comparée entre la France et le Royaume Uni

Auby⁴⁴ examine le phénomène de la globalisation juridique qui consiste à un rapprochement des systèmes juridiques, une harmonisation plutôt qu'unification juridique avec des règles communes. Dans ce contexte de « globalisation juridique », l'harmonisation juridique est sujet privilégié de l'approche comparative, mais non pas son sujet exclusif, car l'approche comparative étudie également les points de divergence et de différenciation⁴⁵.

⁴⁴ Auby J. B., La globalisation, le droit et l'Etat, LGDJ, Systèmes, 2010, pp. 129-134

⁴⁵ Pollitt Ch., Convergence or divergence: What has been happening in Europe? In Pollitt Ch., Thiel S.V., Homburg V. (eds.), The New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives, Palgrave, 2007, p. 14: Pollitt décrit quatre formes essentielles de convergence : Il pourrait être le discours sur la réforme qui converge –*convergence discursive*– dans laquelle tout le monde utilise le même vocabulaire. (...) Ou il pourrait être que les décisions effectives sont convergentes... qui pourrait être décrit comme *convergence décisionnelle* qui peut être trouvée dans la législation, les livres blancs et les annonces gouvernementales. Une troisième possibilité est que les pratiques réelles sont en convergence –*la*

L'approche comparative que nous adoptons dans cette thèse s'inspire de l'approche de Otto Pfersmann, qui soutient que l'approche comparative n'a pas l'attribution ou l'ambition normative de corriger ou modifier l'état actuel du système français ou britannique, selon un modèle de système français ou britannique qui serait objectivement meilleur ou souhaitable⁴⁶. L'histoire du droit comparé est partiellement influencée par une vision strictement utilitariste⁴⁷, mais la comparaison des droits ne produit pas des normes juridiques, mais différentes lectures du droit⁴⁸.

Spécifiquement, l'objectif de la comparaison entre le système de règles budgétaires de sécurité sociale française et britannique est une approche critique qui vise à discerner les éléments d'évolution dans la gestion des finances sociales et à apprécier les logiques directrices de ces évolutions. De surcroît, l'approche comparative de cette thèse possède une fonction technologique, car l'évolution de la gouvernance financière se présente prioritairement comme évolution des techniques de gestion, comme évolution technologique dans la mesure où les technologies de socialisation s'adaptent à la direction commune d'une « libéralisation budgétaire ».

Il est très important de suivre la maturation des concepts et des techniques de protection sociale et leur émancipation du périmètre étatique ou du secteur privé. Il s'agira d'analyser la différenciation des finances sociales. C'est la trajectoire d'émancipation du rôle, de la fonction et des techniques propres aux finances sociales selon lequel est jugé l'autonomie financière, administrative et budgétaire des ordres sociaux. Avec la « prioritarisation » des critères fonctionnels par rapport aux critères formels du champ social qui ne se limite pas à la symbolique politique de la division entre partenaires sociaux et acteurs étatiques, ou entre prélèvements obligatoires de l'administration sociale et l'Etat.

« Premièrement, le droit comparé n'a aucune compétence en matière de

convergence opérationnelle. Finalement, on pourrait constater une convergence des résultats des programmes d'administration qui signifierait une *convergence des résultats*.

⁴⁶ Pfersmann O., Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit. *in* Revue internationale de droit comparé, Vol. 53 N°2, avril-juin 2001, p. 276

⁴⁷ Ponthoreau M. C., Le droit comparé en question(s), Entre pragmatisme et outil épistémologique, Revue Internationale de Droit Compare, vol. 1, 2005, p.9 : « Lorsque le droit comparé moderne naît vers 1860-70, la justification donnée est la poursuite d'un but pratique : comparer pour trouver « la meilleure solution juridique » et aider ainsi à la rédaction et à l'amélioration des codes et des lois. Encore aujourd'hui, le reproche d'une vision strictement utilitariste du droit comparé peut être formulé ».

⁴⁸ Legrand P., Le droit comparé, PUF, Que sais-je?, 1999, p. 30 et s.

réglémentations nouvelles ou de solutions de cas inédits, deuxièmement, le droit comparé n'est pas l'étude des droits étrangers et dans un très grand nombre de cas l'étude des « droits étrangers » n'est même pas celle des droits étrangers, troisièmement et surtout son objet mais non sa méthode rejoint celui de la théorie du droit, et il possède, pour cette raison, une fonction critique et, éventuellement technologique »⁴⁹.

Le « droit comparé » étant selon Pfersmann la discipline qui permet de « décrire les structures de n'importe quel système juridique à l'aide de concepts généraux présentant la finesse nécessaire et suffisante » doit faire usage des concepts qui peuvent avoir une valeur descriptive et heuristique dans tous les ordres juridiques, dépassant les limites, les préjugés et les contextes conceptuels des différents ordres juridiques⁵⁰, utilisant un troisième langage de clarification des contrastes⁵¹. « Ce travail de contextualisation est complexe puisqu'il fait aussi bien appel à des connaissances juridiques qu'à des connaissances extra-juridiques, notamment idéologiques, socioéconomiques, historiques et linguistiques »⁵².

L'approche comparative vient pour renforcer, étudier et affiner la thèse principale, celle de la libéralisation des ressources et des dépenses de l'assurance sociale, celle de l'effort de banalisation de la gestion budgétaire des finances sociales. On observe l'hypothèse initiale de « libéralisation budgétaire » des finances sociales dans les parcours historiques des deux systèmes de protection sociale sensiblement différents afin d'illustrer dans une mesure plus caractéristiquement :

⁴⁹ Pfersmann O., Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit. In: Revue internationale de droit comparé, Vol. 53 N°2, avril-juin 2001. pp. 276-277

⁵⁰ Pfersmann O., Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit, op.cit., p. 287 : « En effet, les solutions nationales sont issues de débats politiques et de contextes extrajuridiques spécifiques qui se prolongent dans les conceptions juridiques nationales mais qui disparaissent dans une perspective comparatiste. Il se peut évidemment que le « comparatiste » utilise le « droit comparé » en vue de justifier des positions politiques dans un débat national. Cet abus idéologique d'un discours à prétention explicative mais au fonctionnement prescriptif en vue de propager l'adoption de certaines solutions en droit national ou afin de revendiquer une position de législateur transnational est certes fréquent, mais ne dit évidemment rien sur le droit comparé tel qu'il est introduit ici. Le droit comparé est dès lors l'instrument le plus puissant pour décrire le droit national. Puisqu'il n'y a que des interprétations conceptuelles différenciées, il est possible de qualifier précisément les structures du droit national sans emprunter la terminologie, chargée de connotations extra-juridiques, à l'aide de laquelle il est lui-même formulé ».

⁵¹ Barbier J. C., « Marches du travail et systèmes de protection sociale : pour une comparaison internationale approfondie », Sociétés contemporaines, 2002/1 no 45-46, p. 196

⁵² Ponthoreau M. C., Le droit comparé en question(s), op.cit., p.15

-les dimensions du même phénomène de libéralisation des finances de l'assurance sociale,

-les variations du phénomène dans des contextes institutionnels différents,

-les éléments incompatibles avec l'évolution du phénomène.

« La mise au jour de processus de convergence au niveau européen en matière de protection maladie n'est pas un phénomène radicalement nouveau. En effet, historiquement, les systèmes de protection maladie ont poursuivi une même logique après la seconde guerre mondiale »⁵³, une tendance expansionniste et solidariste tout en conservant les particularités nationales. Ce qui est apparemment nouveau est que le mouvement commun est un mouvement de retrait des logiques, des institutions et technologies de la sécurité sociale vers un modèle de protection sociale de plus en plus libérale.

L'immobilisme des états-providence européens décrit par Pierson⁵⁴ est en train de se réfuter depuis les dernières années. Les héritages institutionnels des sentiers de dépendance sont loin de pouvoir tout expliquer. La théorie néo-institutionnelle de «path dependency» « n'est pas en mesure d'expliquer les causes des changements de paradigme budgétaire, les causes de réformes structurelles qui vont à l'opposition des parcours traditionnels.

Cela signifie que la théorie néo-institutionnelle de «path dependency» ne peut pas interpréter le fait que certains pays sont allés beaucoup plus loin que d'autres, alors que leurs politiques économiques et sociales étaient très proches dans l'après-guerre. Ainsi, parmi les Etats « libéraux », le Royaume-Uni a fait preuve d'une plus grande capacité de transformation que les Etats-Unis ; chez les « facilitateurs », les Pays-Bas ont évolué davantage que l'Allemagne, et le Danemark davantage que la Suède ; et, parmi les Etats « promoteurs », la France a réformé plus tôt sa politique économique, et l'Italie plus tôt son système de protection sociale »⁵⁵.

L'hypothèse initiale est qu'on est témoin d'un processus (réel, mais non prédéterminée) de libéralisation budgétaire qui est généré par l'établissement complète ou

⁵³ Hassenteufel P., *Liberalisation Through the State. Why is the French Health Insurance System Becoming so British?*, *Public Policy and Administration*, 2001 vol. 16, no. 4, pp. 84-95

⁵⁴ Pierson P., *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, 1995; Pierson P., *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, 2001

⁵⁵ Schmidt V. A., « L'Etat, l'économie et la protection sociale aux États-Unis et en Europe », *Critique internationale*, 2005/2 no 27, pp. 83-107

incomplète d'un modèle de gouvernance financière « active » des systèmes de sécurité sociale. Pourtant, même dans cette évolution de convergence à la direction de la refondation du caractère de la sécurité sociale, on observe l'influence essentielle des « trajectoires ».

L'intérêt scientifique, alors, d'une comparaison de la gouvernance financière des systèmes de sécurité sociale se différencie en fonction des systèmes comparés et, simultanément, le choix des systèmes nationaux à comparer prédéfinit le niveau de soustraction de l'approche comparative suivie. A l'adoption d'une comparaison franco-britannique nous savions bien qu'il s'agissait de « mondes » différents de sécurité sociale, selon la célèbre expression d'Esping-Andersen.

On pourrait s'interroger sur le caractère ou le niveau de cette différence, vu que les deux systèmes ont développé à l'aube du 20^e siècle des techniques d'assurance pour des risques sociaux spécifiques à la vie ouvrière et (après la 2nde Guerre Mondiale) ils ont établi des systèmes publics de sécurité sociale (*social security*) pour la survie et le bien-être de chaque nation.

La sécurité sociale de chaque pays continue et évolue. Avec l'évolution des systèmes de sécurité sociale évoluent les formes des pressions exercées⁵⁶, car les pressions sociales, politiques, idéologiques doivent nécessairement s'adapter aux structures existantes et aux compromis actuels. Les pressions sur les états providence sont filtrées par les différents régimes à des réponses politiques distinctes⁵⁷. Dans le mouvement commun de « libéralisation budgétaire », selon le modèle d'une gouvernance financière active, les systèmes de sécurité sociale se trouvent face à des situations très atypiques et profondément liées à des caractéristiques très spécifiques du pays et de son histoire⁵⁸.

Les travaux d'Esping-Andersen⁵⁹ ont stimulé considérablement l'approfondissement de la recherche sur la diversité des Etats-providence modernes⁶⁰.

⁵⁶ Jaeger M. M. et Kvist J., Pressures on state welfare in post-industrial societies : Is more or less better ?, *Social Policy and administration* , vol.37, no 6, décembre 2003, pp.557- 559

⁵⁷ Jaeger M. M. et Kvist J., Pressures on state welfare in post-industrial societies, op.cit., pp.555- 572

⁵⁸ Skocpol T., *Formation de l'Etat et politiques de protection sociale aux Etats-Unis*, Actes de la recherche en sciences sociales, 96-97, mars 1993, p. 21-37

⁵⁹ Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990; *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2003

⁶⁰Kitschelt, H., Lange, P., et Marks D., (éds.), 1999, *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge : Cambridge University Press

Dans le contexte de notre analyse, nous allons reconnaître que la distinction entre un modèle britannique beveridgien et un modèle français bismarckien n'élucide pas le véritable caractère des régimes sociaux dans leur maturité et qu'au contraire cette distinction présente une image qui est associée aux origines mais non pas aux évolutions majeures qui ont formé et parfois transformé les caractéristiques essentielles des systèmes d'assurance sociale en France et au Royaume Uni. Même quand le modèle bismarckien ou beveridgien sera évoqué il sera toutefois clair qu'on a accepté un anachronisme fréquemment utilisé dans la bibliographie. La lecture proposée rompt avec la typologie aujourd'hui largement admise de G. Esping-Andersen, qui fait preuve d'un ethnocentrisme nordique ingénu en posant les pays scandinaves comme le pôle positif (démocratique et démarchandisé) d'une modernité dont le Royaume-Uni serait le pôle négatif, libéral et voué à la marchandise, tandis que le continent, corporatiste-conservateur, serait voué aux ténèbres pré modernes d'avant le marché.

Selon Pierson, les réformes peuvent être intégrées dans une typologie de contrôle de coûts, de recommodification et de recalibration⁶¹. Les théories récentes pour l'état-providence révèlent qu'il s'agit des amalgames complexes constitués d'éléments radicaux et réactionnaires, progressifs et régressifs, qui font parfois référence au passé et autrefois au futur, et qui de temps en temps mettent l'accent à la liberté et autrefois à la contrainte⁶².

Une distinction majeure des théories sur la société et le rôle de l'état providence faite par Lavalette et Pratt est entre les philosophes associés aux Lumières Ecossaises, comme Locke dont les travaux constituent un fondement essentiel pour le libéralisme et les philosophes associés aux Lumières Françaises, comme Rousseau, dont les travaux offrent les fondements de la théorie socialiste⁶³. Cette distinction repose souvent à des hypothèses similaires avec celles d'Esping-Andersen mais elle les conduit souvent à des conclusions différentes concernant les caractéristiques des constructions historiques des Etats-providence dans le monde.

⁶¹ Pierson, P., *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, 2001; Schelkle W., *Collapsing Worlds and Varieties of Welfare Capitalism: How to Step Out of Weber's Long Shadow*, OCSID Working Paper November 2008

⁶² Gray J., *The moral foundations of market institutions*, Institute of Economic Affairs, UK, 1992 cité par Lavalette A. et Pratt Al., *Social Policy*, 2006, 3rd Edition, London :Sage; Alber J., *What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States*, *Journal of European Social Policy*, 2010, vol. 20, no 102

⁶³ Lavalette A. et Pratt Al., *Social Policy*, 2006, 3rd Edition, London, Sage pp. 13-14

La distinction entre systèmes de sécurité sociale adoptée dans cette thèse repose dans une grande mesure sur un indicateur insuffisamment mobilisé par la théorie économique et juridique, « le régime de ressources ». Selon l'analyse de Bernard Friot, « l'inscription des individus dans la population active est définie par la place respective qu'ont, dans le financement de leur emploi et de leurs droits sociaux, par exemple un salaire à la qualification fait à la fois de salaire direct et de cotisations, des allocations distribuées par les pouvoirs publics au nom de la solidarité nationale, ou la rente d'une épargne salariale »⁶⁴. Friot définit les régimes de ressources à partir du type de ressources (financement et prestation) et du droit qui lui est lié, soit quatre facteurs :

- leur mode de financement (impôt, cotisation sociale, rendement de l'épargne)
- leur mode de distribution (général/ciblé, en nature/en espèces)
- le droit qui les fonde (conditions d'accès aux ressources)
- leur mode de gestion et la participation des intéressés à celle-ci (droit sur les ressources).

Nous adoptons l'hypothèse classique, bien analysée par Bernard Friot, selon laquelle le caractère de la répartition des richesses est décisif « dans la détermination des statuts sociaux, dans la division du travail et donc dans la production même des richesses. La répartition s'opère entre différentes natures de ressources définies par leur origine : par exemple la rente de la propriété lucrative, le salaire du travail. Le partage des ressources repose sur des droits qui se construisent tout en légitimant la ressource qu'ils fondent ». Précisément, nous estimons que ce n'est pas la « ressource » qui est centrale dans un régime de ressources mais l'ensemble des interactions entre l'architecture de la ressource, la nature du droit accordé et finalement le lien entre la ressource et la prestation financée. Ainsi, c'est surtout « le ciment » qui édifie les éléments particuliers d'un système de sécurité sociale, c'est-à-dire les rapports solidaires ou individualistes, les interprétations sur le rôle des ressources et des dépenses ainsi que le résultat des « protections » « et des « sécurités » qui est important et non pas la dénomination formelle de la source de financement.

⁶⁴ Friot B., Les ressources monétaires au coeur des capacités : l'exemple des pensions de retraite, Contribution à l'ouvrage de Capright, avril 2011; Régimes de ressources et statut des salariés : l'exemple des pensions de retraite, Premier congrès de l'AFS (Paris XIII, 24-27 février 2004), Réseau thématique " Politiques sociales, protection sociale, solidarités "; L'enjeu des retraites, La dispute, 2010; Puissances du salariat (nouvelle édition augmentée), La dispute, 2012

Par conséquent, si la typologie des systèmes de protection sociale d'Esping-Andersen catégorise le modèle britannique comme « libéral » et le modèle français comme « corporatiste », il nous faudra une réflexion plus extensive des caractéristiques « libéraux » pour discerner les éléments de convergence dans la direction commune de « libéralisation » des deux systèmes nationaux.

Apparemment, le modèle britannique avait un point de départ plus « libéral » qui pourrait nous conduire à la conclusion erronée que le modèle français s'approche au modèle britannique. De surcroît, le langage du « management », de « value for money » et de « l'audit » est un langage anglo-saxon. Par ailleurs, le modèle d'une sécurité sociale active et la demande d'activation par la gestion des finances sociales a ses racines historiques et idéologiques au modèle anglo-saxon. Ainsi, dans une grande mesure, le système français de sécurité sociale se présente comme adoptant des logiques de gouvernance qui préexistent dans le système britannique et l'adoption des caractéristiques de gouvernance active est moins avancée par rapport au système de sécurité sociale du Royaume Uni. Il est important de préciser que cette tendance d'agencification n'est pas un phénomène particulier et restreint à la politique britannique, ou des autres pays anglo-saxons⁶⁵.

Pourtant, la convergence vers le nouveau paradigme de gouvernance financière de la sécurité sociale constitue une convergence vers le modèle anglo-saxon seulement en apparence, parce que, au fond, l'harmonisation constatée est une harmonisation des principes qui permettent la diversité et la persistance des particularités nationales malgré la convergence. Il s'agit, alors, d'une convergence vers un modèle idéal et non pas d'un effort française de s'assimiler au modèle britannique de sécurité sociale.

Le rôle institutionnalisé des syndicats français par rapport à la dominance de l'assurance privée au Royaume Uni, la conception du rôle de l'Etat en France en comparaison avec le modèle britannique et la construction historique d'un ordre social distinct et original en France par rapport à la conception résiduelle de Beveridge d'une sécurité sociale comme filet de sécurité ont produit des dynamiques historiques, juridiques et institutionnelles qui perdurent et affectent les décisions ainsi que leur mise

⁶⁵ Pollitt et al., 2001, Plusieurs autres pays ont implémenté des programmes de restructuration du service public pour faire accroître le nombre des agences et renforcer leur rôle. Il s'agisse pourtant majoritairement des pays de tradition anglosaxonne comme les États Unis, la Nouvelle Zélande, le Canada, l'Australie mais aussi les Pays Bas, le Danemark et le Japon.

en place dans le présent. La réflexion des modèles qui se forment dans le temps est observable dans les efforts de « libéralisation » de la gestion financière vu que la présence et l'ampleur de socialisation des ressources et des risques opérée doit être nuancée, ou même supprimée, afin qu'on puisse mettre en place une gestion décentralisée (voire individualisée), flexibilisée (voire avec un résultat non garanti par les instances publiques) et responsabilisée (voire privatisée). Cette entreprise de déconstruction des institutions de socialisation est nécessaire pour libéraliser (voire banaliser) les spécificités de la gestion des finances sociales par rapport, d'un côté, à la gestion financière opérée au sein du marché privé et, d'un autre côté, à la gestion des finances de l'Etat.

En ce qui concerne la distinction des finances sociales de la gestion des entreprises, on observe que c'est surtout dans le domaine de l'assurance sociale qui se rapproche du modèle des assurances privées. La cotisation sociale se traite et s'interprète comme un actif personnalisé à investir prudemment afin d'assurer un niveau suffisant d'épargne pour son futur. La prestation sociale devient un revenu différé qui doit se répartir équitablement en fonction de l'effort contributif individuel. Par conséquent, le système en répartition de la sécurité sociale fonctionne en ce qui concerne l'attribution de droits d'assurance sociale comme un système en capitalisation. Cette capitalisation est notionnelle, parce que le financement des ressources collectives du système continue à financer les dépenses collectives de la sécurité sociale, mais cette capitalisation demeure bien réelle dans la mesure où les prestations d'assurance sociale se calculent et se conditionnent par les cotisations payées enregistrées dans des comptes personnalisés qui estiment les risques personnalisés par assuré.

Mais, le rapprochement de la gestion des finances sociales aux modèles de gestion financière des entreprises ne se limite pas au champ de l'assurance sociale. L'assistance sociale devient de plus en plus active et elle demande en quelque sorte une contrepartie en échange de la part de l'assisté qui est appelé à devenir entrepreneur et faire preuve de sa meilleure adaptation aux demandes du marché de travail.

L'activation de la gouvernance des finances sociales signifie, troisièmement, une profonde reconfiguration de l'attribution des ressources entre les institutions de sécurité sociale pour répondre aux exigences d'efficience dans un environnement économique où les ressources sont (ou sont considérées être) rares. A l'image du modèle libéral, l'objectif idéal du processus de « libéralisation budgétaire » est la mise en concurrence des acteurs institutionnels (publics ou privés) afin de garantir l'optimum de l'usage des ressources

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
sociales. Pour cela, on observe la mise en place des marchés hybrides, des techniques de contractualisation et de mesure de la performance de la gestion financière.

Le rôle distinct et assuré par les instances publiques de l'Etat-providence en France est à l'autre côté de la notion britannique d'une « économie mixte de *welfare* » qui place le rôle étatique de manière équitable et homogène avec les autres formes variées de protection sociale. Les travaux de Léon Duguit ont introduit des éléments corporatistes (notamment en matière de droit social et le rôle des syndicats) et ils ont préparé le nouveau rôle de l'ordre social, comme affirmation et évolution de l'ordre public, comme un ordre public qui n'est plus exclusivement étatique. Cette conception d'un ordre social français est à l'opposition du système britannique qui favorise et garantit les formes privées de protection contre les risques sociaux, qui ne se différencie pas de l'Etat et qui est exclusivement géré par les institutions étatiques.

La distinction entre conceptions différentes des systèmes de sécurité sociale repose sur la distinction des conceptions de l'Etat entre la France et le Royaume Uni. Si en France on ne pourrait penser l'état-providence sans penser à l'Etat, en Grande Bretagne cela n'était pas le cas⁶⁶. Si la pensée française a été dominée par l'idée d'une autonomie de l'Etat vis-à-vis de la société civile, la pensée britannique est caractéristiquement influencée par un domaine assez homogène sans frontières strictes entre l'Etat et la société⁶⁷. Selon Dyson⁶⁸, on voit dans cette dominance de conception de l'Etat, la continuité avec les formes médiévales de gouvernance de l'Etat britannique, suivant un mode pluraliste, personnalisé et ritualisé d'exercice du pouvoir. L'analyse suivie dans cette thèse, prenant en compte les différences structurelles entre les deux modèles d'Etat et d'Etat-providence, considère qu'il serait utile d'identifier les éléments historiques de base ainsi que les évolutions récentes de transformation pour discerner le caractère et le degré d'une éventuelle convergence entre la sécurité sociale française et la sécurité sociale britannique.

⁶⁶ Douglas E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, Blackwell Publishers; New Edition, 1988, p. 104

⁶⁷ Laborde C., *The Concept of the State in British and French Political Thought*, *Political Studies* 2000, vol. 48, pp.540–557

⁶⁸ Dyson, K. H. F., *The State Tradition in Western Europe: a Study of an Idea and Institution*, Oxford: Martin Robertson, 1980, p. 43

Partie 1 La reconceptualisation de la gouvernance financière de la sécurité sociale en France et au Royaume Uni

Chapitre 1 : Les traditionnelles formes de légitimation de l'Etat providence de protection contre les risques du marché.

Les trois décennies après la Seconde guerre mondiale sont appelées comme l'ère classique de l'état providence qui reposait sur un consensus d'après guerre. Toutefois, ce type de généralisations masque considérablement les complexités, particulièrement par

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
rapport à la réalité de ce consensus⁶⁹.

Malgré le fait que la qualification comme bismarckiens des systèmes d'assurances sociales liés au contrat de travail, gérés par les partenaires sociaux et proposant des prestations sociales a dominé dans les classifications des modèles de sécurité sociale, le système allemand d'assurances sociales des années 1880 (résultat de compromis politiques et sociaux) a peu à voir avec le projet initial d'Otto von Bismarck⁷⁰.

La législation allemande sur les assurances sociales des années 1880 doit être comprise dans le cadre de la consolidation interne de l'empire qui fait intervenir des facteurs politiques, sociaux et financiers. Les premiers sont les mieux connus: il s'agit de trouver une réponse à la question sociale, liée à l'émergence du prolétariat industriel et à son organisation politique progressive. Le Chancelier Bismarck, hors l'ambition de réprimer le mouvement socialiste, développe une législation sur les assurances sociales inspirée de l'expérience napoléonienne de la Caisse nationale des retraites mise en œuvre en 1850. Dans son célèbre discours de 1881 au Reichstag, il mentionne l'expérience française comme un modèle de référence⁷¹. Le renforcement de la prééminence politique

⁶⁹ Fraser N., Rethinking recognition, *New Left Review* 3, may-june 2000, pp. 107- 120

⁷⁰ Lechevalier A., Assurances sociales: pourquoi Bismarck ne fut jamais bismarckien, *Alternatives Economiques*, n° 285, novembre 2009: « Au terme de longs débats parlementaires et de révisions successives, Bismarck n'obtient finalement gain de cause sur presque aucun de ses objectifs. Il doit céder devant les forces opposées à l'extension du pouvoir impérial, qui se refusent à lui procurer des ressources fiscales supplémentaires. Il est également contraint d'épouser les projets de la grande industrie, qui n'accepte le principe d'obligation d'assurance que pour autant que celle-ci soit articulée au contrat de travail et que les employeurs puissent participer à la gestion des caisses. L'enjeu était dans les deux cas, pour le patronat, de s'assurer la subordination des salariés. Quant à l'introduction d'une assurance maladie en 1883, elle sera beaucoup moins controversée, car elle se limite à développer l'obligation d'assurance, centrée là aussi sur les ouvriers modestes et non les miséreux, dans le cadre des institutions existantes (loi de 1845 en Prusse). En outre, les employeurs n'ont à verser qu'un tiers de la cotisation ».

Au final, les assurances sociales, telles qu'elles se constituent à la fin du XIXe siècle en Allemagne, se distinguent par quelques traits fondamentaux: l'acquisition d'un droit à l'assurance contre le risque de perte de salaire subordonné à l'obtention d'un contrat de travail, le financement par cotisations (à l'origine croissantes avec le niveau de salaire), des prestations à proportion des cotisations versées, et la gestion des caisses par les patrons et les ouvriers. Aucune de ces caractéristiques ne correspondait aux projets initiaux de Bismarck. C'est donc une ironie de l'histoire que de les voir qualifiées de "bismarckiennes". Ce retour aux origines permet de mieux comprendre les principaux facteurs à l'origine du *Sozialstaat* et de souligner les enjeux de la concurrence entre échelons de gouvernement et le jeu des compromis politiques et sociaux qui président encore et toujours à sa réforme.

⁷¹ Lechevalier A., Assurances sociales: pourquoi Bismarck ne fut jamais bismarckien, op.cit.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

de l'exécutif vis-à-vis du Parlement est également important, mais aussi l'extension des compétences du *Reich* à l'égard des Etats fédérés, qui sont au cœur du projet bismarckien.

Depuis les travaux fondateurs de Richard Titmuss et l'écho considérable reçu dans les années 1990 par le livre de Gosta Esping-Andersen sur les *Trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, les recherches sur les typologies des régimes de « *welfare State* » ont connu des développements considérables. Le terme "bismarckien" est utilisé dans certains travaux, notamment d'origine française, pour qualifier les régimes d'assurances sociales, tandis qu'on désigne comme "beveridgien" les systèmes financés par l'impôt et proposant des prestations forfaitaires, bien qu'ils n'aient souvent qu'un lointain rapport avec les propositions formulées par le britannique Beveridge dans les années 1940.

Section 1 Le système français d'assurance sociale selon la logique salariale et ses éléments constitutifs

Sous section 1. La volonté historique d'instaurer un nouvel ordre social.

L'observation de l'histoire des grandes réformes de la protection sociale française, qui constituent des étapes de référence, c'est l'observation de tendances opposées et conflictuelles. A l'occasion des crises (économiques, politiques, structurelles, de légitimation) de nouveaux compromis se révèlent parmi une pluralité d'éléments qui coexistent et qui prévalent temporairement ou de façon permanente sur les autres. Selon la typologie de François-Xavier Merrien, les étapes de « *welfare states* » peuvent être à grands traits découpées en trois périodes. Une première voit émerger progressivement des états providence. À l'issue de cette phase conflictuelle et d'expérimentation qui débute à la fin du XIXe siècle se dessinent très largement les traits distinctifs des différents systèmes de protection sociale⁷². Cette première phase fait apparaître les questions fondamentales posées ainsi que les premières réponses articulées.

Chaque réforme du paradigme de protection sociale constitue la réponse aux dysfonctionnements et aux échecs insolubles dans le paradigme de protection sociale

⁷² Merrien F.-X., *Etats-Providence: L'empreinte des origines*, Revue Française des Affaires Sociales, octobre 1990, p.48 et suiv.

actuel, ou au moins elle doit apparaître comme telle. Mais, « le développement des « *Welfare States* » s'effectue non de manière évolutive et linéaire mais plutôt par une série de crises et de ruptures dans la manière d'envisager les politiques sociales »⁷³. Par conséquent, le diagnostic et le remède s'articulent de manière « historique », dans le sens que la reconnaissance d'un problème, son interprétation et la solution sont fonction des trajectoires historiques des spécificités nationales.

On constate bien que les réformes de la protection sociale se légitiment et se structurent en opposition du système d'organisation et des valeurs dominantes, qui doit être critiqué comme insuffisant, sinon hasardeux, et ainsi se transformer. Les tensions réformatrices présentent les aspects du *status quo*, qu'elles décident de changer, parce qu'elles le jugent insupportable, comme des aspects problématiques de la réalité afin qu'elles puissent s'y articuler comme des réponses nécessaires. Mais, si ces changements s'effectuent en opposition au régime réformé, il faut admettre que souvent cette opposition est profondément idéologique et elle ne correspond pas toujours à une refondation complète des modes de construire ou concevoir la protection sociale.

La période de la crise économique entre 1930 et 1946 illustre sur ce point la mutation de l'Etat social ou de providence de Grande Bretagne et de France, autrement dit la mutation de l'Etat de ces deux pays. La France comme la Grande Bretagne présentent deux évolutions, à la fois de leurs modèles politiques et sociaux mais aussi de leur protection sociale. Le lien entre démocratie politique et démocratie sociale protection sociale se trouvent à plusieurs étages d'analyse, jusqu'à dire que dans les deux pays la démocratie politique n'implique pas forcément la sécurité sociale. L'exemple historique montre que c'était l'institution de la protection sociale qui a restauré et qui a assuré l'établissement des démocraties politiques stables.

Au contraire, en France et en Grande Bretagne, la crise fut ressentie comme une crise de l'économie libérale. Ces deux pays sont des démocraties politiques qui sont même dirigés par des gouvernements de gauche, mais sans démocratie sociale, puisque l'Etat, encore très libéral, ne veut pas s'impliquer dans la protection des travailleurs. Cette crise résulte en effet d'un excès de libéralisme, et des déviances de celle-ci résulte une prise de conscience progressive de l'absence de protection réelle, une absence qui fait naître la nécessité des protections sociales. La crise des années trente a donc bien marqué les consciences et l'interprétation de la réalité, qui se trouve prête à évoluer encore.

Pourtant, tant la fin de la Belle Epoque que les graves crises syndicales qui

⁷³ Merrien F.-X., *Etats-Providence: L'empreinte des origines*, op. cit., p.43

marquent le Royaume Uni dans les années 1920 sont autant de signes de la volonté de masse à obtenir, sinon des richesses, du moins des protections contre la misère. Le choix du Front Populaire en 1936, en pleine période de grèves est un exemple clair de cette revendication à plus d'égalité, à plus de démocratie sociale qui doit s'accompagner d'une certaine intervention de l'Etat dans l'économie. Que cette intervention se fasse, comme dans le cas du Front Populaire, auprès de différents acteurs sociaux (syndicats et patronat) ou pour imposer aux patrons des lois nouvelles.

En fait, la Grande Bretagne agit de manière différente mais en ayant le même but que la France, c'est-à-dire afin de parvenir à une économie forte pour permettre une certaine richesse (relative) des travailleurs, qui pourront ainsi se protéger face aux différents risques qu'ils encourent. Mais, comme en France, le but principal est d'abord de redresser l'économie, même si, en France, se redressement doit se faire par la consommation des travailleurs. Les protections sociales n'évoluent donc que trop peu par rapport à la misère apportée par la crise.

Cette importance prédominante de l'économie, en Angleterre plus encore qu'en France, explique en partie l'échec de l'instauration de démocraties sociales, que l'on pouvait voir dans le Front Populaire. La démocratie sociale se fait en partie aux dépens de l'économie et seul un état de crise, à cause de la guerre, pouvait rendre compte de cette réalité. L'exemple de l'Etat français au gouvernement de Vichy montre qu'il voulait restreindre les mobilisations ouvrières. Pour cela, on a adopté plusieurs lois sociales, dont certaines issues du programme du Front Populaire. Les lois sociales dans ces pays ayant abandonné le modèle politique démocratique, servaient avant tout à faire adhérer les populations au programme du régime, pour éviter un trop grand mécontentement général.

Face à ces réformes sociales, le Royaume-Uni comme les Etats-Unis défendent de nouveaux principes, basés avant tout sur la démocratie politique. Il s'agit dès lors de prévoir une protection pour tous, une égalité face aux risques, ce sont les prémices du « *Welfare State* ». L'idée du « *Welfare State* », terme peut-être inventé par William Temple, est une opposition au « *Warfare State* », contexte de la guerre, à savoir les privations et autres sacrifices. Les applications qui découlent des idées de William Beveridge, ou de Keynes, sont la prise de conscience, cette fois effective, de la nécessité du changement. L'exemple même d'un certain renoncement du libéralisme et d'une évolution rapide des mentalités est le rapport de William Beveridge en 1942. L'Etat devient un acteur principal, non plus seulement de l'économie, mais de la démocratie sociale, garantissant la protection sociale pour tous, comme le plein-emploi.

La victoire de la démocratie politique sur les régimes autoritaires est aussi une victoire des idées sociales de la démocratie politique. Beveridge explique ainsi dès 1942 que l'Etat doit assurer le plein emploi et doit abattre les fléaux que sont le chômage, la maladie ou les accidents du travail. Dès 1945, les travaillistes reprennent le pouvoir et appliquent une série de lois visant à la protection sociale universelle et obligatoire. Le rejet de Churchill à ces élections montre bien que les Anglais, par le biais de la démocratie politique, veulent maintenant une égalité sociale (assurances chômage mais aussi maladie et vieillesse) et par une série de lois visant à augmenter et à améliorer les espaces d'habitation, augmenter l'âge de la scolarité obligatoire.

En France, le gouvernement provisoire installé après la Libération prend lui aussi acte de cette évolution vers un Etat Providence. D'une part, les dirigeants français ne suppriment pas toutes les lois sociales mises en place sous Vichy, d'autre part, les dirigeants étant issus de la Résistance, sont influencés par les débats qui avaient lieu en Angleterre dans les groupes mêmes de résistants. C'est pourquoi nous assistons, dès 1945, à une évolution de la démocratie politique, avec le vote des femmes par exemple (mais aussi tout simplement avec la réinstallation de la démocratie) et de la démocratie sociale, avec les nationalisations d'une part et aussi la réintroduction des syndicats d'avant guerre, supprimés par Vichy. En France comme au Royaume-Uni, les populations sentent qu'ils rentrent dans un monde nouveau.

Pour conclure, nous pouvons observer que la démocratie sociale est le résultat mitigé d'une longue évolution des protections sociales. La France comme l'Angleterre sont inscrites dans cette évolution, même si l'Angleterre n'a jamais totalement renoncé à la démocratie politique. Les différences de choix dans les protections sociales, et notamment au sujet de l'assurance maladie, marquent une plus grande rupture dans la tradition libérale anglaise que française.

i. Un système conçu en opposition « aux traits généralement associés à l'assistance ».

Avant la Révolution, l'assistance aux malades et aux faibles relève d'une obligation religieuse et morale. L'assistance, qui relève de l'obligation morale, n'est pas un droit

mais une aumône qui relève de l'action morale. Cette action morale est exprimée par le devoir de bienfaisance assumé par des institutions religieuses, des associations philanthropiques ou des pouvoirs publics envers des individus, qui sont en difficulté et qui ne peuvent survivre respectueusement du fruit de leur travail.

L'église catholique, qui a mis en place les premiers dispositifs d'assistance, avait une « véritable mission de *service public* qu'il accomplissait grâce aux dotations financières des fidèles »⁷⁴. L'intervention de l'Etat s'insère dans une logique de revendication du caractère laïc de l'assistance et alors dans une logique d'opposition à l'influence de l'église. L'ensemble de cette institutionnalisation mise en œuvre à partir des années 1880 « s'inscrit explicitement dans le cadre des politiques d'affirmation de la République et a (...) pour principal objet la lutte contre l'église catholique très présente alors dans les politiques de protection sociale »⁷⁵. La déclaration des Droits de l'Homme du 24 juin 1793 stipule : " Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ". Pour la première fois l'obligation d'assister les pauvres a un fondement social et non religieux.

« Si la commémoration de la Révolution hisse l'assistance publique au rang de devoir social, symbolisant ainsi la continuité avec les pères de 1789, 1900 la relègue au rang d'avatar laïcisé de la charité »⁷⁶.

Les réformes du 19^{ème} siècle se structurent autour de cette revendication de la charité ecclésiastique, qui conduira pendant la 3^{ème} République à une assistance assumée par de différentes institutions politiques avec un rôle privilégié pour les communes⁷⁷. D'après ces pratiques d'assistance, c'est le territoire qui définit le cadre d'intervention et les critères d'accès au bénéfice de l'assistance tant dans la bienfaisance catholique que

⁷⁴ Valat Br., Histoire de la sécurité sociale, (1945-1967): l'Etat, l'institution et la santé, 2001, Economica, p.143

⁷⁵ Renard D., Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français, dans Comparer les Systèmes de protection sociale en Europe, Volume 1, Rencontres d'Oxford, p. 108

⁷⁶ Bec C., L'assistance, un mode paradoxal d'acquittement de la dette collective, Recherches et Prévisions no 91, mars 2008, p.8 ; Bec C., L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles, Paris, Belin, collection Socio-Histoires, 1998

⁷⁷ Vernier O., L'assistance privée dans les Alpes-Maritimes au 19^{ème} siècle, 1814-1914, bienfaisance et entraide sociale, Diss. 1987, pp. 147-162

dans le système d'assistance publique. En raison de la conservation du critère territorial pour l'attribution de l'assistance vers les classes nécessiteuses, la gestion des lois d'assistance est d'ailleurs confiée aux autorités et aux institutions locales.

Malgré le caractère laïc des pratiques d'assistance, à la fin du XIXe siècle certaines inégalités sociales s'imposent comme philosophiquement et politiquement inacceptables. L'assistance semble avoir échoué et ses dangers potentiels se révèlent brutalement à l'œuvre. De cette transformation à l'œuvre dans l'appréhension des inégalités découlent deux interrogations étroitement articulées : une remise en cause de la conception même de la responsabilité individuelle et une nouvelle définition du rôle de l'Etat quant à l'égalité et la liberté des citoyens⁷⁸.

La responsabilité individuelle, entendue comme imputation à l'individu de l'ensemble de ce qui lui arrive en raison même de son indépendance et de sa capacité supposée à se gouverner lui-même, laisse désormais une place à la reconnaissance d'un environnement, de contraintes extérieures à la volonté individuelle.

D'après la logique libérale de la société moderne, "...l'individu n'est plus pris dans des réseaux traditionnels de dépendance et de protection, c'est la propriété qui protège" ... et par conséquent " c'est la défense de la propriété qui justifie l'existence d'un État dont la fonction essentielle est de la préserver"⁷⁹. La question, alors, se pose pour l'individu non propriétaire et pour le phénomène apparu du paupérisme auquel conduit cette conception restreinte et formelle de la sécurité⁸⁰.

«L'accident industriel et le paupérisme ouvrier ne peuvent trouver une solution dans le cadre interindividuel fantasmé par le droit : le schéma contractuel ne peut arraisonner par définition les relations dissymétriques et les rapports de domination qui animent la marchandisation des rapports de travail; et les mécanismes de la responsabilité, centrés sur la faute individuelle, sont totalement invalidés lorsque les dommages sont récurrents, massifs et générés par une chaîne de détermination qui ne permet pas de situer un quelconque responsable»⁸¹.

⁷⁸ Bec C., L'assistance, un mode paradoxal d'acquittement de la dette collective, op. cit., p.4

⁷⁹ Castel R., L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? La République des idées, Seuil, p. 16

⁸⁰ Hatzfeld H., Du paupérisme à la sécurité sociale, Chapitre 1 : Paupérisme, paupérisation et insécurité, Collection Espace social, Presses Universitaires de Nancy, 1989

⁸¹ Borgetto M. et Lafore R., L'État-providence, le droit social et la responsabilité, Lien social et Politiques, RIAC, 46, automne 2001, La responsabilité : au-delà des engagements et des obligations, pp 31-

L'individu donc ne possède pas l'entier gouvernement de lui-même, sa situation comporte une part de déterminisme plus ou moins important s'opposant de fait au libre exercice de sa responsabilité. Face à une série d'entraves s'opposant au libre exercice de la responsabilité individuelle, et ce tout particulièrement pour les plus faibles, l'Etat en tant qu'instance garante de l'intérêt général doit intervenir. L'Etat doit réparation car « il y a un droit qui naît de la violation même du droit, c'est celui de réparation »⁸².

Cette conception négative a abouti en un siècle à une liberté non régulée, et elle est devenue obstacle à la cohésion sociale, violant même le droit de liberté à l'encontre d'une importante partie de la population. Alors, la liberté s'impose peu à peu, non plus comme un point de départ, un attribut de l'homme, une donnée première inhérente à la nature humaine, mais comme un idéal vers lequel doit tendre le travail politique.

L'analyse historique de Jacqueline Hecht nous permet de retracer les origines libérales des assurances sociales qui se résument dans un compromis entre un humanisme émancipateur et une nécessité d'entretenir le capital humain⁸³. Henry de Boulainvilliers considérait que le peuple mange tout et n'épargne rien de sa paye. Comme lui, l'artisan journalier, dès qu'il a reçu le prix de sa journée va le dépenser immédiatement, et n'en garde qu'à peine de quoi faire vivre sa famille. Le seul moyen de lui faire payer ses impôts, d'améliorer son niveau de vie, et de le protéger contre tout risque de maladie ou de chômage, serait d'opérer une retenue à la source sur son salaire. Faiguet de Villeneuve, pour sa part, ne cherche pas seulement une compensation sociale, mais des investissements économiques, en opérant un vaste transfert du superflu vers le nécessaire. Il propose de charger une régie perpétuelle, ou une ou plusieurs compagnies, de recevoir les 3/5 des gages des domestiques, et de les faire fructifier à leur profit sous la protection du gouvernement.

Par ce passage d'une « justice négative d'abstention » à une « justice active de réparation » légitimée par la violation même des droits fondamentaux, l'Etat est donc investi d'une fonction réparatrice dans l'ordre politique et social qu'il va assumer par la mise en œuvre des politiques sociales. De l'état libéral on s'oriente vers l'état garant, l'état réducteur de risques⁸⁴.

42, p.35

⁸² Bec C., op. cit., p. 14

⁸³ Hecht J., Trois précurseurs de la sécurité sociale au XVIIIe siècle: Henry de Boulainvilliers, Faiguet de Villeneuve, Du Beissier de Pizany d'Eden. In: Population, 14e année, n°1, 1959 pp. 73-88

⁸⁴ Castel R., L'insécurité sociale, op. cit., p. 32-34

La solidarité financière face à certains sinistres devait donc trouver d'autres fondements. Les liens de groupe pouvaient former un socle sur lequel elle pouvait s'asseoir. La Révolution française marque un aboutissement et un tournant dépassant les bases de la solidarité, comme charité archaïque, corporatiste et familiale notamment, et vise à instituer un autre type de solidarité qui s'appuie pour partie sur les développements de la technique actuarielle⁸⁵. L'indemnisation de certains dommages réputés survenir à l'occasion d'activités d'intérêt général n'est plus considérée comme une gracieuse faveur du souverain à l'égard de ses sujets, mais résulte d'une créance que détiennent les citoyens sur l'Etat.

Au cours de la phase d'industrialisation du XIX^{ème} siècle, va se développer un système d'aide sociale qui intervient pour répondre à des besoins spécifiques appréciés selon des critères subjectifs par une commission composée en partie d'élus locaux ; le droit à l'aide sociale est subordonné à condition de ressources de l'individu ou de sa famille et les prestations, en nature ou en espèces, sont récupérables sur les débiteurs alimentaires et les successions ou les revenus de l'assisté revenu à meilleure fortune.

L'idée et les efforts de mise en place d'un véritable service national d'assistance datent de la Révolution malgré les événements extérieurs qui le limitent dans sa réalisation⁸⁶. L'instauration des assurances ne s'inscrit pas encore dans un projet général de réorganisation de la société⁸⁷. Six textes fondamentaux poseront le fondement juridique des devoirs de ce « nouveau contrat social » :

▲ l'assistance médicale gratuite du 10 juillet 1893

⁸⁵ Rapport du Conseil d'Etat, Responsabilité et socialisation du risque, op.cit., p.208-212

⁸⁶ Imbert J., «Les institutions sociales à la veille de la Révolution Française» dans La protection sociale à la Révolution Française, Paris, Association pour l'Étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1990, p. 17 et suiv.

⁸⁷ Les assurances sociales en Europe, L'émergence tardive des assurances sociales en France, Michel Dreyfus, p. 101 : « Le fait que, contrairement à toute attente, deux tiers des assurés s'affilient à une caisse départementale et non à une caisse d'affinité, est un autre signe d'indifférence : les assurés font en effet le choix de ne pas choisir. Les enjeux, réels ou supposés, de l'affiliation à telle ou telle caisse leur sont à l'évidence complètement étrangers. La majorité de la population comprend mal ce système. Les assurances sociales sont l'affaire des spécialistes et des hommes politiques qui dissertent sur elles, à travers des débats aussi interminables qu'incompréhensibles. Près d'un Français sur cinq est assuré à partir de 1930 mais sans la moindre expérience, la majorité des assurés sociaux se voit inscrite de façon obligatoire dans des dispositifs sur lesquels elle n'a aucune prise. Il lui faudra plus d'une décennie pour s'y habituer ».

▲ l'assistance aux enfants maltraités et moralement abandonnés du 27 juin 1904

▲ la loi sur les enfants assistés du 30 juin 1904

▲ l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables du 14 juillet 1905

▲ la loi sur les femmes en couche du 17 juin 1913

▲ la loi sur les familles nombreuses et nécessiteuses du 14 juillet 1913

Ces textes législatifs nous font comprendre que la législation adoptée entre 1893 et 1913 n'est pas une législation d'assistance au sens beveridgien du terme, en tant qu'elle n'est pas destinée à procurer, en fonction d'un critère de revenu, de moyens de subsistance. Au contraire, elle constitue d'une aide spécifique pour des catégories de risques précises. Au 19^{ème} siècle on trouve des actions d'assistance qui ne concernaient pas les travailleurs, mais elles étaient destinées pour ceux qui ne pouvaient pas travailler à cause d'un handicap. Pourtant, les lois d'assistance de la période 1893-1913 concernent les catégories des travailleurs les plus démunies⁸⁸.

Mais, l'assistance publique aussi va faire très vite preuve de son échec. Ponctuellement curative, étant un complément ponctuel à un revenu de travail insuffisant, l'assistance ne peut que participer faiblement à la réduction d'incertitude, à l'abolition du privilège de sécurité. L'espoir est, alors, grand de pouvoir lui substituer la technique assurantielle qui, en garantissant une certaine continuité des revenus salariaux, participe plus fondamentalement à la protection vis-à-vis des aléas du lendemain. Pour les visionneurs libéraux, les handicaps de l'assistance se transforment en atouts de l'assurance qui "s'impose moralement comme forme de prévoyance, socialement comme placement productif et politiquement comme mise en œuvre d'une réciprocité citoyenne⁸⁹".

De plus les critiques adressées à l'assistance au tournant du siècle sont elles aussi réactivées. L'assistance est à nouveau dénoncée comme expression stigmatisée et stigmatisant d'une époque révolue, époque où le mouvement ouvrier n'était pas assez fort pour se faire reconnaître une place sociale digne, indépendante de secours. À cela s'ajoutent les réactions en chaîne des pouvoirs locaux prenant pour cible son organisation et son coût.

Si la législation d'assistance publique du XIX^{ème} siècle s'appuie sur une opposition à la bienfaisance de l'église catholique, c'est à son tour le principe des

⁸⁸ Castel R., *L'insécurité sociale*, op.cit., p. 36

⁸⁹ Bec C., op.cit., p.11

assurances sociales qui se base sur l'opposition à l'assistance étatique et les fonds d'entreprise. Durant cette période décisive, les politiques imaginées ont comme point de départ une réaction critique devant les lois sociales ou la protection sociale existante. Pourtant, « le processus historique qui a vu les assurances sociales remplacer peu à peu l'assistance n'est ni linéaire ni inscrit dans des oppositions parfaitement symétriques »⁹⁰.

En revanche, dans les débats qui accompagnent la mise en place des assurances sociales puis du plan français de Sécurité sociale, on note la formation des oppositions fortes, fondées sur l'idée que les caractéristiques des assurances sociales puis du système français de Sécurité Sociale doivent « s'opposer aux traits généralement associés à l'assistance »⁹¹.

Une connotation négative est attachée au principe d'assistance, puisque l'individu apparaît relevant d'un statut inférieur et étant pris en charge. « Avec l'assistance, l'individu est pris en charge par la bonne volonté d'autrui, et se trouve déresponsabilisé, aliéné, contrôlé. Avec l'assurance sociale, l'individu se prend en charge lui-même, il acquiert des droits grâce à son travail, il s'appuie sur des mécanismes de solidarité entre personnes à égalité de droit et de statut... »⁹².

« Les insuffisances du régime social passé ont leur source avant tout dans l'existence, chez les travailleurs, d'un complexe d'infériorité. Ce complexe d'infériorité tenant d'abord à leur exclusion de la direction de la vie économique : les travailleurs ont eu conscience de plus en plus, au fur et à mesure du développement des grandes entreprises, de devenir des éléments passifs dans la vie économique, de se trouver dans une situation de dépendance permanente dont ils ne pouvaient sortir. Complexe d'infériorité tenant ensuite à l'insécurité dans laquelle se trouvaient les salariés, les travailleurs, à l'incertitude du lendemain pesant sur tous ceux qui vivent de leur travail. »⁹³

⁹⁰ Donzelot J. , 1994, L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques, Paris, Seuil, « Essais », 1994 (1984, Fayard); D. Renard, « Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français », in MIRE, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe, Rencontres d'Oxford, 1995, p. 105-125

⁹¹ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p.66

⁹² Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, , op. cit., p.66-67

La figure emblématique de l'assistance est le pauvre. Assisté, sa situation dépend de la bonne volonté d'autrui et de la charité publique. Il est déresponsabilisé, dévalorisé et il perd sa dignité. « L'assistance avilit intellectuellement et moralement, en déshabituant l'assisté de l'effort, en le condamnant à croupir dans la misère, en lui interdisant tout espoir d'élévation dans l'échelle sociale...elle est dépourvue de tout effet intellectuel et moral, elle ne fournit au problème social que des solutions partielles et fort imparfaites⁹⁴».

En réalité, l'assistance a été conçue et puis critiquée s'inspirant d'une logique de paternalisme pour le contrôle des classes marginales dangereuses et inférieures. L'opposition des assurances sociales aux fonds d'entreprises s'exprime en raison du paternalisme patronal et l'incertain des prestations. « En organisant leurs propres institutions les compagnies se donnaient un moyen puissant pour contrôler leur personnel...En développant des institutions autonomes, dont l'équilibre financier allait se révéler fragile, les dirigeants acceptaient des sacrifices financiers qui payaient l'autorité accrue qu'ils obtenaient ainsi sur leur personnel »⁹⁵. « Les institutions patronales étaient gérées par des conseils d'administration où les travailleurs n'avaient en général point de place effective ». « Les prestations étaient donc incertaines parce qu'elles dépendaient du bon vouloir patronal. Elles étaient d'autre part médiocrement garanties par des institutions fragiles et mal gérées »⁹⁶.

Une histoire non comparable est le cas des allocations familiales où c'est la pensée catholique qui anime le mouvement familial. Il s'agit d'un amalgame des préoccupations natalistes, d'une idéologie familiale et des préoccupations pour la « vie chère ». Mais, les prestations familiales vont présenter de leur côté les mêmes caractéristiques avec les prestations patronales du point de vue qu'elles s'efforceront à la fois d'aider les familles ouvrières, de moraliser et de contrôler la main d'œuvre. Plus précisément, elles étaient retirées au cas de mauvais usage et des enfants sans soins habituels avec des

⁹³ Laroque P., Le Plan Français de Sécurité Sociale, Revue Française du Travail, 1946, no 1

⁹⁴ Laroque P., Politique sociale, L'homme Nouveau, 1934, cité par Merrien F.X., Politiques publiques et structures sociales, Étude comparative de l'édification et d'évolution de l'État protecteur en France et en Grande Bretagne, Paris, CRSST, MIRE, 1990, p. 263-264

⁹⁵ Hatzfeld H., Du paupérisme à la sécurité sociale: essai sur les origines de la sécurité sociale en France, 1850-1950, Armand Colin, 1971

⁹⁶ Hatzfeld H., Du paupérisme à la sécurité sociale, op.cit.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
considérations morales plus ou moins explicites⁹⁷.

La demande des assurances sociales obligatoires est une demande parmi d'autres contre le paternalisme patronal des fonds d'entreprise et de la précarité des prestations à venir. La tendance étant, ainsi, d'éviter le paternalisme étatique et patronal, la solution alors va s'articuler dans un espace entre le secteur privé et le secteur étatique et elle va se délimiter en opposition avec ces deux secteurs.

Parallèlement, l'assistance est un dispositif de redistribution de richesses d'après lequel les classes privilégiées finançaient les classes « inférieures » dans le besoin. Le bénéficiaire de l'assistance de toute nature est traité comme une charge, au moins économique, dans la société. Le fait de vivre aux dépens des autres et dépendre de sa solidarité produit, selon Tocqueville, des effets pervers parce que « toute mesure qui fonde la charité légale sur une base permanente et qui lui donne une forme administrative crée, donc, une classe oisive et paresseuse, vivant aux dépens de la classe industrielle et travaillante. »⁹⁸

Un des critères de différenciation entre les systèmes de protection sociale est le rôle que l'État y joue, son degré de contrôle des institutions de protection sociale. Plusieurs recherches françaises ont montré que le mode de gestion des assurances sociales puis de la Sécurité sociale ont fait l'objet de nombreux et vifs débats. Vu que le mécanisme d'assistance de protection sociale aboutit à incarner toutes les défaillances du système réformé, il est aussi critiqué comme un système d'étatisme rigide et inefficace. Par contre, « l'organisation nouvelle doit éviter le risque bureaucratique. Elle doit être faite d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue, par l'effort des intéressés eux-mêmes chargés par leurs représentants d'en assurer directement la gestion⁹⁹ ». Dorénavant, l'objectif sera de rompre avec le caractère local, le manque d'efficacité et le clientélisme social.

Un accord s'est progressivement établi entre les protagonistes de ces conflits (mutualistes, salariés, employeurs, hauts fonctionnaires) pour ne pas confier la

⁹⁷ Hatzfeld H., Du paupérisme à la sécurité sociale, op.cit., chapitre : Le cadre historique des débats sur les assurances sociales

⁹⁸ de Tocqueville A., "Mémoire sur le paupérisme", dans les Mémoires de la Société académique de Cherbourg, 1835, pp. 293-344.

⁹⁹ Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale de la Chambre par Édouard Griuda, député, séance du 31 janvier 1923, p. 34, cité par . Merrien F.-X, 1990, rapport cité.

gestion des assurances sociales puis de la Sécurité sociale directement à l'État et favoriser la perspective d'une gestion corporatiste des assurances sociales. Ce choix est notamment motivé par une forte « défiance à l'égard de l'état » du fait de « son manque de souplesse et de capacité d'adaptation, de ses dérives bureaucratiques et de sa logique purement gestionnaire »¹⁰⁰. Pour les travailleurs « les assurances sociales sont une administration comme une autre, peut-être un peu plus bureaucratique et paperassière que beaucoup d'autres, qui prend beaucoup d'argent et en rend peu et n'est pas très populaire ¹⁰¹».

La réponse à la question sociale, à l'exigence d'une gestion plus efficace de la main d'œuvre est apparue avec la notion de solidarité, qui donne un fondement à l'intervention de l'Etat, avec la technique du droit social comme modalité de cette intervention. Ce mode spécifique d'organisation de la société, le social, à l'intersection du civil et du politique, selon Donzelot, un nouveau paradigme de la vie sociale, qui substitue la permanence de son rituel au vieux rêve du contrat inaugural¹⁰².

L'Etat-gendarme pour éviter cet affrontement du capital et du travail, pour remédier aux difficultés inhérentes à son fondement politique même, trouve la notion de la solidarité. La notion de solidarité fournit, à la fin du XIX siècle, une base pour définir la légitimation l'activité de l'Etat. La solidarité offre en effet tout à la fois un fondement et une limite à l'intervention de l'Etat. Sous le signe de la solidarité s'est développé, à la fin du XIX siècle, tout un mouvement législatif qui a posé les bases de ce qu'il est convenu d'appeler le droit social. «Au nom de ce droit social se présente donc comme l'application pratique de la théorie de la solidarité »¹⁰³.

Le terme « risque » n'est pas non plus nécessairement le plus apte à décrire, en toute rigueur, des aléas, des dangers ou des menaces ne se prêtant pas à une évaluation a priori¹⁰⁴. Si l'assurance est déjà une forme de solidarité, puisqu'elle s'appuie sur la

¹⁰⁰ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p. 67

¹⁰¹ Laroque P., Le Plan français de Sécurité Sociale, Revue Française du Travail, No 1, 1946, p. 13

¹⁰² Donzelot J, L'invention du social, op.cit., pp. 71-72

¹⁰³ Donzelot J, L'invention du social, op.cit., p.123

¹⁰⁴ Rapport Conseil d'Etat : Responsabilité et socialisation du risque, p. 205 : Ce n'est pas vraiment le risque qui est socialisé, ce sont ses conséquences dommageables et leur indemnisation. On peut considérer qu'il y a « socialisation du risque » lorsque l'indemnisation des conséquences dommageables d'un risque est sans lien avec la responsabilité, ou lorsque le financement de cette indemnisation est, soit a priori soit a posteriori, déconnecté de cotisations ou prélèvements individuels, ou encore lorsque la puissance publique

mutualisation, la « socialisation du risque » fait appel à une solidarité élargie au-delà du cercle des co-assurés, y compris la solidarité nationale. La socialisation des risques est l'œuvre commune du législateur, le cas échéant inspiré ou relayé par les partenaires sociaux, du juge et des assurances ou mutuelles.

On observe, alors, que l'assistance, dans ce contexte où elle n'arrive pas à faire face aux problèmes de la paupérisation de façon pertinente, se présente comme un dispositif inefficace, déresponsabilisant, stigmatisant, aliénant et paternaliste. Malgré le fait que ce discours conflictuel ne correspond pas à part entière aux évolutions effectives et à l'affaiblissement du principe d'assistance, les réformes du Plan de la Sécurité Sociale ont été initiées sous cette logique.

Avant le Plan de la Sécurité Sociale, les premières lois d'assurance sociale ont été établies de manière plus ponctuelle et sans une approche globale. On pourrait les qualifier comme des tentatives incomplètes et préparatoires de système instauré à l'après guerre. Selon P. Laroque « tous ces efforts étaient demeurés dispersés, chacune de ces législations procédait des principes différents. Il n'y avait pas entre elles de coordination suffisante, il n'y avait pas de système d'ensemble »¹⁰⁵. En effet, depuis son émergence, le système d'assistance publique se fait coexister avec les premières indications de l'apparition d'un système assurantiel au secteur privé ou public.

- En matière d'accidents du travail, la loi du 9 avril 1898 reconnaît la responsabilité sans faute de l'employeur qui peut s'assurer pour y faire face.
- En matière d'assurance vieillesse, la loi du 5 avril 1910, dont l'application a été limitée, institue un régime d'assurance obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie.
- Les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 instituent pour les salariés titulaires d'un contrat de travail une assurance pour les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès et la loi du 30 avril 1928 un régime spécial pour les agriculteurs.
- La loi du 11 mars 1932 prévoit des allocations couvrant les charges familiales financées par des versements patronaux.

Les prestations sont très limitées et même inférieures aux ressources alors que la définition des assurés sociaux est très étroite et seulement un tiers de la population était concerné. Aussi, la loi de 1928 est une législation de compromis entre l'assurance obligatoire et la nécessité de préserver une place essentielle à la prévoyance libre.

est impliquée dans cette indemnisation, même en l'absence de responsabilité directe dans un dommage.

¹⁰⁵ Laroque P., Le Plan français de Sécurité Sociale, op.cit., p. 11

L'application était dès le début problématique garantissant une protection relative dont les faiblesses se matérialisent, notamment, tant au niveau du régime des prestations qui est imprégné de certaines lacunes qu'au niveau de son champ d'application qui demeure strictement encadré¹⁰⁶. « Il s'agit donc des prestations économiquement faibles, limitées à des économiquement faibles »¹⁰⁷ en raison de leur démographie et horizon limités. À la veille de la deuxième guerre mondiale, la France dispose, dans les textes, d'un système de protection complet mais fragile qui sera profondément renouvelé après les hostilités.

En l'absence de régime général de retraites, un nombre croissant de professions revendiquent et mettent en place des régimes spéciaux que la sécurité sociale ne pourra incorporer à sa naissance. La protection sociale française forme donc «un assemblage de lois sectorielles reposant sur des logiques et des organismes différents». Les principales techniques de protection contre les risques –assistance publique et/ou privées, mutualité, épargne collective –s'exercent déjà et reposent sur une variété de fondements comme le libre choix, l'incitation et l'obligation¹⁰⁸.

Les lois des assurances sociales de cette période se fondent sur la logique des assurances privées, sur la logique de l'épargne individuelle. Les versements sont capitalisés à un compte individuel d'assurance à capital aliéné ou réservé au gré de l'assuré et les tarifs d'assurance-vieillesse sont calculés, dans les conditions déterminées par le règlement général d'administration publique, d'après le taux d'intérêt des placements et, provisoirement, suivant la table de mortalité de la population masculine et féminine, établie par la statistique générale de la France, table dite P. M. F.¹⁰⁹ La loi de 1930 sur les assurances sociales distingue deux parts inégales dans la cotisation vieillesse : la plus grande va à des comptes individuels fonctionnant selon le principe de la capitalisation, et la plus petite à une distribution immédiate d'allocations forfaitaires.

Les débats parlementaires préparatoires du Plan de sécurité sociale sont considérablement animés et se dirigent vers le consensus que « l'idée que les

¹⁰⁶ Boumediene M., La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours, op. cit., pp. 191-192

¹⁰⁷ Mills C., «Le financement de protection sociale de 1945 à 1967» dans Contribution à l'histoire financière de la Sécurité Sociale, p. 329-361

¹⁰⁸ Dreyfus M. (éd.), Les assurances sociales en Europe, L'émergence tardive des assurances sociales en France, PU Rennes, coll. « Pour une histoire du travail », 2009

¹⁰⁹ Art 14 par. 1 et 2 de la loi de 30 avril 1930

caractéristiques des assurances sociales puis du système français de sécurité sociale doivent s'opposer aux traits généralement associés à l'assistance »¹¹⁰. Les assurances sociales doivent rendre inutiles les institutions d'assistance. « Au plan des idées et du discours, l'opinion selon laquelle les assurances sociales doivent rendre inutiles les institutions d'assistance est majoritaire dès le tournant du siècle et s'est définitivement imposée à la fin de la guerre. ¹¹¹»

Il vaut mieux considérer ces accidents selon une approche amoraliste, comme effets d'un fait collectif involontaire, comme résultat occasionnel et aléatoire du processus d'ensemble du travail. Par la substitution de la notion du risque professionnel à celle de la faute, on ouvre la voie à une méthode de transaction systématique, par avance en quelque sorte, dont l'assurance a déjà fourni l'exemple et la preuve efficace. Grâce à cette socialisation du risque, on considère les problèmes sociaux sous l'angle de l'interdépendance des hommes plutôt que de la querelle sur leurs devoirs et leurs fautes respectifs, la technique assurancielle apporte un mode de résolution infiniment plus efficace.« Sur cette question précisément des accidents du travail, la technique assurancielle démontre à l'évidence la supériorité de la notion de solidarité collective sur celle de la responsabilité individuelle »¹¹².

Dans le cadre d'une pensée ignorant la notion de « risque social », la faute reste le fondement général de la responsabilité. Aux termes de l'article 1382 du Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ».

La liberté, selon la conception libérale, consiste à pouvoir faire « tout ce qui ne nuit pas à autrui ». C'est donc le fait d'agir fautivement qui entraîne au bénéfice de la victime un droit à réparation. Cette conception limitative de la responsabilité permet de faire de l'article 1382 un instrument de régulation sociale. Elle pousse tous les membres de la société à la prévoyance, vertu éminente du « bon père de famille ». La responsabilité

¹¹⁰ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p. 62

¹¹¹ Renard D., Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français» dans Comparer les Systèmes de protection sociale en Europe, Volume 1, Rencontres d'Oxford, p. 108

¹¹² Donzelot J, L'invention du social, op.cit., p.130

civile, fondée sur la faute, même détachée du domaine pénal, garde une visée de sanction¹¹³.

Le mécanisme général de l'assurance, lui, a fourni un modèle abstrait de solidarité débarrassée d'ancrages locaux ou corporatistes, fondé sur les calculs actuariels des risques et permettant un traitement financier rationnel de la répartition de leur charge. C'est en 1946 que le lien entre l'employeur et la victime disparaîtra, la sécurité sociale se substituant aux employeurs pour gérer et accorder l'indemnisation des accidents du travail, et les employeurs versant des cotisations à la branche accidents du travail et maladies professionnelles.

La législation sur les accidents du travail est alors au carrefour de deux tendances. D'une part, elle participe d'un pur régime de solidarité déconnecté du droit de la responsabilité. La responsabilité sans faute pourra, à terme, faciliter une socialisation des risques sans système d'indemnisation forfaitaire, solidarité et réparation intégrale du préjudice s'avérant ainsi compatibles.

Parmi les trois conditions classiquement exigées pour qu'il y ait engagement de la responsabilité, dommage, faute, lien de causalité entre les deux, les deux dernières passent à l'arrière-plan. C'est ainsi que l'on a pu voir dans la loi de 1898 le « passage d'une gestion individuelle de la faute à une gestion socialisée du risque »¹¹⁴. L'indemnisation des dommages devient, tant pour la responsabilité civile que pour la responsabilité publique, l'objectif principal. La loi crée pour l'employeur une responsabilité sans faute, mise en cause mécaniquement, puisque le droit à réparation est fondé sur la notion de risque professionnel.

L'Etat va multiplier les obligations d'assurance à un point tel qu'« il n'est pratiquement plus possible aujourd'hui d'entreprendre ou d'exercer la moindre activité

¹¹³ Conclusions Romieu, Sirey, 1897.3, p. 33. L'arrêt du Conseil d'Etat du 21 juin 1895 reconnaît le droit à indemnisation d'un ouvrier de l'arsenal de Tarbes, victime de ce que le commissaire du gouvernement Romieu a qualifié d'« accident anonyme ». La blessure de l'ouvrier avait pour origine un éclat de métal projeté sous le choc d'un marteau-pilon, aucune faute n'ayant été commise, ni de l'ouvrier, ni de l'Etat. La solution préconisée par Romieu comme « conforme aux règles de l'équité et de l'humanité » se justifiait ainsi selon lui : « C'est le service public qui embauche, qui fournit les matières, qui installe les machines, qui règle les conditions de fonctionnement de l'atelier ; si un accident se produit dans le travail, et s'il n'y a pas faute de l'ouvrier, le service public est responsable et doit indemniser la victime »

¹¹⁴ Engel L., « Vers une nouvelle approche de la responsabilité : le droit français face à la dérive américaine », *Esprit*, juin 1993

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni sociale ou professionnelle sans s'assurer »¹¹⁵.

Cette réparation d'assurance est destinée à couvrir la « perte de salaire » de la victime. Elle est en effet censée remplacer le salaire ou la part de salaire que la victime ne peut plus percevoir du fait de son incapacité. Le recours à la solidarité, pouvant aller jusqu'à la solidarité nationale, et, de façon plus générale, la socialisation de ces risques, paraissent indispensables. Mais, selon le Rapport du Conseil d'Etat¹¹⁶, il n'est pas davantage concevable de généraliser cette approche dont les limites sont évidentes.

ii. Un « nouvel ordre social » sui generis fondée sur la démocratie sociale.

L'ordonnance no 45-2258 du 4 octobre 1945, texte fondateur du système, indique, dans l'article 1 : « Il est institué une organisation de la Sécurité sociale destinée à garantir *les travailleurs* et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent».

Les principes économiques et sociaux, qui sont issus du préambule de la Constitution de 1946, dont les alinéas 10 (« la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement ») et 11 (« Tout être humain qui, en raison de son âge (...) se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ») fondent constitutionnellement le principe de solidarité de la Sécurité sociale. Les principes législatifs au fondement de la sécurité sociale sont :

- le principe de solidarité nationale, issu de l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale, aux termes duquel « l'organisation de la Sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale » ;

- le principe de répartition, issu de l'article 1er de la loi no 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, aux termes duquel « la Nation

¹¹⁵ Ewald F., « La société assurantielle », Risques – Les Cahiers de l'assurance, no 1, 1990

¹¹⁶ Rapport du Conseil d'Etat, Responsabilité et socialisation du risque, op.cit.

réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ».

La mise en place des institutions du régime général de Sécurité sociale s'insère dans une perspective plus vaste de refondation de l'ordre économique, social et politique de l'après-guerre. La création de l'ordre social ne signifie en aucun cas qu'on établit un espace déconnecté de la sphère publique ou privé. Au contraire, il est en constante association au marché et à l'état mais réservant un caractère distinct.

Malgré les ambitions des réformateurs et les déclarations d'avant et après guerre, l'évolution du système affirmera qu'on fait appel au travailleur au lieu du citoyen. Le développement du système par l'addition de régimes d'assurance particuliers correspondant à des différentes catégories socioprofessionnelles signifie au niveau de la pratique que « ...le versement des cotisations continuera de jouer comme preuve de l'affiliation à un régime de Sécurité sociale et comme condition préalable au versement des prestations, même si pendant longtemps le montant des prestations ne sera pas conditionné par le montant de cotisations versées »¹¹⁷.

Selon la catégorisation de Gosta Esping Andersen, le système français et ses évolutions s'intègrent au type de sécurité sociale « corporatiste » distingué du type « universaliste » par la caractéristique que, malgré la volonté initiale d'universalité, on fait principalement référence au travailleur et sa famille plutôt qu'à chaque citoyen.

Les idées générales qui sont à la base du Plan Français pour la Sécurité Sociale pourraient être récapitulées¹¹⁸ à :

^ La protection de toute la population contre les risques sociaux de la vie et l'assurance d'un revenu de subsistance pour toute personne à travers le dispositif du principe de la solidarité nationale, qui implique nécessairement une redistribution de revenus.

^ L'unification des diverses institutions et programmes d'entreprise concernant l'assurance sociale dans le cadre d'une institution générale de sécurité sociale, afin d'égaliser les coûts et les bénéfices dans une base nationale.

^ La confiance de la gestion de l'institution unifiée de sécurité sociale aux représentants des assurés et à l'état.

En France comme en Grande Bretagne, la crise a été perçue comme une crise de

¹¹⁷ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p.76

¹¹⁸ Kohler P.A., Chapitre « France », in A.I. Ogus, The Evolution of social insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria, and Switzerland, London, 1982, p. 123

l'économie libérale. Laroque en 1945 parle de « l'édification d'un « ordre social nouveau », qu'il conçoit « comme procédant d'idées qui tranchent sur le passé, comme faisant disparaître les tares d'un régime aujourd'hui révolu, comme reposant sur des principes entièrement neufs. » D'après lui, « les insuffisances du régime social passé trouvent leur source dans l'existence chez les travailleurs » de ce qu'il appelle « le complexe d'infériorité ». Ce complexe repose à la fois « sur l'exclusion des travailleurs de la direction de la vie économique » et « sur l'insécurité » dont souffrent « tous ceux qui vivent de leur travail »¹¹⁹.

La sécurité sociale doit, alors, être faite « d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue, par l'effort des intéressés eux-mêmes chargés par leurs représentants d'en assurer directement la gestion ¹²⁰». L'originalité de ce nouvel ordre social est qu'il tranche les frontières entre espace public et espace privé établis d'après une logique libérale, qui considère le marché et la procédure de production économique comme un espace d'abstention étatique qui fonctionne selon des valeurs et dispositifs naturels. La sécurité sociale doit être une pièce maîtresse de ce nouvel ordre¹²¹. Cet ordre social est appelé *sui generis* parce qu'il se place en dehors du diptyque état-société civile, soumettant la production économique et la production des forces de travail à un arbitrage en dehors du cadre strictement étatique, mais à un arbitrage demeurant profondément politique. Ce nouvel ordre aura comme accompagnement logique la nouvelle forme de légitimation de la « démocratie sociale ».

Cette évolution intègre une portée symbolique du modèle de gestion au-delà même de l'institution et les significations de société qu'il revêt. « Dans le contexte de rééquilibrage des rapports sociaux de la Libération, la structure des conseils de Sécurité Sociale recoupe la volonté de réserver une place accrue aux syndicats dans la vie nationale, d'institutionnaliser un pouvoir ouvrier ¹²²». La participation des employeurs

¹¹⁹ Kerschen N., L'influence du rapport Beveridge sur le plan Français de sécurité sociale en '45 dans Comparer les Systèmes de protection sociale en Europe, Volume 1, Rencontres d'Oxford, p.134

¹²⁰ Exposé des motifs accompagnant la demande d'avis no 507 sur le projet d'organisation de la sécurité Sociale, dépôt de 5 juillet 1945 à l'Assemblée constituante provisoire», Bulletin de liaison du comité d'histoire de la Sécurité Sociale, 14, p.59 ouvrage cité dans Bruno Palier, op. Cit., p.85

¹²¹ Cartrice-Lorey A., La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire?, La revue de l'IRES, no 24, printemps-été 1997, Institut de recherches économiques et sociales.

¹²² Cartrice-Lorey A., La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire?, op. cit., p.88

représente plus une donnée inévitable, héritée de l'histoire sociale, que le fondement d'un nouveau jeu de régulation, alliant confrontation, coopération et conflit ; au delà de ses aspects minoritaires, le sens d'une telle présence ne laisse guère augurer de la possibilité d'une évolution vers le paritarisme.

Il s'agit d'une sphère distincte et autonome. Ce service public de la sécurité sociale est géré par des entités autonomes, personnes morales de droit public (caisses nationales ayant statut d'établissement public) ou de droit privé (caisses de base)¹²³. Son autonomie est reconnue et elle a été affirmée assez tôt¹²⁴. Tout effort d'encadrer ce caractère sui generis et particulier de la sécurité sociale soit à l'état soit au privé s'intègre dans la logique libérale de canaliser le dépassement la distinction classique entre le marché et l'arbitrage politique. « La CGT, pour sa part, vit la situation comme une conquête, celle d'un droit ouvrier à gérer la Sécurité Sociale ; la suprématie ouvrière s'entend sur fond d'antagonismes sociaux ¹²⁵».

iii. Un système de financement qui se construit autour de l'idée du maintien de revenu salarial.

Contrairement aux aspirations d'une couverture universelle et basé sur la citoyenneté, le Plan Français de Sécurité Sociale repose sur un dispositif d'individualisation et différenciation des prestations sociales selon la catégorie socioprofessionnelle du travailleur. Précisément,

« Deux conceptions pouvaient prévaloir pour le calcul de ces allocations. On pourrait songer, comme l'a fait le législateur britannique par une formule particulièrement simple, à donner à tous un minimum vital en partant de l'idée que tous ceux qui sont privés de leur travail sont dans une situation identique et ont besoin d'un

¹²³ Code de la Sécurité Sociale, articles L. 121-1 à 124-6

¹²⁴ CE, 13 mai 1938, Caisse Primaire «Aide et Protection», Rec. Lebon, p. 447

¹²⁵ Catrice-Lorey A., La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire?, op. cit., p 89

même minimum pour continuer à vivre. Ce n'est pas la conception qui a prévalu dans le système français (...) qu'il s'agisse d'allocations journalières ou mensuelles, de rentes d'accident du travail de pensions d'invalidité ou de pensions de retraite, toutes sont calculées en fonction du salaire perdu par l'intéressé [...] Là se marque particulièrement le souci d'adapter les prestations à la situation de chacun ; conformément d'ailleurs à l'idée que la sécurité n'a pas nécessairement le même contenu pour l'un et pour l'autre, et qu'une allocation qui peut apparaître une garantie suffisante pour un travailleur peut n'apporter à un autre qu'une aide insignifiante¹²⁶ ».

*« Quelque soit l'interruption du travail, la Sécurité Sociale suppose qu'il est paré aux conséquences de cette interruption par l'attribution d'un revenu de remplacement¹²⁷ ». Avec la catégorisation socioprofessionnelle ou l'individualisation avancée des prestations offertes, on établit un système de protection qui vient non pas pour apaiser les effets de la pauvreté mais pour compenser en réalité la perte des revenus entraînée par tous les risques couverts. Le niveau des prestations sociales et sa suffisance n'est pas fonction d'« un minimum vital fixé en fonction d'un seuil de pauvreté » comme dans les régimes libéraux de protection sociale. « L'objectif sera toujours principalement le maintien du revenu, et non pas de prévenir le besoin (la dite « *freedom from want* » de Beveridge), ni d'assurer une redistribution des revenus entre différentes classes sociales (modèle social-démocrate) [...] Dès lors, les prestations servies par le système de Sécurité Sociale sont identifiées comme un revenu du travail ; elles sont perçues comme salaire.¹²⁸».*

Ce qui est caractéristique dans le système français est qu'il n'y a pas de redistribution dans la logique de socialisation du salaire. « La protection sociale française élément du salaire, ne redistribue pas : elle distribue. Comprendre la logique salariale de la protection sociale ne suppose qu'une analyse du salaire qui fasse pleinement droit à la cotisation sociale. Tant que nous posons le salaire comme un prix (y compris un prix administré), nous nous interdisons d'intégrer ces éléments dans l'analyse autrement que comme un correctif en tant que mécanisme redistributif ¹²⁹». Ainsi,

¹²⁶ Laroque P. , 1948, op.cit., p.637

¹²⁷ Laroque P. , 1946, op.cit., p.11

¹²⁸ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p.78-79

« Le salaire n'est pas un prix que viendrait corriger un transfert : les cotisations/prestations sont un élément constitutif du salaire, une péréquation entre employeurs qui conduit le patronat à assumer les conséquences en termes de hors-emploi de ses choix en termes d'emploi. Le salaire (salaire direct plus cotisations-prestations) est socialisé que l'on ne peut pas rapporter à une valeur (ou productivité) des forces de travail individuelles qui seraient reconnues sur le « marché du travail ». Ce salaire-barème est défini par les institutions politiques du salariat : les conventions collectives définissent la part directe du salaire socialisé, les caisses de sécurité sociale gèrent sa part indirecte. Car les cotisations sociales sont immédiatement converties en prestations, sans passage par un stock d'épargne. Financées par les employeurs en même temps que le salaire direct à l'occasion de la tenue d'un emploi, proportionnelles au salaire direct, ayant le même caractère de flux que celui-ci, correspondant comme celui à des droits personnels, ces « cotisations-prestations » sont une fraction du salaire ¹³⁰».

« Le modèle d'assurance du revenu salarial est souvent réduit, sur le plan de l'analyse – économique notamment – à quelques caractéristiques partielles et isolées qui omettent sa cohérence d'ensemble et les effets systémiques ainsi produits¹³¹». Le modèle d'assurance du revenu salarial repose sur une qualification des assurés comme personnes exerçant une activité salariale subordonnée à la conclusion d'un travail salarié¹³². Les personnes sont mises à contribution en fonction de leur *efficacité productive* propre au monde « industriel » et l'indemnisation y est fixée en proportion de celle-ci. D'où le rôle central assigné au principe d'équivalence *relative* entre cotisations et prestations, *via* le revenu salarial. Il s'agit d'assurer la capacité à conserver un revenu salarial dans le cadre d'une communauté à risque fermée. Garantir la sécurité du revenu est l'objectif central de ce régime¹³³ ».

¹²⁹ Friot B., Les puissances du salariat, op. cit., p. 33

¹³⁰ Friot B., Les puissances du salariat, op. cit., p. 34

¹³¹ Palier Br. et Lechevalier A., Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial, Colloque International « Etat et régulation sociale », 11, 12 et 13 septembre 2006.

¹³² Le régime d'assurance du revenu salarial est par excellence le régime de protection sociale associé au développement du salariat industriel analysé par Castel R., Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat, Fayard, 1995

¹³³ Palier Br. et Lechevalier A., Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques

« Ce mode de financement se justifiait par le fait que les droits profitaient essentiellement aux salariés. Mais nul ne discutait à l'époque la logique économique d'un tel choix : chacun admettait alors que le travail est seul créateur de richesses et qu'il était donc logique que ceux qui en tirent profit - les employeurs - assurent l'entretien des salariés non seulement en leur versant un salaire direct leur permettant de vivre durant leur activité, mais aussi en cotisant à des systèmes d'assurance leur assurant un revenu quand ils ne sont pas en état de travailler. La hausse du coût du travail incitait les employeurs à accroître la productivité, source de progrès économique »¹³⁴.

En France, après la Seconde Guerre mondiale, le traitement de la cotisation retraite au sein de la comptabilité nationale est au centre d'un débat lié au statut du salaire. Comme le note Loïc Phillip, la doctrine nuancant à l'occasion ses analyses d'appréciations économiques, se partage, pour l'essentiel, pour la notion de la cotisation de sécurité sociale entre les thèses de la quasi-fiscalité ou de la parafiscalité et du salaire différé pour procéder à une qualification peu juridique. Cette notion centrale qu'il convient de bien distinguer au sein de l'ensemble des cotisations sociales, la qualification s'appliquant également aux sommes versées en exécution d'obligations d'origine législative (participation des employeurs à l'effort de construction ou à la formation professionnelle) ou conventionnelle (régimes complémentaires de prévoyance et de retraite) présente «la curiosité de ne faire l'objet d'aucune définition juridique précise»¹³⁵.

La construction d'un système reposant sur un financement par la cotisation sociale invite à construire une théorie de la répartition sociale appréhendant « la mutation dans la nature même du salaire » qui « de prix objectif du travail tend à devenir le revenu du travailleur »¹³⁶. Le salaire et la cotisation retraite sont analysés comme la conséquence

du régime d'assurance du revenu salarial, op.cit., p. 6

¹³⁴ Frémeaux Ph., Assurance : qui doit financer la protection sociale ?

¹³⁵ Loïc P., Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, p. 510

¹³⁶ Jean Marchal, économiste, propose une « théorie réaliste de la répartition » dans « Approches et catégories à utiliser pour une théorie réaliste de la répartition » Revue Economique, vol.3 no 2, pp.142-182 En contrepoint de la répartition hiérarchique, il refuse de diviser la répartition du revenu en deux temps : un premier temps marchand (rémunération des facteurs) et un second temps politique (revenu de la solidarité). Il propose d'intégrer les différentes déterminations politiques et marchandes politiques et marchandes de la distribution du revenu dans un seul temps irréductible à l'échange facteur de production contre rémunération.

d'une répartition sociale qui dépasse l'échange interindividuel *travail contre rémunération* puisqu'elle intègre l'affrontement de classe comme un de ses éléments constitutifs¹³⁷, faisant distinction entre le « salaire-rendement » un salaire « social »¹³⁸.

Selon B. Friot, on construit une *partition binomiale des ressources*¹³⁹ qui, d'un côté, constitue un salaire pensé comme un revenu issu du marché du travail et, de l'autre, fait usage des cotisations sociales identifiées à un flux de solidarité intervenant « après » les distributions du marché du travail. Dans ce nouveau cadre, les cotisations retraites s'inscrivent dans une comptabilité des « transferts courants » très éloignée de la comptabilité de transfert de la première période.

« Dans notre système de protection sociale, le poids des cotisations d'employeurs et de salariés manifestait clairement le choix de donner une large responsabilité sociale aux entreprises. En finançant à partir du salaire des cotisations destinées à des périodes hors travail (retraite, chômage, indemnités journalières en cas de maladie) et des dépenses dont le lien avec le travail pouvait devenir lointain (soins de santé du salarié, mais aussi de sa famille, prestations familiales), l'entreprise prenait en charge une solidarité sociale large »¹⁴⁰.

Comme le soulignait Maurice, rien ne s'opposait à ce que l'extension des catégories de bénéficiaires soit poussée plus loin, et la tendance à la généralisation peut être poursuivie¹⁴¹. On peut adopter l'interprétation selon laquelle la liaison au salaire ou à la qualité de salarié n'était qu'« une première étape d'une évolution générale dont le terme serait une indemnisation entièrement socialisée des principaux risques sociaux ou personnels naissant à l'occasion ou en dehors de toute activité laborieuse : la garantie serait coupée de tout lien avec le genre d'activité, sous la réserve que l'exigence d'une activité professionnelle présente ou passée — ou la preuve de l'impossibilité d'en avoir une — soit maintenue pour éviter les abus ».

¹³⁷ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, Genèses 80, septembre 2010, pp. 70-89

¹³⁸ Maingy Y., Les caractéristiques contemporaines du salaire, P.U.F., 1946, p. 15

¹³⁹ Friot B., Protection sociale et salarisation de la main d'œuvre : essai sur le cas français doctorat en sciences économiques, université Paris X, 1993

¹⁴⁰ Volovitch P., Financement de la protection sociale : vers un système dual, *Alternatives Economiques, Hors-série*, n° 55, janvier 2003

¹⁴¹ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, *Revue Economique* 1962, vol. 13, no 6, p. 667 et suiv.

Des mesures ont été prises qui tendent à assurer au salarié, indépendamment de toute prise en considération de son rendement, un revenu conforme à ses besoins minima vitaux, et compte tenu de sa situation de famille, c'est-à-dire des besoins qui ne sont pas propres au travailleur salarié, mais qui sont ressentis par «tout individu obligé au travail et menant une vie d'homme».

A partir du moment où ce sont des besoins fondamentaux que l'on s'efforce de couvrir, correspondant à des risques ou charges ni exceptionnels ni « sociaux » (comme la maternité ou le décès) dont la garantie est assurée par la société, il n'y a plus aucune raison d'en limiter le bénéfice aux seuls salariés. On a progressivement pris conscience du caractère nécessaire et impérieux de ces besoins, et l'idée d'une couverture de ces «coûts» fondamentaux d'une vie humaine a fait son chemin¹⁴².

Sous section 2. Les quatre éléments de base du système français

L'originalité du système français de protection sociale repose et se reflète aux éléments de financement et gouvernance financière constitutifs d'un système sui generis de distribution des risques et des ressources. Ce système particulier serait mal encadré par une simple déduction à la société civile régulée par le marché ou aux procédures et institutions étatiques, bien que les deux domaines évoqués y occupent une place essentielle.

i. Des droits acquis par le travail.

« La sécurité pour les travailleurs n'est pas seulement un accroissement de leurs revenus, mais c'est avant tout un droit, gagé par des institutions précises. Le droit à la sécurité concrétisé dans le droit de la sécurité sociale est un phénomène original et d'une portée considérable »¹⁴³. L'évolution vers la sécurité sociale illustre « la mutation de la

¹⁴² Perroux F., « Les coûts de l'homme » in *L'économie du XXV siècle*, P.U.F., 1961, p. 287.

¹⁴³ Hatzfeld H., *Du paupérisme à la sécurité sociale*, op.cit.

sécurité-propriété à la sécurité-droit du travail »¹⁴⁴. Les besoins de sécurité ne sont plus assurés principalement par l'accès des personnes à la propriété mais par des systèmes complexes de droits.

Robert Castel et Jacques Donzelot¹⁴⁵ ont clairement montré le rôle central de la loi au lieu des contrats et des relations quasi contractuels, pour un aménagement politique et non pas économique. D'un point de vue juridique, ces droits ne sont pas toujours des droits du travail. L'analyse juridique doit être ici complétée par une analyse sociologique : ces droits sont nés dans le monde du travail salarié. Par la suite, ils ont débordé le cadre du salarié pour être adaptés aux autres catégories sociales. Si juridiquement les systèmes de protection sociale ne sont pas toujours liés au travail, s'ils n'institutionnalisent pas toujours un nouveau droit de travail, on peut dire pourtant qu'ils sont indissociables du développement et de l'organisation du travail salarié dans les sociétés industrielles :

- parce qu'ils répondent aux besoins et aux aspirations des travailleurs
- parce que les grandes entreprises en ont eu besoin.

« L'attribution des droits à la protection sociale varie suivant les modèles : il peut s'agir des droits liés à la situation dans l'emploi et acquis grâce au versement préalable de contributions et ouverts selon un principe causal (événement), mais les droits peuvent être alternativement ouverts en fonction d'un principe final lié à la situation particulière d'un individu ou d'un ménage, constatés sur la base de besoins ou du manque de ressources, et fondés sur la citoyenneté ou la résidence. Le modèle d'assurance du revenu salarial vise d'abord les travailleurs, salariés, et privilégie les droits contributifs acquis par le versement de cotisations. »¹⁴⁶

Les titres qui donnent droit aux prestations sociales sont désormais fondés sur l'identité professionnelle. Aucune condition d'appartenance territoriale n'est désormais requise autre que la résidence sur le territoire national. « Il suffit de cotiser au système français de Sécurité Sociale pour bénéficier de ses prestations sociales, qu'on soit français

¹⁴⁴ Hatzfeld H., Du paupérisme à la sécurité sociale, op.cit.

¹⁴⁵ Donzelot J., L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques, Paris : Fayard, 1984.

¹⁴⁶ Palier Br. et Lechevalier A., Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial, op.cit., p. 7

ou étranger. Les bénéficiaires de la protection sociale, tels qu'ils sont envisagés dans le plan français de protection sociale, sont des travailleurs ¹⁴⁷». On organise la protection sociale en faisant la plus grande place aux travailleurs, et en premier lieu aux salariés de l'industrie et du commerce. Louis Alvin avait décrit en 1947 l'évolution du système français de sécurité sociale qui a consisté à créer deux catégories de salaires : le salaire d'activité et le salaire d'inactivité, salaire redistribué sous diverses formes dès que l'être humain est hors d'état de travailler¹⁴⁸. En France, avec l'instauration du nouvel ordre social cette redistribution s'accomplit sur une très large échelle.

« La population de référence – *les travailleurs* - est encore la classe ouvrière, le salariat de référence est le salariat ouvrier, mal sorti d'une précarité séculaire. [...] Jusqu'à présent la plupart des législations de sécurité sociale ont été limitées aux travailleurs salariés [...] Nous entendons aujourd'hui généraliser ces législations à l'ensemble de la population. ¹⁴⁹» Les réformateurs français de 1945 ont préféré une protection sociale privilégiant le travailleur plutôt qu'une protection applicable à tous les citoyens, comme le préconisait le rapport Beveridge¹⁵⁰.

La volonté exprimée par Beveridge de couvrir tous les citoyens existait aussi en France. Elle était exprimée dans plusieurs documents comme le programme du Conseil national de la Résistance qui envisageait « un plan complet de Sécurité Sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence » témoignant la volonté d'organiser une couverture sociale universelle. « Le but final à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre des facteurs d'insécurité ¹⁵¹».

Toutefois, les textes législatifs mis en place adopteront la notion de travailleur. Par conséquent, les droits à la protection sociale sont connectés et conditionnés par le travail, salarié ou non. Etant donné la difficulté de généraliser la couverture de la Sécurité Sociale à l'ensemble de la population, comme on avait déclaré de façon programmatique, « on a jugé alors devoir parer au plus pressé qui était de

¹⁴⁷ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p. 73

¹⁴⁸ Doublet J. et Alvin L., Salaire et sécurité sociale, Population, n°3, 1947 pp. 583-584

¹⁴⁹ Castel R., L'insécurité sociale, op. cit, p. 374

¹⁵⁰ Kerschen N., L'influence du rapport Beveridge sur le plan Français de sécurité sociale..., op. cit. p. 589

¹⁵¹ Exposé de motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 cité dans Join-Lambert, 1997, p.376

garantir la sécurité des travailleurs salariés, car c'est sur eux que devait reposer l'essentiel de l'effort de la reconstruction du pays et du redressement de l'économie¹⁵² ». L'application du régime à la population non salariée et l'association des droits à la sécurité sociale avec la citoyenneté sont renvoyés à plus tard.

Si, selon Bruno Palier, dans l'esprit des rédacteurs du plan « il n'y avait pas une grande différence entre les citoyens et les travailleurs, tous les citoyens étant déjà ou étant appelés à devenir des travailleurs », « les auteurs du plan français de Sécurité sociale espéraient quitter la logique assurantielle et ne plus devoir fonder le service des prestations sur le versement préalable de cotisations ¹⁵³».

« Ce qu'il est convenu d'appeler *la retraite à 60 ans* est ainsi la dernière d'une succession ininterrompue depuis le XIXème siècle de mesures toujours plus favorables au remplacement du salaire par une pension »¹⁵⁴. En particulier, les droits à la retraite ne sont acquis définitivement qu'à la liquidation de la pension et la notion de « droits acquis » en cours de carrière n'a pas de valeur juridique, mais une dimension politique et sociale. Tandis que le Conseil constitutionnel considère que le principe énoncé à l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 est un objectif¹⁵⁵, il interdit que des mesures de mise en application privent d'effets certains principes constitutionnels et notamment la garantie constitutionnelle d'obtenir des moyens convenables d'existence¹⁵⁶.

¹⁵² Laroque P., *Au service de l'homme et du droit: Souvenirs et réflexions*, 1993, p.221

¹⁵³ Palier Br., *Gouverner la Sécurité Sociale*, op. cit. , p.75-76. Par ailleurs, selon P. Laroque, dans «De l'assurance à la Sécurité Sociale, l'expérience française», *Revue Internationale du Travail*, vol. LVII, no 6, 1948, p.643: «S'il est encore nécessaire aujourd'hui d'exiger pour certaines prestations une durée minimum d'immatriculation ou une durée minimale du travail, ces conditions elles-mêmes devraient logiquement disparaître à partir du moment où toute la population du pays se trouverait incluse dans le régime de la Sécurité Sociale, car les conditions ainsi définies ont pour principal objet d'éviter que les éléments de la population qui, par leur activité ou leur oisiveté, sont demeurés extérieurs au régime de la Sécurité Sociale viennent prétendre au bénéfice des prestations».

¹⁵⁴ Friot B., *L'enjeu des retraites, La dispute*, 2010, p. 24

¹⁵⁵ DC no 89-272 du 22 janvier 1990 : « Il incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le onzième alinéa du Préambule, leurs modalités concrètes d'application ; (...) il leur appartient en particulier de fixer des règles appropriées tendant à la réalisation de l'objectif défini par le préambule ».

¹⁵⁶ DC no 99-416 du 23 juillet 1999 : « Il est à tout moment loisible au législateur (...) d'adopter des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que cependant l'exercice de ce pouvoir

Ainsi, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le maintien d'un dispositif de minimum vieillesse constituerait, dans le cadre d'un éventuel passage vers un nouveau régime, un garde-fou constitutionnel permettant d'assurer l'effectivité de l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 et de garantir le « droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Une distinction doit être opérée entre les droits à pension liquidés et les droits en cours d'acquisition afin de mieux appréhender la portée juridique de ces différents droits et leurs modalités d'aménagement dans le cadre d'un éventuel changement de système.

Les droits à pension liquidés sont ceux visés par l'article L. 351-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Les droits en cours d'acquisition sont quant à eux seulement visés en termes de droit à l'information¹⁵⁷ et sont acquis définitivement lors de la liquidation de la pension. Le Conseil constitutionnel¹⁵⁸, la Cour de cassation¹⁵⁹ et le Conseil d'Etat¹⁶⁰ estiment que le paiement des cotisations ne confère aucun droit « acquis » et que seule la liquidation confère à ce droit un caractère définitif. Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans une jurisprudence constante, considère que le principe d'intangibilité des droits liquidés n'est pas un principe constitutionnel¹⁶¹ et ne revêt qu'un caractère législatif.

Il ressort de ces interprétations jurisprudentielles que si le principe d'intangibilité des droits liquidés constitue un principe commun, bien que non constitutionnel, aux régimes de retraite gérés en répartition, ce principe peut faire l'objet d'aménagements particuliers, notamment dans le cas où un régime procède à une révision des droits liquidés lorsqu'il dispose d'informations ou d'éléments nouveaux (éléments complémentaires fournis par l'assuré, informations transmises par un autre régime...) sur la carrière des assurés et intervenant postérieurement à la liquidation.

ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

¹⁵⁷ CSS Art. L. 161-17

¹⁵⁸ DC no 85-200 du 16 janvier 1986

¹⁵⁹ Cass. Soc 8 novembre 1990 ; Cass. Soc. 17 janvier 1991

¹⁶⁰ CE, 17 janvier 1997

¹⁶¹ DC no 94-348 du 3 août 1994 : « aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit l'intangibilité des droits à retraite liquidés »

ii. L'association étroite des prestations sociales à des cotisations sociales

Du point de vue des bénéficiaires, l'élément distinctif du système français est le caractère automatique de la prestation dans le premier cas, alors que, dans un système, comme celui du Royaume Uni, le bénéfice des prestations est soumis à une procédure administrative, comprenant l'examen des ressources et, éventuellement, une condition d'activité « sociale »¹⁶².

Le droit à percevoir des prestations sociales est acquis par le versement des cotisations sociales, prélevées sur le salaire. Les prestations sont calculées par rapport aux salaires précédemment perçus¹⁶³ et la référence à prouver ou à contester sera toujours la qualité quasi salariale des prestations sociales. Ainsi, le niveau des prestations sociales sera longtemps intégré dans les négociations salariales et les prestations seront gérées par « les acteurs nationaux du rapport salarial (confédérations syndicales et patronales)¹⁶⁴ ». « Dans un système fondé sur l'assurance sociale et le principe de la contributivité, l'accès aux prestations est fondé sur le versement de cotisations. On constate de cette façon que ce lien étroit n'est pas de nature d'un équivalent économique, régulé par le marché, mais plutôt le résultat d'un arbitrage politique « social ».

Ce lien entre la cotisation et la prestation peut être plus ou moins serré : le versement des cotisations peut n'être qu'une condition au versement des prestations dont le montant est calculé sans référence au montant des cotisations versées, mais en référence au niveau de salaire précédemment perçu (on parle de système à prestations définies), ou bien les prestations versées sont plus ou moins proportionnelles au volume des cotisations versées par l'assuré (on parle alors de système à cotisations définies)¹⁶⁵».

Associer prestations sociales et salaire souligne le rattachement du domaine de la protection sociale au monde du travail. Cette identification autorise les syndicats à

¹⁶² Palier Br. et Lechevalier A., *Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial*, op.cit., p. 6

¹⁶³ Palier Br., *Gouverner la Sécurité Sociale*, op. cit., p.79

¹⁶⁴ Friot B., *Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967: le paritarisme contre la démocratie sociale*, *La Revue de l'IRES* no 24, printemps-été 1997, p.108

¹⁶⁵ Palier Br., *Gouverner la Sécurité Sociale*, op. cit., p. 76

intervenir dans le domaine de la protection sociale et définit un de leurs rôles dans ce domaine. Il s'agit pour eux de défendre l'augmentation ou du moins le maintien du niveau des prestations, au même titre qu'ils le font pour les salaires.

« Si la communauté de risque, la redistribution des risques conditionnelle à des états aléatoires et l'équivalence globale entre prestations et cotisations caractérisent toute activité d'assurance, l'assurance sociale se singularise par le fait que les prestations ne sont pas fonction de la probabilité d'occurrence du risque mais reposent sur le montant du revenu salarial ; il s'agit de prestations de remplacement du salaire différenciées sur la base de la durée de cotisations et, *via* le salaire, de leur montant. Il existe donc une relation d'équivalence entre cotisations et prestations relativement au revenu salarial – équivalence qui peut être exprimée en termes de revenus salarial moyen –, compte tenu d'une redistribution des risques *ex post* entre les assurés. Cette équivalence ne peut être maintenue à travers le temps que si les prestations sont revalorisées comme les salaires»¹⁶⁶.

« Ce dont les organisations patronales et ouvrières discutent, sur le plan national, à l'occasion des contrats divers qui s'établissent entre elles, c'est en vérité non pas les seuls salaires directs, c'est-à-dire la somme qui sera remise par les chefs d'entreprise aux travailleurs, mais le revenu total qui, d'une façon ou d'une autre, par un mécanisme ou par un autre sera attribué au groupe des travailleurs ¹⁶⁷».

Suivant l'analyse de Bernard Friot, on pourrait ainsi différencier la cotisation sociale et son fonctionnement à l'épargne salariale et l'impôt préaffecté¹⁶⁸ :

△ la cotisation sociale est proportionnelle au salaire et elle est attribuée selon un même taux quel que soit le niveau du salaire direct. Ses effets redistributifs verticaux sont par conséquent limités, la redistribution se faisant au niveau du groupe socioprofessionnel.

△ La cotisation sociale ne génère aucune épargne salariale ; par contre, elle est répartie automatiquement entre les bénéficiaires des prestations et elle substitue la logique du salaire à celle de la propriété. Selon Bernard Friot, l'expression « salaire

¹⁶⁶ Palier Br. et Lechevalier A., Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial, *op.cit.*, p. 5-6

¹⁶⁷ Marchal J., Esquisse d'une théorie moderne des salaires et d'une théorie générale de la repartition, 1955, p.558-559

¹⁶⁸ Friot B., Puissances du salariat, *op.cit.*

différé » est fausse parce que le bénéficiaire « ne récupère pas les cotisations qu'il a versées comme actif, les cotisations-prestations étant une socialisation et non un différé de salaire».

Alors, on désigne cinq caractéristiques pour la ressource salariale qu'on appelle cotisation¹⁶⁹ :

a.le *financement patronal* : ce sont les employeurs, individuellement et collectivement, qui financent les ressources dont les bénéficiaires sont les travailleurs, même en situation de retraite ou étudiants recevant des allocations familiales.

b.La *généralité*, au sens double, de la cotisation : d'une part, elle n'est pas ciblée et en particulier elle ne relève pas de discrimination positive ; d'autre part, elle n'est pas réductible à une logique d'entreprise, y compris au sens large de regroupement d'entreprises dans un cadre professionnel ou local.

c. La cotisation sociale comme ressource salariale est *homologuée* « au sens où, déterminée par une distribution politique, elle ne peut être rapportée à un fondement qui trouverait son objectivité en dehors du compromis politique (convention collective, caisse de sécurité sociale...)

d. La cotisation sociale se caractérise par une *continuité* étant en mesure d'assurer sans ruptures l'ensemble du cycle de vie des individus et leur mobilité géographique et professionnelle.

e. Le caractère de *forfait salarial* de la ressource : la cotisation n'est pas définie par le marché, ni attribué « au coup par coup sur la base d'une contribution immédiate de son titulaire ».

Les prestations de la sécurité sociale française n'ont, selon Volovitch, pas d'objectif égalitaire¹⁷⁰. Financées par une cotisation proportionnelle au revenu, leur montant est calculé en proportion de ce revenu. Leur fonction n'est pas d'opérer une redistribution verticale (des riches aux pauvres), mais une redistribution horizontale, des actifs aux retraités, des biens-portants aux malades ou des actifs ayant un emploi aux chômeurs¹⁷¹.

¹⁶⁹ Friot B., Et la cotisation sociale créera l'emploi, Paris, La Dispute, 1999

¹⁷⁰ Volovitch P., Protection sociale: le mythe de la « machine égalitaire », *Alternatives Economiques* n° 126, avril 1995

¹⁷¹ Ces prestations peuvent cependant avoir des effets variés dans ce domaine. Du côté des retraites, la prise en compte des dix meilleures années introduisait bien une redistribution (au bénéfice des personnes n'ayant pas une carrière complète c'est-à-dire principalement des femmes). Dans le sens exactement inverse, la durée de cotisation plus courte et la durée de vie plus longue des cadres introduisent une

Sa logique était dans le cadre du plein emploi, de faire payer tout le monde, avec une cotisation dès le premier franc de revenu d'activité¹⁷², pour en faire profiter tout le monde¹⁷³. Cette machine qui prend d'une main pour redonner de l'autre peut sembler pas très cohérente en termes de circuit. L'avantage, c'est qu'elle a un effet intégrateur, un rôle d'homogénéisation sociale considérable. A l'inverse, les systèmes dans lesquels certains payent pour financer des prestations non contributives offrent certes des circuits plus clairs, mais au prix d'une désignation/stigmatisation des pauvres.

Du fait de l'existence de transferts, Volovitch insiste qu'on ne peut pas appliquer mécaniquement cette distinction aux prestations servies en France. Il lui semble nécessaire de découper le système français en quatre parties¹⁷⁴:

▲ Les prestations financées directement par l'Etat (on parle de régimes publics) sont évidemment des prestations non contributives.

▲ A l'inverse, les régimes de retraite complémentaire, les régimes d'employeurs et les mutuelles sont financés par des cotisations et ne reçoivent pratiquement aucun financement public. On peut parler de prestations contributives.

▲ La Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) est financée pour près de 30% par des ressources publiques. Côté bénéficiaires, les prestations familiales sont universelles, c'est-à-dire déconnectées de tout versement de cotisations. Ni totalement contributives ni complètement non contributives, les prestations de la CNAF sont ici traitées de façon spécifique.

▲ Les deux tiers (64,5%) des prestations restantes sont versées par les deux autres caisses et régimes de protection sociale. Ces régimes sont très majoritairement financés par des cotisations, sous forme directe ou sous forme de transferts entre régimes de

redistribution à leur profit, c'est-à-dire au profit des plus aisés. Mais dans le débat sur la "machine égalitaire", cette inégalité au profit des cadres n'est pas couramment évoquée. A noter, toujours sur ce sujet, que la réforme des retraites va progressivement amoindrir le poids de ces deux redistributions. Au détriment des femmes et de tous ceux dont les carrières seront incomplets, à l'avantage de ceux qui rentreront jeunes sur le marché du travail.

¹⁷² De ce point de vue, l'introduction de la Contribution sociale généralisée première version respectait cette logique. Il y avait simplement un élargissement de l'assiette des revenus d'activité à un ensemble plus vaste de revenus. La CSG deuxième version est un peu différente dans la mesure où elle est affectée au financement de prestations non contributives dans le domaine de la vieillesse.

¹⁷³ Tout le monde, c'est-à-dire les cotisants et leurs ayants droits (conjoints, enfants). Ce financement par un individu, alors que les droits sont ceux d'un ménage, engendre des effets de redistribution très intéressants sur lesquels il faudrait revenir.

¹⁷⁴ Volovitch P., Protection sociale: le mythe de la « machine égalitaire », op.cit.

protection sociale. Les financements directs par des ressources publiques, sans être absents, ne représentent que 8,5% du total de leurs recettes (hors transferts).

iii. La gestion par les intéressés

En s'opposant aux critiques du système d'avant guerre, la participation des travailleurs dans la vie économique serait la voie la plus démocratique pour leur émancipation des paternalismes, patronal (assurance d'entreprise) ou étatique (assistance publique). Cette responsabilisation ferait d'eux des éléments passifs à des éléments actifs pour leur propre indépendance, garantissant que le pauvre assisté deviendrait ainsi un travailleur conscient constituant une part du travailleur collectif. Pour les hommes de la Libération, en effet, le principe d'une gestion de la Sécurité Sociale par les principaux intéressés constituait sans conteste une conséquence directe de l'idée de démocratie sociale : de même que la démocratie sociale impliquait que la gestion des institutions créées au profit des travailleurs soit prise en charge par les représentants de ces derniers. En consacrant ce principe, ils n'entendaient donc nullement innover de manière radicale sur le plan technique ou doctrinal ; ils entendaient seulement concrétiser toutes les potentialités recélées dans le concept même de démocratie : concrétisation qui leur semblait au demeurant d'autant plus légitime et opportune qu'elle se trouvait largement confortée, par plusieurs considérations d'ordre à la fois historique et pratique ¹⁷⁵».

Ce type de gestion fut perçu non seulement comme une conséquence directe de la démocratie sociale, mais aussi comme une condition indispensable à son bon fonctionnement¹⁷⁶. Ce ne pas seulement l'éviction de l'Etat et l'organisation d'une gestion majoritairement syndicale de la Sécurité sociale ; le mode de gestion retenu dans le Plan Français de Sécurité sociale vise aussi l'émancipation des travailleurs: leur libération et leur responsabilisation¹⁷⁷. Au lieu d'une assistance insuffisante, stigmatisant et controlatrice, on met en avance une vision d'émancipation et de

¹⁷⁵ Borgetto M., Sécurité Sociale et démocratie sociale: état des lieux, Revue Française de Finances Publiques, no 64 novembre 1998, LGDJ, P.25

¹⁷⁶ Borgetto M., Sécurité Sociale et démocratie sociale: état des lieux, op. cit., p.26

sécurité complète et légitime par les assurances sociales. Ainsi, Pierre Laroque précise 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 ont leurs pleines responsabilités. ^{178 179.} »

Dans la conception française, la sécurité sociale doit non seulement donner aux travailleurs un sentiment de sécurité, mais aussi leur faire prendre conscience que cette sécurité est leur propre fait, qu'ils en ont le mérite et la responsabilité¹⁸⁰ désignée à l'époque par l'expression « démocratie sociale » : la gestion par une majorité des salariés élus lors d'élections sociales quinquennales. Refusant de confier la gestion du nouveau dispositif aux institutions mutualistes (refus qui n'empêcha pas les caisses d'être conçues comme des sociétés mutualistes et de relever, par conséquent, du Code de la mutualité) -lesquelles sont ainsi, avec le patronat,, les grands perdants de l'opération - le plan de 1945 privilégie donc la voie syndicale ; s'il n'écarte pas toute présence patronale au sein des conseils d'administration des caisses, il entend cependant accorder un pouvoir dominant aux salariés : ceux-ci sont représentés à concurrence des deux tiers, l'employeurs n'étant représentés qu'à concurrence du tiers restant.

Cette gestion par les intéressés, même si elle est dès le départ encadrée par l'Etat, qui définit les cotisations et les prestations, est revendiquée par les syndicats au nom du caractère de salaire indirect de la sécurité sociale, financée par des cotisations assises sur le salaire direct. Le patronat n'aura de cesse d'obtenir l'interruption de cette expérience de démocratie sociale¹⁸¹.

« Du point de vue de la nature du système de protection sociale que cela

¹⁷⁷ Dreyfus M., L'émergence tardive des assurances sociales en France, dans Les assurances sociales en Europe, p.97 : « Sur ce sujet, on retrouve la division entre gestionnaires et bénéficiaires qu'à connu la « mutualité impériale » née sous Napoléon III. Les assurances sociales sont donc empreinte de paternalisme mais elles tendent peu à peu à d'en défaire. Lieu d'apprentissage de la gestion des œuvres sociales par et pour les salariés, elles constituent une transition entre les formes traditionnelles de paternalisme et la gestion syndicale : cette dernière s'élargira à partir de la Libération à la Sécurité sociale et aux comités d'entreprise ».

¹⁷⁸ Laroque P., Le plan français de la Sécurité Sociale, Revue française de travail, 1, 1946, p.13

¹⁷⁹ Laroque P., op. cit., 1946, p.13 : « Nous voulons que demain les travailleurs considèrent que les institutions de Sécurité sociale sont des institutions à eux, gérées par eux et où ils sont chez eux ».

¹⁸⁰ Laroque P., op. cit., 1948, p.645

¹⁸¹ Friot B., Puissances du salariat, op. cit., p. 165

implique, ce rejet de la gestion étatique comme de la gestion privée de la Sécurité sociale au profit d'une gestion incluant les représentants des employeurs et des salariés est plus importante que les différences entre gestion ouvrière, mutualiste ou strictement paritaire. Ces dernières apparaissent comme des variations d'une même modalité de gestion de la protection sociale relevant du même répertoire de protection sociale, tandis que la gestion étatique ou privée relève d'autres répertoires ¹⁸²».

« Le plan de Sécurité Sociale élaboré en 1945 ne se contenta pas, en posant le principe d'une protection globale ayant vocation de couvrir l'ensemble de la population, de consacrer la démocratie sociale. Il interdit également, en associant étroitement les partenaires sociaux à la gestion du système, introduire cette même démocratie au sein de ce dernier, contribuant de la sorte à parachever la construction [...] L'intention affichée consistait ni plus ni moins à permettre aux assurés d'être désormais en charge de la gestion du système et non plus, comme cela avait pu être jusqu'alors, simplement associés à celle-ci [...] La gestion par les intéressés s'appuie sur la base du sentiment qu'une représentation spécialisée plus proche des assujettis ou des bénéficiaires sera mieux à même d'assurer la protection de l'individu et la satisfaction des ses intérêts¹⁸³. Il s'agit d'assurer « le relèvement matériel, intellectuel et moral des travailleurs économiquement par la collaboration même des intéressés »¹⁸⁴.

Les évolutions institutionnelles entre gestion ouvrière (quand les membres des conseils d'administration sont élus et majoritaires au sein des caisses) et gestion paritaire (stricte parité entre représentants patronaux et salariés désignés et non élus) constituent un élément important des politiques publiques de Sécurité sociale en France. Il oppose les partis de gauche et la plupart des syndicats (favorables à la gestion ouvrière) et les partis de droite et le patronat (plutôt favorables au paritarisme). Mais ces enjeux ne doivent pas en masquer d'autres, portant sur la répartition et les conflits de compétences entre l'Etat et les partenaires sociaux en matière de protection sociale¹⁸⁵.

Contrairement aux vœux de la CGT, l'ordonnance de 1945 fait de la caisse nationale non pas un organisme mutualiste, mais un établissement public à caractère

¹⁸² Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p.85

¹⁸³ Laroque P., Préface dans H.C. Galant, Histoire de la sécurité sociale française, Paris, Armand Colin, 1955

¹⁸⁴ Laroque P., cité par F.-X. Merrien, 1990, rapport cité, p.245

¹⁸⁵ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale, op. cit., p.91

administratif avec un conseil où les représentants des travailleurs sont en minorité. Le patronat, politiquement très affaibli au lendemain de la guerre, mais qui avait pu conserver son pouvoir de domination économique, attendait de l'Etat qu'il maintienne la sécurité sociale dans les limites d'un « droit social » cantonné dans son ordre, en sorte qu'elle n'offre pas aux salariés la maîtrise d'une partie de la détermination des salaires. Aussi bien obtint-il qu'il soit exclu que les instances de sécurité sociale fixent les cotisations et les prestations, ce droit restant la prérogative de l'Etat¹⁸⁶.

Cette question du poids des salariés dans la gestion des caisses est aussi au cœur du conflit décisif sur la caisse unique, à savoir le rattachement des allocations familiales. Certes, les ordonnances de 1945 posent bien le principe d'une unification des allocations familiales et des assurances sociales dans la « sécurité sociale », mais l'hostilité du patronat, du MRP et de la CFTC empêchera sa mise en œuvre : le maintien de l'autonomie des caisses d'allocations familiales est acquis en 1949¹⁸⁷.

L'introduction du paritarisme dans les caisses d'allocations familiales avait été une révision profonde des choix faits pour les bases de la gestion de la sécurité sociale. Avec la réforme du régime général de l'été de 1967, la régulation des caisses est cherchée non plus dans leur alignement sur le service public, comme il avait été envisagé lors du retour du Général de Gaulle au pouvoir, mais dans le renforcement du pouvoir des instances nationales¹⁸⁸. La suppression des élections syndicales affaiblit les liens entre les salariés et les administrateurs, créant la distance nécessaire à un syndicalisme de représentation.

Pourtant, la responsabilité de fixer l'équilibre financier de différents risques (maladie, vieillesse, famille) n'était jamais réservé qu'à l'Etat, vu que les ordonnances de 1945 qui ont créé les principaux régimes sociaux de base n'avaient confié aux conseils d'administration des caisses de sécurité sociale que la seule responsabilité de déterminer le budget de la gestion administrative des caisses¹⁸⁹. Avant 1958, ce pouvoir revenait au seul pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire n'ayant d'autre fonction que de compléter les dispositions de la loi. Avec la Constitution du 4 octobre 1958, le champ

¹⁸⁶ Friot B., *Puissances du salariat*, op. cit., p. 174-175

¹⁸⁷ Friot B., *Puissances du salariat*, op. cit., p. 176

¹⁸⁸ Friot B., *Puissances du salariat*, op. cit., p. 177-178

¹⁸⁹ Pellet R., *Les finances sociales, Economie, droit et politiques*, LGDJ, Systèmes, pp. 109-110

de compétence du Parlement a été considérablement réduit : en application des articles 34 et 37 de la Constitution, le législateur n'est plus compétent que pour « déterminer les principes fondamentaux de la sécurité sociale » le gouvernement devenant le véritable responsable de l'équilibre financier des risques sociaux¹⁹⁰.

La Caisse Nationale d'Assurance Nationale des travailleurs salariés dispose apparemment du pouvoir de décider des augmentations des taux de cotisations ou de diminution des taux des prestations (l'augmentation des prestations et la diminution des charges sociales sont donc exclues). En réalité, ce pouvoir théorique de la CNAMTS s'exerce encore sous réserve du droit d'opposition du ministre des affaires sociales. On ne s'étonnera donc pas que le conseil d'administration de la Caisse nationale n'ait jamais cherché à exercer ses prérogatives, laissant au gouvernement l'initiative et la charge de prendre directement les mesures impopulaires de rétablissement de l'équilibre financier de la branche. En fait, après avoir perdu en 1962 le pouvoir de direction des personnels, confié depuis lors au directeur de ces établissements et non plus à leur conseil d'administration, les partenaires sociaux ont aussi perdu en 1968 le pouvoir de décider librement des budgets administratifs des caisses de sécurité sociale.

Par conséquent, la gestion financière du système d'assurance sociale a été réservée aux partenaires sociaux pour éviter au niveau symbolique la bureaucratisation et la subordination de la politique sociale à des considérations purement budgétaires. Au moment où le contrôle budgétaire est devenu d'essence, la gestion dévolue du système s'est présentée problématique, une série de réformes ont été graduellement implémentées afin de renforcer l'état au sein du système au détriment des partenaires sociaux¹⁹¹.

Section 2 Le système beveridgien et ses caractéristiques principaux

La création du *Welfare State* en Grande Bretagne est une démarche qu'on ne pourrait pas facilement décrire comme une série de ruptures. Au contraire, on observe un système conservatif et inspiré des idées fortes et résistantes. La création et le

¹⁹⁰ Pellet R., Les finances sociales, Economie, droit et politiques, LGDJ, Systèmes, p. 111

¹⁹¹ Palier Br.,(éd.) A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in the continental Europe, Amsterdam University Press, 2010, pp. 86-87

développement de l'état providence est le produit final d'une très longue évolution historique qui est aussi une évolution poussée par des oppositions, bien qu'elles se manifestent un peu différemment par rapport à la France.

Il serait plus précis de regarder l'évolution du *Welfare State* britannique comme une économie mixte de « welfare »¹⁹² dans laquelle l'état, le secteur caritatif, la famille et le marché ont joué des rôles différents dans des différentes périodes historiques. John Saville a suggéré qu'on peut identifier trois fils qui affectent et forment la protection sociale¹⁹³. Premièrement ce sont les exigences économiques accrues d'une société industrielle de plus en plus complexe, dans un deuxième niveau les pressions originant de la population et troisièmement, ce sont les calculs de survie politique de groupes de pouvoir.

Sous section 1. La décision étatique de mener une véritable politique keynésienne.

L'Angleterre a constamment évité la révolution sociale avec une série de programmes de concessions politiques qui ont graduellement et ponctuellement diffusé le mécontentement des classes moyennes et des classes ouvrières¹⁹⁴. Pourtant, l'apparition de chaque nouvelle évolution se fait comme une réponse nécessaire à l'échec reconnu de la politique établie. Mais cette évolution ne devrait pas nous amener à une conception de « progrès » linéaire et téléologique de l'histoire de politique sociale¹⁹⁵.

¹⁹² Lewis J., Comparer les systèmes de protection sociale, Rencontres d'Oxford, France- Grande Bretagne, vol.1, The voluntary sector, the state and social work in Britain, 1995, p.53 et Paci M. , «Long waves in the development of welfare systems», dans le C.S. Maier (ouvrage collectif) , Changing boundaries of the political: Essays on the evolving balance between state and society, public and private in Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 1987

¹⁹³ Saville J., The origins of the Welfare State, *Social Policy and Social Welfare*, Open University Press, Milton Keynes, 1983, pp. 8-17, p. 11

¹⁹⁴ Fraser D., The Evolution of the British Welfare State: A History Of Social Policy Since The Industrial Revolution, Palgrave Macmillan, (2nd Ed.) 2009, p. 9

¹⁹⁵ Daunton M. (ed.), Charity, self-interest and welfare in the English past, UCL Press, 1996, Introduction de Martin Daunton

Les transfigurations de logique et de structure de la politique sociale en Angleterre s'articulent comme des compromis entre tensions et oppositions entre soit l'organisation décentralisée et dispersée des *Poor Laws* contre les tentatives centralisatrices des réformateurs-visionneurs, soit comme des tensions entre le choix d'assistance ou le choix d'assurance de la classe ouvrière. Parallèlement, s'articulent les oppositions entre la tradition individualiste et les formes pragmatiques ou idéologiques de collectivisme. Entre la solidarité vers les pauvres méritants et la légitimité d'une assurance nationale quasi actuarielle inspirée par la notion de la réciprocité du contrat libéral.

Mais, surtout, la façon précise dont les ressources étaient extraites, constituait une influence importante à la formation de l'Etat portant aide à définir les frontières entre l'Etat central et les collectivités locales, et entre l'Etat, le marché et les organisations volontaires. Ces influences fonctionnaient bien sur vers deux directions ; la structure institutionnelle influençait le système fiscal et elle était parallèlement influencée par celui-ci.

Dans quelques sociétés, des ressources importantes peuvent être recouvrées de façon relativement facile par le biais des contributions par les employés et les employeurs pour les services sociaux, collectées et contrôlées par des organisations autorisées par l'Etat. L'existence du secteur caritatif peut être encouragée par des allègements ou déductions fiscales, tandis qu'un niveau élevé d'impositions pourrait éroder l'offre discrétionnaire. Par ailleurs, selon J. M. Daunton, « s'il est plus facile de collecter les ressources nécessaires par l'imposition générale étatique, cette situation peut faciliter la formation d'un état central et bureaucratique ; dans d'autres cas, on peut juger plus convenable de limiter l'imposition nationale et reposer davantage sur les impôts locaux. Les systèmes fiscaux sont une influence majeur à la capacité relative d'un état et d'autres agences publiques d'offrir des services, mais ils dépendent de leur côté de la disponibilité des institutions collaboratives et de leur capacité de faire face aux exigences évolutives »¹⁹⁶.

i. L'évolution de rupture avec le paradigme de la « pauvreté volontaire » des Lois

¹⁹⁶ Daunton M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951, Past and present*, 150, 1996, p. 170

L'histoire de protection sociale a été dominée par une approche, simple et linéaire qui s'efforçait d'expliquer le succès du volontarisme et l'émergence d'un Etat puissant. L'accent a été maintenant déplacé, dans une tentative d'expliquer le mode dans lequel « les instruments utilisés pour satisfaire les besoins publics »¹⁹⁷ ont varié au fil du temps et entre différents pays dans un partage entre l'Etat, la charité, la famille et le marché.

Au cours du XIV^e siècle et afin de faire face à un manque chronique de main d'œuvre, l'état paternaliste a essayé d'introduire un contrôle de salaires et d'empêcher la montée des salaires par la mobilité de la main d'œuvre¹⁹⁸. Lors du 16^{ème} et jusqu'au 18^{ème} siècle, c'est la théorie économique de mercantilisme qui prévalait et qui pourrait être jugée comme la haire du féodalisme, selon laquelle l'Etat pourrait réguler le caractère et la direction de l'activité économique de la nation et le paternalisme de la législation sociale des Tudor était d'une telle inspiration¹⁹⁹. Il s'agissait d'une approche plus constructive mais également répressive et inefficace qui reconnaissait une responsabilité minimale de la communauté pour les inaptes au travail, tandis qu'on continuait à considérer et traiter les pauvres compétents au travail comme des vagabonds et des criminels²⁰⁰. La peine prévue était, en pratique, l'esclavage.

Sous la pression du mécontentement social et des craintes de révolte c'est l'acte connu comme *43rd of Elizabeth*²⁰¹ qui constitue la première tentative organisée et systématique de rationaliser le système de traitement et de secours aux pauvres avec le

¹⁹⁷ Maier C., Introduction dans C. Maier (ed.), *Changing boundaries of the political: essays on the evolving balance between state and society, public and private in Europe.*, Cambridge, 1987

¹⁹⁸ Avec le «Statute of Labourers» de 1351 et l'« Act de 1388 ». C'était la législation contre le vagabondage qui constitue les origines du secours aux pauvres.

¹⁹⁹ Lewis J., *Comparer les systèmes de protection sociale*, p. 68 : «...la législation élisabethaine se montrait bien adaptée aux besoins d'une économie de marché agricole. Le système était articulé autour des paroisses, financé par l'impôt foncier et géré par une élite locale qui payait la plupart des impôts.»

²⁰⁰ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 34

²⁰¹ «Poor Law Act» de 1601

concept de « mettre les pauvres au travail ». On instituait un système de classification des pauvres qui prévoyait de « poor houses » pour les incompetents physiques ou mentaux au travail alors que pour les pauvres en condition de travailler, on instituait la menace des institutions de correction, *les workhouses*. Selon les *settlement laws*, les personnes recevant une assistance étaient étroitement liées à la paroisse qui la leur versait. Chaque paroisse était responsable pour « ses propres pauvres » et les payeurs de taxes de chaque paroisse s'efforçaient de réduire le niveau des taxes payées en assumant seulement les pauvres de son territoire et en mettant de véritables obstacles à libre circulation de la main d'œuvre dans un moment historique, où on observe une concentration de la demande des travailleurs dans les nouveaux centres industriels et de manufacture²⁰².

Au niveau de l'organisation d'aide aux pauvres, 43rd of Elizabeth établissait un réseau local assez souple, autonome et fragmenté et le *Poor Law* est devenu à l'échelle nationale « la rationalisation combinée et l'accumulation des pratiques locales ». Après deux siècles de mise en pratique, le *Poor Law* est devenu un outil de politique sociale « de variété infinie et de grande versatilité »²⁰³. Mais l'augmentation explosive de la population, l'accroissement de la mobilité sociale, les fluctuations économiques et l'industrialisation ont créé ce système, qui a été forgé pour répondre aux exigences d'une économie préindustrielle, afin d'atteindre ses limites.

A côté de ce système local s'est développé un réseau assez répandu des hôpitaux caritatifs de la charité laïque ou ecclésiastique. Mais, la charité présupposait une société hiérarchiquement structurée dans laquelle existerait une classe supérieure des « dépensiers » et une inférieure des « récepteurs ». Les entreprises philanthropiques qui organisaient la politique sociale de l'époque étaient, alors, intrinsèquement associées à l'esprit paternaliste des classes dominantes qui conduisait à la reproduction des divisions existantes²⁰⁴.

Cette conception de l'état mercantiliste a été progressivement abandonnée avec le libéralisme du laissez faire et le rôle central des intérêts personnels des acteurs économiques qui idéalise l'intervention minimale de l'Etat au libre

²⁰² Jones K., *Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to the New Labor*, 3rd Ed., Continuum International Publishing Group, 2006, p. 2

²⁰³ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., pp. 36-38

²⁰⁴ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., Introduction

fonctionnement du marché. La Révolution industrielle consistait en un changement complet de la société rurale et agricole à une société industrielle et urbaine. Les bénéfices économiques de l'industrialisation ont été payés d'une manière par les coûts sociaux de l'urbanisation²⁰⁵. La révolution industrielle a aussi apporté les problèmes de l'intensification du travail, de la discipline et des risques d'accident, mais la question du changement de responsabilité va apparaître beaucoup plus tardivement. La réaction initiale de la société était que, d'une manière, les individus étaient responsables de leur propre secours et que le bien commun consistait réellement à la somme des intérêts individuels de chaque membre de la société.

Selon D. E. Ashford, on a préféré une solution au grand problème social de Grande Bretagne de la période qui permettrait à la bourgeoisie de s'occuper avec la détresse sociale au minimum de dépenses et avec la moindre perturbation de l'harmonie rurale. Le point central de ce raisonnement était le souci de contrôler la taxation locale. En effet, les Anglais ont conçu une solution au 18^{ème} siècle pour des problèmes du 19^{ème}. Ce décalage n'est pas un produit curieux des conditions socio-économiques, mais plutôt la démonstration du pouvoir de l'aristocratie de terre qui s'est préservé jusqu'à la période edwardienne²⁰⁶.

Les Whigs étaient déterminés à apporter une nouvelle humanité et une nouvelle efficience au gouvernement. La réalisation des défauts de *Poor Law* a suscité des critiques qui variaient des propositions d'une abolition totale de *Poor Law* et des solutions plus modérées de compromise et de modernisation. La critique libérale²⁰⁷ mettait l'accent sur les effets pervers sur la moralité des pauvres et les effets de déresponsabilisation. Parmi les premières questions posées, on trouve la raison pour laquelle les réformes de *Poor Law* se sont avérées non libérales et inefficaces²⁰⁸. Le *Poor Law* a été critiqué comme contreproductif, parce qu'il condamnait les pauvres à la dépendance et n'encourageait pas l'indépendance et l'initiative personnelles²⁰⁹.

²⁰⁵ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 6

²⁰⁶ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, Oxford, Basil Blackwell, 1988, pp. 67-70

²⁰⁷ Townsend P., *The Structured Dependency of the Elderly: A Creation of Social Policy in the Twentieth Century*, *Ageing and Society*, Volume 1 / Issue 01 / January 1981, pp 5-28

²⁰⁸ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 11

²⁰⁹ Selon Joanna Innes, à la fin du 19^{ème} siècle on assiste au développement d'une nouvelle

La nouvelle science de l'économie a été invoquée pour donner des « réponses scientifiques et rationnelles aux anciens problèmes »²¹⁰. L'Association Britannique avait adopté la nouvelle science de « *vital statistics* » qui consistait à l'application de la statistique aux problèmes sociaux²¹¹. Selon l'esprit de l'idéologie libérale du laissez faire et sous la peur d'instabilité sociale provoquée par les « Swing Riots » de 1830, on voit apparaître le *Poor Law Report* de 1834 de la *Royal Commission* qui instaure le dit *New Poor Law*. Les membres de la Commission et la figure distinguée de Chadwick inspirées de l'argumentation d'individualisme libéral avaient « une vision prédéterminée des maux de *Old Poor Law* »²¹² mais présentée comme une législation reposée sur des bases scientifiques et des principes économiques. L'accent mis à la liberté individuelle renforcée avec l'intérêt individuel était en réalité la rationalisation de la nécessité pour les classes privilégiées de préserver leurs droits de propriété et empêcher un interventionnisme social financé par des fonds publics touchant sa propriété²¹³.

Le caractère central du *New Poor Law* était au centre des critiques animées parce qu'il était l'outil primordial de mise en pratique du principe de « moins d'éligibilité ». Alors, l'objectif exprimé n'était pas l'abolition ou même la réduction de la condition de paupérisation mais de rendre l'aide insupportable aux pauvres. Toute aide aux pauvres serait restreinte dans le *workhouse* où on restaurait le principe de « travail » en conditionnant l'aide aux services rendus.

L'expérience historique de tous les pays où la charité légale a été pratiquée sur une grande échelle, montre l'aumône publique présente à presque toujours trois caractéristiques²¹⁴ : elle est humiliante, honteuse pour le pauvre qui la reçoit ; elle ne

terminologie pour distinguer les nouvelles formes de charité des plus traditionnelles, qui distingue entre la charité «subventionniste» et la charité «préventive». Innes J, *State, Church and voluntarism in the European Welfare, 1690-1850* dans *Charity, Philanthropy and Reform*, Cunningham H. And Innes J. (éd.), MacMillan Press Ltd, 1998, pp. 46-49

²¹⁰ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 4

²¹¹ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 15

²¹² Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op.cit. , p. 46

²¹³ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op.cit. , p. 73

²¹⁴ Boumediene M., *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à a protection sociale de 1945 à nos jours*, Thèse, Publibook, Paris, 2003

s'étend pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour le maintien de l'existence physique ; elle est accordée sous des conditions cruelles, qui équivalent souvent à un emprisonnement pénal et qui, le plus souvent encore, privent l'assisté de toutes les jouissances morales dans lesquelles on pourrait trouver un dédommagement à sa misère. L'assistance sociale ne les élève pas au-dessus de la misère, ne leur donne pas une chance supplémentaire d'arriver un jour à l'indépendance et à la fortune²¹⁵. Le workhouse est devenu non seulement « un droit désagréable de restriction » comme l'envisageait Chadwick pour les « oisifs », mais plutôt un objet d'effroi pour toute famille de la classe ouvrière²¹⁶. La nouvelle Loi de Pauvres de 1834 visait au renforcement des principes de marché. Les formes anciennes d'offre d'aide, locale ou nationale, étaient censées désinciter l'insertion au marché du travail et pour cela on devrait mettre en place un système plus adapté aux récemment découvertes lois de l'économie²¹⁷.

Il s'agit essentiellement d'une attaque contre les pratiques traditionnelles du 18ème siècle qui sont « incompatibles avec les nouvelles exigences de l'industrie »²¹⁸. L'industrie rendra incontournable une politique sociale de marchandisation, d'adaptation de la force de travail aux exigences de la nouvelle économie. Le conflit entre l'ancienne et la nouvelle Loi de Pauvres reflète l'effort de déplacer le travail « orienté aux tâches » au travail « mesuré par le temps » et la lutte contre une « économie morale de la masse » et au contraire établir un marché sur le principe reposant de la « loi » d'offre et de demande²¹⁹. Cette régularisation constitue l'étape la plus décisive pour la marchandisation de la main d'œuvre britannique.

Pourtant, la Nouvelle Loi des Pauvres n'était pas un dispositif rudimentaire, elle reposait sur une base idéologique de philosophie utilitariste et qui représentait une forme d'investissement public²²⁰, un investissement coûteux, mais finalement destiné à contenir les dépenses publiques sociales.

²¹⁵ cité par Guillaume M., La sécurité sociale, son histoire à travers les textes, tome I, 1780-1870, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1994, p. 222

²¹⁶ Rosanvallon P., La crise de l'Etat-providence, op.cit., p. 144 : « Le débat autour des lois sur les pauvres de la fin du 18ème siècle au début du 19ème siècle reflète pratiquement les tensions entre l'aristocratie terrienne et la bourgeoisie industrielle montante, qui avait besoin d'une force de travail mobile et disponible ».

²¹⁷ Arblaster A., The Rise and Decline of Western Liberalism, Oxford: Basil Blackwell, 1984, p. 251

²¹⁸ Thompson Ed., Customs in common, 1991, Harmondsworth, Penguin

²¹⁹ Thompson Ed., Customs in common, 1991, Harmondsworth, Penguin

Mais la nouvelle politique était, elle aussi, opposée et fortement détestée. Les radicaux et les Tories luttèrent contre les Commissaires de *Poor Law*. Ce système de *workhouse*, conçu pour les chômeurs ouvriers, ne pouvait répondre aux besoins et problèmes aux nouveaux centres d'industrie et de manufacture où « la fermeture d'une grande industrie provoquait un chômage de masse »²²¹. Le *New Poor Law* a été construit pour faire face aux problèmes de destitution rurale. Le test de « *workhouse* » était un remède inadapté au problème de l'interruption de travail temporaire qui provoquait la pauvreté des espaces industriels.

Le réseau fragmenté et dispersé en environ 15000 paroisses²²² a été jugé inefficace et irrationnel. La discrétion locale facilitait la corruption, l'intimidation, et l'inconsistance. La solution proposée, ainsi, par Chadwick était un système uniforme et centralement organisé par une instance centrale ayant l'autorité de formuler des recommandations et régulations obligatoires afin de contrôler les pratiques locales. Cette dernière tendance a en pratique échoué en raison des résistances locales traditionnelles de *Poor Law Unions*. La variété des pratiques pendant la mise en œuvre de la législation de *New Poor Law* était, en réalité, équivalente à celle d'avant les réformes de 1834 et en pratique le *Poor Law Commission* avait un pouvoir assez limité dans le cas où elle se trouverait en face d'une union locale qui refusait de se conformer aux régulations centrales²²³ en raison du fait que le coût de toute intervention d'aide était exclusivement assumé par la paroisse.

Le victorianisme où se basait ce système consistait à un amalgame de libéralisme économique et un utilitarisme moral qui appartenait à 4 éléments de base : le travail, la prudence, la respectabilité et surtout l'autonomie de la personne²²⁴. Cette fusion politique et sociale des intérêts de l'aristocratie et des classes moyennes a formé une alliance du capital avec la propriété pour former une nouvelle classe dominante.

Mais, la grande acceptabilité répandue de l'idéologie libérale va être

²²⁰ Jones K., *The making of social policy in Britain, 1830-1900*, 3ème éd., London : Athlone Press, 2000

²²¹ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 12

²²² Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 51

²²³ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 55

²²⁴ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 112-113

contrariée et annulée par les nécessités sociales qui imposeront en pratique l'intervention/régulation étatique contre la réalisation graduelle de l'ampleur de la paupérisation et l'utilité des interventions sociales²²⁵. L'évolution de l'interventionnisme social était moins le résultat d'une opposition entre les concepts d'individualisme et de collectivisme et beaucoup plus le compromis des tensions entre deux approches divergentes sur le rôle d'un état traditionnel ou un état incrémentiel. En apparence, cette évolution semble être dirigée par l'opposition entre l'administration locale et l'administration centrale²²⁶. Notamment, en matière de politique de santé la question de l'intervention publique se pose exclusivement en relation avec la forme et le niveau territorial de l'intervention. C'était pour défendre l'autorité municipale traditionnelle que la plupart de l'opposition anticentralisatrice s'est exprimée²²⁷.

L'approche dominante pour l'Etat libéral, exprimée dans la réforme de 1834, a mis l'accent et la priorité à la propriété et la responsabilité individuelle contre les responsabilités, les droits et les obligations mutuelles entre individus et entre groupes sociaux²²⁸. Graduellement, entre les années 1830 et les années 1860, un nombre croissant d'employeurs et d'analystes commencent à reconnaître l'existence du chômage involontaire et d'insuffisance des salaires.

«Au fur et à mesure que l'industrialisation se développait, la législation sociale est devenue profitable/rentable du point de vue de la productivité pour créer et maintenir la capacité et la volonté de travailler. L'assurance sociale est devenue un parmi les moyens d'investir au capital humain»²²⁹. A la fin du siècle, de grandes industries développaient des programmes d'assurance d'entreprise qui venaient s'ajouter au réseau complexe des prestations sociales de toute nature. Après 1870, un nombre croissant d'entreprises a développé de programmes d'une vaste gamme de prestations. Cette

²²⁵ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 118-121

²²⁶ Selon McDonagh-Roberts dans Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op.cit., p. 124-126

²²⁷ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 128

²²⁸ Thane P. , *Foundations of the welfare states*, Addison Wesley Publishing Company, 2nd Edition, 1996, p. 13 et suiv.

²²⁹ Rimlinger G. V. , *Welfare policy and industrialisation in Europe, America and Russia*, New York 1971, p. 9-10

évolution est associée, d'une part, à l'abordabilité financière de ce type de programmes et, d'autre part, à cette atmosphère de compétition internationale plus intense qui les obligeait à accroître la productivité et la fidélité des ouvriers les plus qualifiés²³⁰.

La guerre de Boer a catégoriquement cristallisé les peurs relativement latentes d'inefficience nationale et de dégénération de la race britannique²³¹. Enfin, l'Etat avec l'excuse d'une dépression inattendue était préparé à reconnaître l'existence de catégories en besoin pour lesquelles le traitement de la « Loi pour les Pauvres » était inapproprié. Cette reconnaissance établissait une rupture à son édifice jusqu'à ce moment incontestable et elle constituait une évolution de repère pour l'érosion très lente et discrète des principes de la « Loi pour les Pauvres ».

L'apparent déclin de la Grande Bretagne face à la compétition internationale (notamment par rapport à l'Allemagne et aux Etats-Unis) a suscité un souci considérable parmi les employeurs, les hommes politiques et la presse à accroître drastiquement l'efficience physique et productive de la nation et l'accroissement démographique²³². Cette constatation a fait des discussions sur la pauvreté, de la maladie et de l'incapacité physique des questions d'urgence. Cette crainte a réanimé les sentiments de nationalisme impérial britannique qui s'exprimait dans le discours de race, présent dans le milieu politique de la fin du 18ème et du début 19ème siècles.

La recherche de modes de lutter contre la détérioration physique, raciale, nationale et surtout économique de la nation a été dominée par la recherche de modes d'améliorer les statistiques et l'environnement de masses au lieu d'être concerné de désherber les inaptes à travailler. En même temps, la crainte provoqué par l'accroissement progressif du mouvement socialiste et ses revendications de plus en plus exigeantes et persistantes. Les craintes relatives au déclin économique ont forcé plusieurs employeurs et hommes politiques à être plus réceptifs aux théories et aux propositions économiques prometteuses d'éliminer les effets pervers des oscillations du cycle économique²³³.

²³⁰ Thane P., *Foundations of the welfare states*, op. cit., p. 30

²³¹ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 63, « Plus de 35 pour cent des recrutés ont été trouvés physiquement inaptes à travailler et tout à coup les enfants sont devenus importants parce qu'ils représentaient l'avenir ».

²³² Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., pp. 54-55

²³³ Harris J., *Unemployment and Politics, 1886-1914*, Oxford University Press, 1972, pp.334-347.

Dès les premières années du XXe siècle, se développait un vaste système d'agences publiques centrales et locales pour répondre aux besoins de providence et de santé. Seulement le *Poor Law*, en détérioration, non –coopératif et à l'écart, restait hors cette structure dans un processus de dévitalisation graduelle.

Une bonne part de la politique sociale du début du 20^{ème} siècle et jusqu'à l'instauration du *Welfare State* se concentrait à soulager les catégories en besoins et dépendantes de *Poor Law* à des formes alternatives et plus acceptables socialement. L'attribution (sous plusieurs conditions) de pensions publiques perçues comme un « droit » et financées par les impôts a orienté les libéraux sur une route qui impliquait plusieurs départs pour la politique sociale britannique. Les changements de financement et de provision de protection sociale entre 1900 et 1951 étaient d'une telle importance qu'ils ont redéfinis la conception de l'Etat britannique et de la société civile²³⁴.

L'essence innovatrice de la nouvelle approche, légitimée par le «Budget du Peuple» même si au début elle n'était pas très favorablement accueillie²³⁵, était l'instrumentalisation du budget et de la politique financière en faveur de la politique sociale et le fait qu'elle était censée trouver la solution « au manque de fonds » pour la politique sociale.

Du point de vue d'organisation, on pourrait réajuster la logique d'intervention et à la fois utiliser la structure existante des agences de *Poor Law*. Mais, la réputation de *Poor Law* était devenue si négative qu'on a finalement choisi de transférer les aides et les catégories des bénéficiaires à une nouvelle structure de Public Assistance afin d'illustrer

²³⁴ Daunton M., Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951, op. cit., p.170

²³⁵ Caractéristique de la logique de « less eligibility » était le rapport de J S Davy. Selon Fraser D, The Evolution of the British Welfare State, op. cit., pp.172-173 « La résistance des intérêts locaux a fait sa preuve restant sans abolitions jusqu'au 1929. Le Poor Law était en trait de s'affaiblir progressivement jusqu' au moment où les programmes d'assurances sociales pour les risques de santé, de vieillesse et de chômage ont placé la grande majorité de la classe ouvrière hors de la portée de Poor Law et en 1929 avec le Local Government Act se fait finalement la délégation des pouvoirs des Gardiens de Poor Law et en 1930 la transformation de la structure de PL à des institutions d'assistance publique qui ne distinguait plus entre les personnes méritantes et les personnes non-méritantes. Le coup de grâce pour le Poor Law était l'Unemployment Act de 1934 qui avait deux parties distinctes qui séparaient l'assurance-chômage de l'assistance chômage. La part assurancielle serait dirigée par un comité indépendant tandis que la part assistancielle serait à la charge du nouvel Unemployment Assistance Board qui devrait assurer une nouvelle forme d'aide dans une base uniforme à l'échelle nationale pour tous les chômeurs aptes au travail ».

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
le plus manifestement possible ce changement de paradigme de politique sociale²³⁶.

La démarche la plus importante de la politique sociale libérale était l'introduction de la méthode assurancielle dans les domaines de la santé et du chômage avec le *National Insurance Act* de 1911²³⁷. Un programme d'assurance-chômage n'a été sérieusement proposé qu'en 1907 quand Beveridge a proposé l'assurance-chômage compulsive pour quelques catégories professionnelles. En 1911, cette proposition a été intégrée comme la deuxième part de *National Insurance Act*²³⁸.

Parallèlement, on assistait à la mise en place d'un ensemble de politiques d'intervention étatique comme les retraites non contributives, les repas à l'école, les « *trade boards* » et un programme budgétaire de redistribution des richesses nationales.

Le gouvernement libéral s'est associé à ses réformes pour des raisons évidentes de bénéfices électoraux, mais, en même temps on constate un souci croissant pour la question de « l'efficacité nationale » : la mauvaise condition physique de la nation, la détérioration physique de la race et de la nation combinée avec des idées de darwinisme, la nécessité d'une main d'œuvre saine dans la compétition du marché de travail internationale. Même plusieurs libéraux qui considèrent la société comme un organisme interdépendant et que les individus ne sont pas que des unités, en compétition, ne sont pas également prêts à accepter la mise en pratique de l'idée de responsabilité

²³⁶ Indicateur du mécontentement par rapport à l'édifice de Poor Law est Minority Report des Fabians qui envisageait la destruction complète du système. Le rapport majoritaire finalement adopté en 1909 était le Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress 1905-09

²³⁷ Le « National Insurance Act » de 1911 est le résultat et le compromis des pressions antagonistes entre trois groupes d'intérêts (médecine libérale, le secteur de mutualisme, et l'industrie financière d'assurance.)¹⁸⁰ Deux parties distinctes : l'assurance-chômage et l'assurance maladie. Le programme de National Health Insurance comme la plupart de la législation sociale des Libéraux, a été associé aux institutions volontaires en assurant que les Friendly Societies ne souffriraient pas d'une intervention étatique dans leur entreprise traditionnelle.

Le programme, contrairement au dispositif allemand, les cotisations n'étaient pas calculées sur une base annuelle, mais elles étaient supposées être accumulées pour payer le coût intégral des prestations d'un individu, comme dans les assurances commerciales. On soutenait que ce dispositif rendrait le programme plus populaire à la fois pour les assurés et les défenseurs de l'initiative personnelle, parce que les contributeurs allaient apparaître comme les financeurs de leurs propres prestations en même temps qu'ils allaient « subir » une forme d'entraînement à l'épargne.

²³⁸ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., pp. 85-87

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni sociale. Mais, le débat sur la “question sociale” est ouvert²³⁹.

« La création d’un nouveau *Welfare State* a renforcé le rôle de l’administration centrale sur l’administration locale, a élargi le champ d’intervention étatique dans la vie économique et sociale et il a renforcé la tendance vers une bureaucratie étatique de plus en plus professionnelle et de plus en plus élargie²⁴⁰.

En plus, la politique sociale n’était pas exclusivement associée à l’expansion de l’aide étatique mais aussi au remplacement de *Poor Law* avec un système d’aide plus acceptable socialement.

L’opposition entre les valeurs victoriennes de « *Charity Organisation Society* » et les visions socialistes des Fabiens est apparue comme opposition idéologique et opposition de techniques à mettre en place dans la Commission Royale pour le *Poor Law*²⁴¹, mais, la direction à adopter serait finalement déterminée par les libéraux qui, arrivés au pouvoir et sous la pression du Parti Travailleuse, ont procédé à une série de réformes qui constituent la base de la politique moderne de la Grande Bretagne.

Un moment important était l’expérience de la 1^{ère} Guerre Mondiale qui a nécessité l’expansion de l’Etat dans des secteurs relativement éloignés du secteur strictement militaire pour des raisons de sécurité nationale. Il s’agissait d’un « socialisme de guerre » qui adoptait l’augmentation de « l’efficience nationale » sous la pression de mobiliser le plus efficacement toutes les ressources (économiques, techniques et humaines) de la nation britannique²⁴². Ainsi, la défense nationale a mis l’Etat dans une position de compétition ouverte avec les entreprises privées²⁴³.

La menace inquiétante de révolution sociale, cette fois à l’occasion de la crise de logement, a engagé Lloyd George à mener une politique d’aide au logement. Le coût payé serait la contrepartie indemnisée par la stabilité sociale²⁴⁴. De ce point de vue,

²³⁹ Harris J., *Private lives, public spirit: a social history of Britain, 1870-1914*, Oxford University Press, 1993, pp. 180-219.

²⁴⁰ Ritter G., *op cit*, p.185

²⁴¹ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, *op. cit.*, p. 68-76

²⁴² L’un tiers de recrutés à l’armée ont été jugés incapables de faire leur service militaire et on a pensé créer un Ministère de la Santé, finalement créé en 1919, comme mesure d’urgence en état de guerre.

²⁴³ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, *op. cit.*, p. 192-193

²⁴⁴ The Housing and Town Planning Act de 1919

la politique britannique a adopté une approche très bismarckienne dans ses intentions vu qu'elle a essayé d'utiliser la politique sociale pour empêcher la diffusion des idées socialistes.

Les évolutions politiques et institutionnelles de l'entre guerre sont essentielles pour comprendre comment l'état providence s'est construit en 1945. À des degrés de succès variés, les états providence européens ont procédé de 1890 à 1914 à des changements irréversibles conduisant à l'acceptation de responsabilités sociales et, de cette façon, ils ont compromis les valeurs libérales qui avaient constitué les premiers développements des gouvernements démocratiques. Cette phase a été succédé par la période d'entre guerre qui en France, a mis fin à la résurgence des nouvelles législations sociales, tandis qu'au Royaume Uni commençait la longue lutte contre le chômage²⁴⁵.

Les années d'entre guerres sont profondément touchées par l'opposition entre le Trésor, les employeurs et la majorité des libéraux qui sont partisans de la restriction des dépenses sociales et l'approche keynésienne qui place les dépenses sociales au cœur de la lutte contre les effets contra cycliques²⁴⁶. People's Budget constitue un exemple d'affirmation de facto de la politique keynésienne. L'essence innovatrice de la nouvelle approche légitimée par le « People's Budget » était l'instrumentalisation du budget et de la politique financière en faveur de la politique sociale et le fait qu'elle trouvait la solution « au manque de fonds » pour la politique sociale même si elle n'était pas très favorablement accueillie.

Depuis l'année 1920 et jusqu'en 1940, la Grande-Bretagne se trouve confrontée à un sévère problème de chômage qui pèse énormément sur la viabilité financière du programme d'assurance, vu que le programme d'assurance consistait une solution au problème du chômage de court terme, mais le chômage de long terme semblait insoluble. Le gouvernement est forcé d'introduire des mesures ad hoc de retraites non contributives qui garantissaient un minimum d'existence et il fait un effort continu pour augmenter les cotisations, réduire le niveau des prestations et filtrer l'accès aux droits acquis ou à leur reconnaissance²⁴⁷. Le « test familial » adopté dans cet effort avait les mêmes effets pervers développés sous la rubrique de Poor Law, c'est-à-dire la démoralisation et la différenciation qui conduisait à l'injustice. C'était comme une

²⁴⁵ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., pp. 106-108

²⁴⁶ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., pp. 164-173

²⁴⁷ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 89-90

traduction des valeurs de la charité victorienne dans le champ technique de l'assurance. Les exigences de l'humanité et de rationalisation fonctionnaient pour exclure les travailleurs normalement occupés du stigma du contrôle de ressources²⁴⁸.

« On a eu une redéfinition du terme d'exclusion des pauvres de la société pour l'adapter aux conventions de l'état moderne. A la place des droits dépourvus et du *workhouse*, il y avait le contrôle des ressources et des officiers inspecteurs du management des économies familiales. En théorie, la bureaucratisation de la providence améliorait la justice d'aide et l'accessibilité, mais en pratique elle engendrait l'aliénation et la peur. ²⁴⁹»

ii. La prépondérance graduelle de l'impôt étatique général dans « une économie mixte de welfare »

On a déjà évoqué la façon précise dont les ressources étaient extraites, constituait une influence importante à la formation de l'état portant aide à définir les frontières entre l'état central et les collectivités locales, et entre l'Etat, le marché et les organisations volontaires. Ces influences fonctionnaient bien sur vers deux directions ; la structure institutionnelle influençait le système fiscal et elle était parallèlement influencée par celui-ci.

Dans quelques sociétés, des ressources importantes peuvent être recouvrées de façon relativement facile par le biais des contributions par les employés et les employeurs pour les services sociaux, collectées et contrôlées par des organisations autorisées par l'Etat. L'existence du secteur caritatif peut être encouragée par des allègements ou des déductions fiscales, tandis qu'un niveau élevé d'impositions pourrait éroder l'offre discrétionnaire. Par ailleurs, selon J. M. Daunton, « s'il est plus facile de collecter les ressources nécessaires par l'imposition générale étatique, cette situation peut faciliter la formation d'un état central et bureaucratique ; dans d'autres cas, on peut juger plus convenable de limiter l'imposition nationale et reposer davantage sur les impôts

²⁴⁸ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 212

²⁴⁹ Vincent D., *Poor Citizens*, 1991, p. 101

locaux. Les systèmes fiscaux sont une influence majeure à la capacité relative d'un état et d'autres agences publiques d'offrir des services, mais ils dépendent de leur côté de la disponibilité des institutions collaboratives et de leur capacité de faire face aux exigences évolutives »²⁵⁰.

Parallèlement, alors, et en complément à l'action étatique, le secteur de l'action volontaire occupe une place centrale dans l'univers de « welfare » britannique et constitue un moteur majeur d'évolutions et à la fois un facteur de conservatisme. L'ordre public accommodé à travers le *Poor Law* consistait seulement à une partie de la totalité de l'aide aux pauvres. Cachée sous l'enthousiasme et l'ampleur des efforts caritatifs on y trouve la peur constante et omniprésente et authentique de révoltes ou même de révolution sociale²⁵¹.

La philanthropie victorienne est un sujet considérablement controversé en raison de l'humiliation des pauvres, de sa rigidité et de son paternalisme. Les philanthropes se sont très souvent efforcés d'utiliser leurs initiatives comme outils de contrôle social, une façon d'inculquer des valeurs des classes moyennes traçant les origines de la pauvreté à une faillite personnelle, et « en réalité, la force qui les mobilisait à la charité était la peur des révoltes. ²⁵²». La charité était conçue d'une telle manière hypocrite que par son propre principe elle dégradait au lieu de soutenir le bénéficiaire.

A la Grande Bretagne victorienne, tant les dépenses que le personnel du secteur volontaire dépassaient ceux de l'état public et local, tandis que les interventions des collectivités territoriales dépassaient celles de l'état central²⁵³.

Cette confiance au secteur caritatif consistait à une part d'une caractéristique plus générale de l'état britannique du 19^{ème} siècle : toutefois, sa bonne volonté de céder ou de déléguer le pouvoir à des corps non étatiques ne suggère pas qu'il s'agissait d'un état faible. Cette délégation permettait à l'état central de se concentrer plus efficacement à un nombre plus limité de questions, comme la politique étrangère, et de passer la responsabilité à d'autres sphères afin de gagner une plus large autonomie²⁵⁴. C'était un moyen d'éviter que les confrontations sur les matières économiques et sociales

²⁵⁰ Dauntton M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951*, p. 170

²⁵¹ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 137

²⁵² Pierson G., *The deviant imagination*, London: Macmillan, 1975

²⁵³ Morris R. J., *Class, sect and party: The making of the British middle class, Leeds, 1820-1850*, Manchester 1990

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
s'insèrent dans la sphère de l'état central.

L'ampleur et la variété des interventions du secteur caritatif resteront en réalité sans principes d'actions universelles et cohérentes, formant un ensemble peu coordonné et assez inefficace²⁵⁵. L'existence même d'une variété phénoménale et l'ampleur de la philanthropie de la période victorienne constituent l'acceptation implicite des limites de la notion de l'indépendance et l'autonomie individuelle.

La critique contre le réseau caritatif se concentre progressivement sur son inhérente inefficience et sur le fait qu'il était, comme le *Poor Law* d'ailleurs, sporadique, fragmenté et contre-productif. Les faiblesses de ce type d'aide sont résumées en son insuffisance et son particularisme et en même temps au paternalisme et à l'amateurisme du système²⁵⁶.

Afin d'apprécier pleinement les effets de la pauvreté, il est devenu nécessaire de mesurer et d'estimer le plus précisément possible l'ampleur et les caractéristiques de cette paupérisation²⁵⁷. Ce type de documentation a joué sa propre part pour faciliter la transition vers des politiques plus « collectivistes »²⁵⁸, pourtant, il faudra attendre jusqu'à la Grande Dépression pour que les classes gouvernantes commencent à

²⁵⁴ Daunton M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951*, op. cit., p. 171

²⁵⁵ Thane P., *Foundations of the welfare states*, op. cit., p. 21

²⁵⁶ Lewis J., *The voluntary sector, the state and social work in Britain*, op. cit., p.59

²⁵⁷ Parmi d'autres, les plus importants sont les fameux travaux de Charles Booth, *Life and labour of the people* (1899) et *Life and labour of the people of London* (1891-1903) consultables au Charles Booth Online Archive (<http://booth.lse.ac.uk>) et les travaux de B. S. Rowntree, *Poverty, a study of town life* (1901) et *Poverty and progress* (1936)

²⁵⁸ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 54-55 : Le besoin de plus d'informations sur le changement constant des conditions sociales a été bien reconnu avant la fin du 18^{ème} siècle, mais la grande majorité des travaux restait anecdotique et impressionniste. Les travaux de Charles Booth (qui n'était pas socialiste) révèlent de façon choquante pour la société britannique l'Angleterre les plus sombres et obscures, perdues et sans soutien en illustrant des données scientifiques. Rowntree (qui n'était pas socialiste) a aussi montré que la pauvreté n'était pas le résultat de la faiblesse de caractère mais de facteurs économiques qui devraient contrebalancés par l'intervention étatique. Le travail de Rowntree indiquait aussi que la pauvreté existait en province et elle n'était pas une exclusivité métropolitaine. Il a clairement illustré que l'entretien de l'efficacité biologique des ouvriers réalisable avec les niveaux courants de salaires.

s'inquiéter des dimensions et des caractéristiques du phénomène²⁵⁹. L'évolution qualitative est que, si le problème de 1834 est un problème de paupérisation, le problème de 1893 devient un problème de pauvreté.

Fonctionnant parallèlement et en complément dans le secteur caritatif, la mutualité est née spontanément au niveau local et elle avait son origine des sociétés de la manufacture du Moyen Age. Les « *trade unions* » ont été déclarées illégales²⁶⁰ parce qu'elles défendaient les niveaux des salaires tandis que les « *friendly societies* » ont été assujetties à la régulation étatique et dépourvues de leurs caractéristiques radicales. A l'aube du 20^{ème} siècle, occupant une place centrale est la forme la plus caractéristique du système de protection sociale britannique. Le mouvement coopératif s'est développé à un mouvement de classes ouvrières d'influence politique. La mutualité entre une position plus radicale et une position de capitalisme à petite échelle.

La philanthropie, la mutualité, l'autonomie et l'indépendance individuelles ont été des philosophies parfois en compétition ou même en contradiction. Mais, l'affaiblissement progressif de ces composants de l'économie mixte du welfare sont restés dominants jusqu'au moment où des raisons politiques et financières ont favorisé l'accroissement du secteur public.

Précisément, au moment où dans d'autres pays, l'accroissement des impôts du gouvernement central était difficile et était considéré comme injuste et inéquitable, en Grande Bretagne le régime fiscal était considéré comme « juste » et non pas comme un simple moyen de contraindre l'expansion étatique ou agissant en faveur des intérêts d'une classe sociale²⁶¹. Le résultat était une bonne volonté à utiliser un

²⁵⁹ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 144-145 : La sensibilisation pour les dimensions réelles de la pauvreté (l'émergence de la question de la pauvreté comme question sociale) se fait au moment où la paupérisation et la condition physique des classes ouvrières se forme comme une question « d'efficacité de la nation » au niveau économique et polémique. Dans ce contexte historique, la pauvreté s'articule comme une conséquence sociale et non pas comme une responsabilité strictement individuelle. L'interrelation des questions sociales avec les dysfonctionnements économiques (faible productivité, question démographique, chômage).

²⁶⁰ Les Combination Acts de 1799 et de 1800

²⁶¹ Daunton J. M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951*, op. cit., pp. 179-180 : En réalité la prétention de Inland Revenue et de Treasury que le système était considéré comme juste et équitable fonctionnait comme un outil rhétorique qui masquait des inégalités plus profondes concernant l'impact régressif aux taux d'impôts locaux et aux contributions sociales, ou la redistribution générale de revenu et de richesse à la société.

système de protection sociale financé par l'impôt général et contrôlé au niveau central. La stratégie fiscale poursuivie par l'état britannique était motivée par une intention docile d'une manière qu'il a attaché les divers groupes sociaux à l'état et il a minimisé les chances d'une mobilisation sur des questions fiscales. L'acceptation accrue de l'impôt sur le revenu à la Grande Bretagne au début du 20^{ème} siècle n'était pas simplement une question de sa longévité, mais aussi le résultat d'une stratégie prudemment esquissée par *Inland Revenue* et *Treasury*²⁶². La conséquence était le développement d'un état providence intensément financé par l'impôt et plus centralisé par rapport aux plusieurs pays européens.

Le programme d'assurance-maladie de l'assurance nationale britannique (NIA) de 1911 est un point de vue idéal à travers lequel on pouvait juger ces interactions politiques et sociales entre la communauté et le consumérisme. Le NIA était un compromis achevé entre associations volontaires et assurances vie privées. Précisément en raison du fait qu'il était le résultat d'un compromis législatif, le NIA incorporait un conflit entre valeurs communautaristes et objectifs de consommation de masse. Les *Friendly societies* et les syndicats se sont efforcés de renforcer l'idée de solidarité corporationniste et démocratie participative alors que les compagnies d'assurance étaient hostiles à l'expansion des politiques étatiques d'un égalitarisme bureaucratique²⁶³.

Le changement de structure à la protection sociale et à la formation de l'état était aussi influencé par le fait que les autres composants de l'économie mixte de welfare s'affaiblissaient. L'alternative des services/corps contrôlés démocratiquement comme les « *friendly societies* » et les « *trade union unemployment funds* » sont devenus moins attirants et cela n'était pas l'intention de la politique gouvernementale qui, parce que lorsque Lloyd George a visité l'Allemagne afin d'étudier son système d'assurance sociale, celui-ci souhaitait rendre le système britannique plus et non pas moins autoadministré²⁶⁴. L'intention initiale du gouvernement libéral en 1911 était que les « *friendly societies* » deviennent « *approved societies* » pour l'assurance maladie collectant les contributions des membres et étant gérées à travers la participation ; et que

²⁶² Daunton M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951*, op. cit., p.173

²⁶³ Alborn T., *Senses of Belonging: The Politics of Working-Class Insurance in Britain, 1880-1914* *The Journal of Modern History*, Vol. 73, No. 3 (Sep., 2001), pp. 561-602, The University of Chicago Press

²⁶⁴ Hennock E. P., *British social reform and German precedents : The Case of Social Insurance, 1880-1914*, Clarendon Press, 1987, pp.174-196

le même principe soit appliqué aux « trade unions » en ce qui concerne l'assurance chômage. En reposant sur des institutions britanniques puissantes, on espérait éviter la création d'un système de protection sociale centralisé et bureaucratique.

En effet, le système britannique est devenu un système bureaucratique et centralisé comme résultat des modifications apportées forcées au programme de Lloyd George en 1911 par les compagnies commerciales d'assurance qui fonctionnaient de façon moins démocratique et qui étaient moins contrôlées²⁶⁵. La frustration pour la subversion des autoadministrées « *approved societies* » a conduit à l'acceptation plus facile de la responsabilité étatique qui était à la fois plus démocratique.

Par ailleurs, il y avait des problèmes avec les sociétés volontaires, et l'importance de la philanthropie était en déclin comme élément central de la stabilisation de la société urbaine²⁶⁶. Cela signifiait que dorénavant on dépendrait plus de l'imposition générale qu'aux contributions distinctes de la sécurité sociale.

La législation d'après guerre s'était dynamiquement orientée vers une réorganisation administrative, un contrôle plus centralisé, la priorité donnée au niveau national au lieu du niveau local et à l'utilisation plus efficace des ressources. Il est important de souligner que le système britannique était, même pendant la période d'après guerre, un hybride complexe entre keynésianisme et approches de laissez-faire héritées des périodes précédentes²⁶⁷. Le keynésianisme néocorporatiste n'a jamais entièrement

²⁶⁵ Daunton M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951*, op. cit., p. 182-183

²⁶⁶ Daunton M., *Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951*, op. cit., p.188-190

²⁶⁷ Crouch C, *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Edited by Wolfgang Streeck and Thelen K., Oxford University Press, 2005, pp. 88-89 : An important part of the British mid-century compromise was a strong division of labor between sectors covered by the compromise and those excluded or exempted from it. Among the latter was the financial sector. This did in fact take a corporatist form; the City of London was not just corporatist in the analogous sense in which that term is used in contemporary analysis; it was (and is) a medieval corporation, and possessed [...] The investment and securities sector stood largely outside this. Historically it had played only a small part in the financing of manufacturing. Its activities were mainly located offshore and it had little connection to the economic life of the geographical and political territory of the United Kingdom. With the exception of frontline banking and insurance, the sector was also weakly unionized. Its main interest in the British economy was in ensuring that the pound sterling, in which it conducted much of its business, was a stable currency, and that UK economic and financial policy would provide a stable basis for the operations of a global financial

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni dominé l'économie politique britannique.

iii. L'apport programmatique et effectif du Rapport Beveridge.

La crise du chômage d'entre guerres a surtout illustrée de manière assez claire le défaut primordial du capitalisme de laissez faire qui s'associait directement selon Keynes avec les caractéristiques de l'individualisme capitaliste²⁶⁸. L'opinion que l'imposition et les dépenses publiques étaient capables d'améliorer ou de déterminer le niveau des investissements et du chômage gagne de plus en plus de crédibilité²⁶⁹. La politique sociale, autrefois condamnée hors les priorités d'un gouvernement, est devenue un point décisif pour l'existence du gouvernement.

La publication en 1936 par J.M. Keynes de « *General theory of unemployment, interest and money* » et la théorie économique soutenue étaient -pour le gouvernement conservatif en pouvoir qui insistait sur une politique économique libérale classique-individualiste²⁷⁰- pour le moment encore inacceptables, mais cette même position négative « a prouvé la pertinence des idées soutenues par Keynes »²⁷¹.

Le passage des années 30 aux années 40 signifie pour la Grande Bretagne le remplacement du thème omniprésent de l'individualisme avec celui du collectivisme et la genèse du « welfare state » se trouve connectée aux répercussions de la guerre totale et l'implication de toute la population de la nation britannique. La guerre est devenue un véritable moteur de progrès sociaux²⁷². Le peuple a accepté dans un degré sans précédent l'intervention étatique. L'usage accru du pouvoir ministériel afin de restreindre les

sector. City interests were therefore particularly averse to inflation and would always favor monetary stability over full employment. And, unlike industrial capitalism and some other sectors, British finance capitalism never became embedded in the rest of the British society.

²⁶⁸ Keynes J.M. , *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, p. 381

²⁶⁹ Une influence évidente des idées de Keynes, selon Fraser, op. cit. p. 207

²⁷⁰ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 96

²⁷¹ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 183

dépenses locales, qui était normalement utilisé plus vigoureusement contre les unions locales de taux des revenus les plus bas, a intensifié le débat sur l'égalisation des taux d'imposition²⁷³.

Jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale et malgré les évolutions non négligeables en faveur de l'établissement d'un *Welfare State*, les politiques sociales étaient caractérisées par une progression pragmatique, fragmentée, incohérente et d'improvisations administratives ad hoc²⁷⁴. Selon Richard Titmuss²⁷⁵, à la fin de la guerre, on avait déjà établi un ensemble de services engagés à veiller sur la santé et le bien-être de la population, une évolution remarquable par rapport au rôle gouvernemental des années 30 laquelle s'est progressivement établie. La provision fragmentée des services hospitaliers ne pouvait pas continuer vu le succès de l'intégration des agences de santé privées, volontaires et locales dans le « Emergency Medical Service ». Cette procédure de fusion a éliminé en pratique toute une série de barrières du passé qui mettaient des obstacles à des réformes plus radicales²⁷⁶.

Les demandes et les nécessités universalistes ont naturellement transformé le « Unemployment Assistance Board » simplement en « Assistance Board » vu que le champ d'intervention a été considérablement élargi. On était obligé de s'occuper d'une vaste gamme des nécessités sociales et d'une grande variété de catégories de citoyens. Forcé par la même logique pragmatique de résoudre les problèmes pratiques, le gouvernement de guerre a élargi les catégories bénéficiant du service de santé d'urgence qui mettait les fondements de l'embryon un système hospitalier universel²⁷⁷. Ce service médical a fait apparaître les inefficiences du système hospitalier du secteur volontaire et, avec son succès, consistait la base pour un service hospitalier étatique et national.

²⁷² Contrairement à la guerre des Boers qui était confortablement distante, la quasi-totalité de la population s'y est activement engagée.

²⁷³ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., p. 170

²⁷⁴ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 216 et suiv.

²⁷⁵ Titmuss R., *Problems of social Policy*, *Official History of the Second World War*, p. 506

²⁷⁶ Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 106

²⁷⁷ Selon l'expression souvent utilisée « Warfare needed welfare », c'est à dire que l'entreprise de la guerre nécessitait la providence.

En assumant parallèlement les hôpitaux publics et ceux du secteur caritatif et à la fois avec la création de nouveaux hôpitaux, le « *Emergency Medical Service* » a réussi l'unification des deux systèmes distincts et il a démontré les avantages de la planification centralisée. Le *National Health Service Act* de 1946 n'a pas réussi l'intégration complète envisagée pourtant il a établi 3 systèmes nationalement financés et gérés: les hôpitaux, G.P. et les services des autorités locales²⁷⁸.

Si d'après Titmuss «les circonstances de la guerre ont créé un esprit de solidarité sociale sans précédent qui a conduit à l'acceptation de l'énorme croissance de politiques égalitaires et d'intervention étatique», selon D.E. Ashford, dans la mesure où on constate des progrès dans la politique sociale durant et après la guerre, c'était moins une conséquence de l'esprit renforcé de solidarité sociale face à la guerre totale, et plus le résultat d'un conflit social et industriel ou de sa peur et le désir pour «l'efficacité nationale»²⁷⁹.

Selon Churchill la nation avait accepté des sacrifices illimités en contrepartie d'une nouvelle société d'après guerre ou au moins de sa promesse. Mais, en dehors des attentes des Anglais, la guerre avait obligé les gouvernements à adopter un interventionnisme étatique jamais vu. La guerre de 1939-1945 a alimenté fortement la conception de la « communauté britannique » et de la « race britannique » exposé dans le Plan Beveridge²⁸⁰.

La guerre totale a rendu impérative l'utilisation de toutes les puissances de la société et posait de façon inévitable la nécessité de s'occuper de la santé et de la bonne condition d'un cercle de personnes de plus en plus ouvert. Les proportions dans « l'économie mixte du welfare » ont été renversées, et là où il avait une position défavorable pour l'état celle-ci a été décidément résolue à sa faveur²⁸¹.

Sir William Beveridge, qui avait l'expérience de la fonction publique en matière de problèmes d'assurance sociale, a été sélectionné comme président chargé de rationaliser l'univers des diverses provisions d'assurance existantes²⁸². Le comité du Rapport a été formé en réponse aux pressions des syndicats entre février et mars 1941

²⁷⁸ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., pp. 216-219

²⁷⁹ Douglas E. Ashford, *The emergence of the Welfare States*, op. cit., p. 130

²⁸⁰ Harris J., *Beveridge's social and political economic thought*, op. Cit., p. 364.

²⁸¹ Finlayson G., *A moving frontier : Voluntarisme and the state in british social welfare, 1911-1949*, *Twentieth century british history*, i (1990), pp. 183-206

concernant la variété ahurissante et déroutante des différentes prestations de santé et d'handicap, et leur relation avec les autres prestations de sécurité sociale et concernant la demande pour un programme bien équilibré pour l'individu assuré. Le Trésor, par crainte d'un engagement à des dépenses, voulait assurer la confidentialité du comité mais les syndicats avaient accepté une petite concession par rapport aux prestations en raison de la promesse d'une enquête que leurs membres allaient annoncer en public²⁸³. Peut-être la recommandation la plus importante était que les contributions et les prestations devraient être plafonnées à un taux minimum. Le ILO avait posé au Comité l'alternative de prestations déplafonnées et dépendantes du revenu, mais Beveridge l'a éliminé comme préjudiciable à l'épargne personnelle. Beveridge voulait l'envergure maximale pour le secteur privé qui serait en dessus de son minimum de subsistance. L'objectif de base pour la sécurité sociale n'était pas de maintenir les niveaux des revenus des travailleurs mais le degré de réduction de la pauvreté²⁸⁴.

Un comité destiné par le Gouvernement pour un exercice de ménage relativement inoffensif a été détourné par son Président, Sir William Beveridge, pour produire un rapport qui parler en termes de politiques capables de battre les « cinq géants au chemin pour la reconstruction »²⁸⁵.

L'administration des provisions sociales était à l'époque plus ou moins chaotique²⁸⁶ et, par conséquent, la provision sociale de masse restait dirigée par un ensemble d'agences et organisations avec des priorités mal définies qui provoquaient des dysfonctionnements de provision. Le programme d'assurance maladie était loin d'être

²⁸² Jones K., *Making of Social Policy in Britain*, op. cit., p. 107

²⁸³ Chapman R.P. , *The development of policy in family allowances and National Insurance in the United Kingdom*, Mphil.thesis, 1991 p.6

²⁸⁴ Abel-Smith B., *The Beveridge Report: Its origins and outcomes*, pp.15-19 in Hills J., Ditch J. and Glennerster H. (eds.) *Beveridge and Social Security : An International Retrospective*, Oxford University Press, 1994

²⁸⁵ Abel-Smith B., *The Beveridge Report: Its origins and outcomes*, op. cit., p.10

²⁸⁶ Le Service d'Assistance Publique était administré par les autorités locales du Ministère de Santé tandis que l'assistance chômage était sous la responsabilité du « Unemployment Assistance Board », une organisation centrale qui avait ses propres agences locales. Au moment où les retraites d'assistance étaient gérées par le Ministère de la Santé et celles d'assurance sociale restaient à la charge administrative du Ministère de Coutumes et Taxes.

uniforme, les hôpitaux étaient mal distribués sur le territoire britannique et disproportionnés aux besoins de soins et en même temps les hôpitaux privés étaient considérablement onéreux à piloter. La guerre était le rationalisateur d'une situation embrouillée²⁸⁷. La philosophie de cette rationalisation était articulée par sir W. Beveridge.

Dans ce contexte économique et idéologique, l'avantage de la technique assurancielle était le fait qu'elle combinait la viabilité financière et l'acceptabilité sociale²⁸⁸. « Excepté dans le domaine des allocations familiales, les débats sur l'abolition de la pauvreté après 1939 étaient tous centrés sur l'assurance sociale *par opposition* à l'assistance publique versée sous condition de ressources, et non sur l'assurance sociale *par opposition* aux prestations sociales financées par l'impôt, auxquelles auraient droit tous les citoyens ²⁸⁹».

Dans le contexte de cette atteinte populaire et de la victoire pratique des politiques économiques keynésiennes, le Rapport Beveridge incarnait les aspirations de guerre sur « un consensus de social-démocratie »²⁹⁰ et sa réception était euphorique.

Beveridge mettait l'accent sur le fait que la gestion de l'assurance sociale unifiée serait beaucoup moins coûteuse à gérer. Son travail essentiel était de mettre ces aspirations en une forme concrète dans un rapport qui a immédiatement attiré l'imagination de l'opinion publique²⁹¹. Son désir de produire un document populaire et à la fois fondamental a conduit Beveridge à mettre l'accent sur la vision en cachant les ambiguïtés. Il a choisi de travailler dans des dispositifs existants, comme la cotisation sociale forfaitaire, et non pas de choisir l'adoption d'un financement progressif, par l'imposition étatique ou les cotisations de remplacement de revenu. Cela a rendu inconciliables les objectifs de prestations adéquates de subsistance et de couverture universelle²⁹².

²⁸⁷ Kathleen Jones, op. cit., p. 101

²⁸⁸ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 176-177

²⁸⁹ Harris J., *Beveridge's social and political economic thought*, op. cit., p. 178-9. Le financement de la sécurité sociale par l'impôt donnant droit de protection sociale à tous les citoyens était soutenu par le Fabian Society.

²⁹⁰ Abel-Smith B., *The Beveridge Report: Its origins and outcomes*, op. cit., p. 18

²⁹¹ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 235

²⁹² Glennerster H. et Evans M., *Beveridge and his assumptive worlds : the incompatibilities of a flawed*

J.M. Keynes admettait que l'assurance sociale était à peine plus qu'une fiction qui se contentait de copier d'autres formes plus équitables d'imposition directe, mais c'était néanmoins une fiction très commode, car elle constituait un impôt relativement indolore, elle forçait les employeurs à apporter leur contribution au système public de protection sociale et elle contribuait à restreindre les dépenses publiques en prévenant l'idée que l'Etat avait « une bourse inépuisable ». Sur ce point, on observe que la crainte de Keynes pour une éventuelle explosion des dépenses sociales ressemble à celle du *Treasury*.

L'enthousiasme politique pour l'assurance était étroitement lié à l'opinion selon laquelle, dans une période de crise budgétaire et monétaire prolongée, l'assurance (même obligatoire) renforcerait les comportements d'épargne, alors que les prestations par l'impôt favoriseraient les demandes d'augmentation des salaires.²⁹³ Pourtant, le fondement libéral de la pensée de Beveridge est bien articulée dans le troisième principe du Rapport où il précise que la sécurité sociale est assurée par la coopération de l'état avec l'individu, selon une formule dans laquelle l'Etat offre la sécurité « sans étouffer l'initiative, l'opportunité et la responsabilité ».

L'attractivité de la simplicité et de la symétrie du rapport programmatique cache en réalité le fait qu'il consistait à une simple rationalisation du programme d'assurance sociale existant, dont les défaillances étaient manifestement et fréquemment révélées. Beveridge a bien pris soin de ne pas reproduire les défauts du système en vigueur supprimant les contrôles de ressources, la stigmatisation, le paternalisme moral, l'inefficience et la fragmentation. C'était, par ailleurs, la généralisation des prestations autrefois sélectives et l'expression pratique du désir pour un minimum national pour tous, un concept qui datait déjà d'un siècle. Les points originels sont l'insertion dans la sécurité sociale des accidents de travail industriel et l'introduction de la prestation funéraire.

Vu que l'acceptabilité sociale est un élément important de toute politique sociale, Beveridge a bien jugé que l'histoire de ressentiment populaire concernant le *Poor Law* poussait le peuple britannique à préférer les prestations contributives méritées en tant que

design, pp. 56-72, n Hills J., Ditch J. and Glennerster H. (eds.) Beveridge and Social Security : An International Retrospective, Oxford University Press, 1994 ; Beveridge and his assumptive worlds : the incompatibilities of a flawed design, op.cit., p. 57 : « Le principe de suffisance des prestations était mal ajustée pour les prestations forfaitaires tandis que le principe contributif était incompatible avec la citoyenneté universelle ».

²⁹³ Beveridge Papers, IX a 37 (1), J. M. Keynes Beveridge, 17 mars 1942

droit au lieu des aides discriminatoires.

Le niveau des prestations au minimum d'existence confortait doublement, facilitant la sécurité financière de l'assuré et encourageant à la fois l'épargne individuelle de l'industrie financière. Combinaison de la responsabilité personnelle avec la responsabilité publique pour le bien-être social et individuel.

La réception du rapport Beveridge était euphorique et cet enthousiasme reposait largement sur l'idée d'universalisme qui devait refléter une nouvelle cohésion sociale²⁹⁴, même si, au fil du temps, la réception des idées beveridgiennes avait changé drastiquement. Ces attitudes étaient étroitement liées au ressentiment généralisé du peuple à l'égard de la bureaucratie et il semble que beaucoup aient douté de la possibilité de gérer un système non contributif universel sans contraintes de nature disciplinaire²⁹⁵.

Le Rapport Beveridge comme une proposition globale, programmatique contre les critiques antérieures. Le rapport a été publié en 1942 et il est devenu du coup un « best-seller ». Beveridge a utilisé comme guide trois principes de base :

- le moment était venu pour des changements révolutionnaires et non pas pour être attaché aux stéréotypes institutionnels et idéologiques du passé. En réalité, Le plan était « un mixage étonnant de vision sociale et de réalisme pragmatique ». « Le programme proposé est d'une certaine façon une révolution mais encore de plusieurs façons un développement naturel du passé. C'est une Révolution Britannique ²⁹⁶ ». Plus spéculativement, Beveridge a été critiqué d'avoir traité davantage les problèmes du passé au lieu de réfléchir sur les besoins à venir.

- l'assurance sociale consistait seulement à une partie de la politique sociale globale qui voulait combattre contre les dites 5 géants.

- La sécurité sociale à établir devrait reposer sur la base de la combinaison de l'Etat et l'individu de telle manière que l'initiative personnelle ne soit pas découragée.

Ces trois orientations présupposaient trois conditions auxquelles Beveridge comptait, que tout gouvernement sensible devait :

- Accorder des allocations familiales
- Créer un service de santé global
- Assurer le plein emploi

²⁹⁴ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 239

²⁹⁵ Harris J., *Beveridge's social and political economic thought*, op. cit., p. 175

²⁹⁶ Beveridge W. H., *Social Insurance and Allied Services*, 1942, p. 17

C'était un plan universel tant pour les risques couverts que pour les personnes concernées avec des prestations d'existence pour tous, avec six composants techniques :

- des prestations plafonnées
- des prestations suffisantes
- des contributions universelles
- l'unification de la gestion et de la responsabilité administrative
- la classification
- la globalité et la systématisation

Bien que Beveridge n'ait jamais utilisé ce terme, l'idée de « *welfare state* » est devenue le mot le plus utilisé par les hommes politiques qui attendaient une meilleure popularité de ce mot. Par conséquent, le rapport Beveridge était un testament international important, probablement pas pour ce qu'il a vraiment fait pour Angleterre mais pour ce qu'il disait que les gouvernements partout dans le monde pouvaient faire²⁹⁷.

Sous section 2. Les quatre éléments de base du système britannique.

Selon Lynes²⁹⁸, le dispositif britannique articule trois modes de couverture, combinés deux par deux pour les travailleurs qualifiés et les travailleurs pauvres. La base est censée être l'assurance nationale universelle, l'assistance publique occupant selon les ambitions de Beveridge une place résiduelle et ayant vocation à disparaître.

La combinaison de l'assurance nationale et l'assistance publique seront imposées en pratique, comme on le verra plus tard, pour la part la plus démunie de la classe ouvrière. Le troisième pilier du système anglais consiste aux régimes d'entreprise qui sont au cœur de la protection sociale des salariés, garantissant à tous les travailleurs

²⁹⁷ Abel-Smith B., *The Beveridge Report: Its origins and outcomes*, op. cit., p. 11

²⁹⁸ Lynes T., *Le système anglais de protection sociale*, *Futuribles*, oct-nov, 1985, pp. 92-104

qualifiés à temps plein une sécurité de revenu à base professionnelle.

Par ailleurs, et selon Friot, il s'agit d'un système bipolaire, qui obéit à cette double logique et non pas à deux étages, « car chaque pôle concerne des fractions différentes de la population active ²⁹⁹».

Un régime de type proposé par Beveridge appelle un binôme de gestionnaires : une administration pour l'assurance nationale et l'assistance publique correspondant à une structure nationale et fiscalisée et l'industrie financière pour les régimes professionnels.

i. Droits sociaux fondés sur la citoyenneté et une légitimité classique de la démocratie politique et de solidarité nationale.

- La classification des droits par T. H. Marshall et l'influence de Beveridge pour un nouveau contrat social.

Marshall a élaboré une perspective historique mondiale puissante et plausible pour juger les mesures que Beveridge a encouragées de manière instrumentale d'adopter³⁰⁰. La grande téléologie de Marshall³⁰⁰ pour une progression historique par une trinité des modes de citoyenneté présente les réformes mis en œuvre par Beveridge et le Parti Travailleiste comme le point culminant d'un progrès de siècles et elle a imprégné ses réformes d'une importance significativement meilleure de celle qu'un cadre de législation sociale aurait inspirée.

Les réformes d'après guerre ont marqué un changement de repère non simplement pour la provision des prestations sociales mais surtout pour la nature même du contrat social³⁰¹. Ce qui a fait le rapport Beveridge et les réformes remarquables y associées est la manière dont il balançait/équilibrait entre le collectivisme et

²⁹⁹ Friot B., Puissances du salariat, op. cit. , p. 20

³⁰⁰ Marshall T. H., *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950

³⁰¹ Baldwin P., Beveridge in the longue durée, p. 39 dans *Beveridge and Social Security*, Michael Hills, Ditch, Glennerster, 1994

l'individualisme inhérents à chaque politique sociale. Beveridge a formulé une idéologie d'assurance sociale collectiviste et, par conséquent, il a recommandé la réalisation complète de la réconciliation entre la communauté et la société rendue possible par l'assurance.

L'assurance sociale dans son incarnation avant Beveridge n'était pas une question qui concernait le citoyen, mais le producteur économique comme membre d'un groupe ou d'une classe économique particulière³⁰². Cette couverture universelle qui caractériserait dorénavant une application éclairée de l'assurance sociale se trouve dans le cœur du concept de la citoyenneté sociale comme Marshall l'a élaboré.

Une couverture de l'assurance sociale qui comprenait tout le monde était une des caractéristiques les plus importantes de la législation de politique sociale proposée en France par Parodi, Croizat et Laroque. Les réformateurs français étaient en désaccord avec Beveridge à toute une série d'autres questions, mais ils considéraient que l'inclusion de la population entière comme la façon la plus sûre d'assurer la solidarité nationale³⁰³.

Malgré les comparaisons possibles et les dites similitudes, les droits civils et politiques sont généralement acceptés comme inconditionnels, par contre les droits sociaux ne le sont pas. La citoyenneté sociale, selon la formulation de Marshall, soutient qu'il constitue l'élargissement des formes de citoyenneté antérieures et plus restreintes. Les droits sociaux –à l'exception de NHS et peut-être du système éducatif– sont moins absolus et plus contractuels dans leur nature. Ils sont « colorés par le marché » et ils ne supplantent pas les critères du marché pour la distribution des ressources ; ils sont fondés dans une extension de la nature fondamentale qui se base sur l'échange de droits de propriété aux prestations de providence.

La philosophie sociale de Beveridge traitait la providence comme fondamentalement associée avec des idées de bonne citoyenneté, et il considérait la consolidation de la citoyenneté comme un objectif plus fondamental de politique sociale par rapport au secours du besoin³⁰⁴. Il continuait toujours d'être moins intéressé au secours de la pauvreté elle-même et plus concentré à une forme de restructuration du marché de travail qui, selon son espoir, rendrait finalement l'aide superflue pour les

³⁰² Baldwin P., Beveridge in the longue durée, op. cit., p.43

³⁰³ Baldwin P., Beveridge in the longue durée, op. cit., p. 44

³⁰⁴ Harris J., Beveridge's social and political economic thought, op. cit., p. 30

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
pauvres.

Dans l'œuvre de Jose Harris, on observe chez Beveridge une conception complexe de la citoyenneté. Une conception qui prêtait ses origines à certains éléments du libéralisme du XIXe siècle selon lesquels la citoyenneté était acquise au moyen d'une sorte d'habilitation morale ou comportementale: la vision classique de la citoyenneté comme un ensemble de "devoirs" opposée ainsi à l'accent mis par la démocratie sur les "droits". La "dépendance", quelle que soit sa forme, privait en revanche sa victime de toute citoyenneté pleine et entière en la transformant en client d'un patron, que ce soit un grand propriétaire terrien, un employeur capricieux, la paroisse, le chef de famille ou l'état-providence. Les contributions fondées sur l'emploi étaient à la fois la marque et la substance de la pleine citoyenneté, comme le service public fondé sur la propriété l'avait été en des temps révolus³⁰⁵.

Pour Beveridge la citoyenneté incluait une vision de comportement politique avec des racines très profondes dans l'histoire sociale et intellectuelle britannique qu'on pourrait tracer à l'époque de la Guerre Civile Britannique et même plus loin. Une vision qui appartenait à l'idée d'indépendance économique, le virtus moral, la discipline, et le contrôle de soi-même, une participation active plutôt que passive dans une société autogouvernée³⁰⁶.

En 1911 et 1942 un de ses buts principaux comme réformateur social était de protéger et renforcer cette éthique de citoyenneté privée, ne pas la remplacer par une provision étatique mécanique, mais aussi de l'intégrer dans la structure de la vie publique. Il croyait, à la fois, à l'assurance compulsive et l'assurance volontaire comme modèle de vertu civique et le principe contributif comme l'incarnation structurelle de l'obligation active et concrète de citoyenneté. L'assurance plafonnée à une base minimale devrait promouvoir le rôle des *friendly societies* autogouvernées qui étaient le partenaire philosophique d'un état universaliste. Son « type idéal » de client de sécurité sociale n'était pas le dépendant à long terme mais le travailleur indépendant, normalement en travail régulier et bien payé, dont le besoin se présenterait pour des interruptions de revenu temporaires.

Même le *National Health System* a été spécifiquement envisagé de constituer « un service de réhabilitation pour la prévention et le remède de la maladie et

³⁰⁵ Harris J., Comparer les systèmes de protection sociale, Rencontres Oxford, vol 1, op. cit. p. 173

³⁰⁶ Harris J., Beveridge's social and political economic thought, dans Beveridge and Social Security, Michael Hills, Ditch, Glennerster, (eds.) 1994, p.31

la restauration de la capacité à travailler ». Autrement, la fonction primordiale du NHS serait un service gigantesque et une station de refoulement pour le marché de travail de la nation.

Mais, sa croyance qu'un système suffisant d'assurance sociale et de sécurité sociale ne pourrait pas fonctionner sans un cadre de contraintes disciplinaires ; Beveridge était convaincu que plus un système de providence serait exhaustif et suffisant, plus il aurait le besoin de contrôle et d'assurer sa surveillance, non pas par la diminution ou la coupure des prestations de ceux qui sont les plus susceptibles à en abuser, mais par la formation complémentaire obligatoire des chômeurs de longue durée, par le contrôle étatique au chômage et par le contrôle et la direction de la main d'œuvre.

Beveridge ne croyait pas vraiment, en 1942, qu'il existait un chemin intermédiaire entre le libéralisme économique et le collectivisme approfondi. Il pensait qu'une fois la discipline automatique, auto corrigée et auto activée du marché seraient abandonnées, elle devrait être remplacée par un cadre artificiel de discipline imposée par la communauté et l'Etat³⁰⁷.

En conclusion, selon Baldwin³⁰⁸, les droits sociaux n'étaient pas une simple expansion de leurs antécédents politiques et civils. Par contre, les droits sociaux pourraient leur constituer une alternative. La téléologie de la vision de citoyenneté de Marshall semble surestimée si on tient compte de l'historique de la genèse actuelle des droits sociaux. Cette histoire, comme l'a montré Gaston Rimlinger³⁰⁹, n'était pas du tout une progression héroïque ou téléologique.

La Plan de Beveridge a réussi une combinaison entre le "contrat" et la "citoyenneté" qui devait s'avérer extraordinairement tenace, équilibrant deux principes contradictoires³¹⁰.

³⁰⁷ Harris J., Beveridge's social and political economic thought, op. cit., p.35

³⁰⁸ Baldwin P., Beveridge in the longue durée, op. cit., p. 50

³⁰⁹ Rimlinger G. V., Welfare policy and industrialisation in Europe, America and Russia, New York: Wiley, 1972

³¹⁰ Titmuss R., Papers ,Beveridge 1942 and 1954, cité par Harris J., Beveridge's social and political economic thought, op. cit., p.366

ii. Un système public visant à la redistribution de richesses

L'ambiguïté centrale des droits sociaux se trouve dans la contradiction potentielle entre la citoyenneté et la contributivité. Culturellement influencée par le capitalisme individualiste de respecter le contrat, la société britannique respectait les prestations méritées dans un contrat³¹¹ et, comme conséquence logique, le plus étroitement les droits sociaux sont associés aux principes du marché, le plus durables ils sont.

Dans la logique du système beveridgien, il est, alors, inscrite la déconnexion entre les acteurs du travail et ceux de la protection sociale, mais on voit bien que la déconnexion entre travail et ressources est au programme de la logique libérale avant de l'être à celui des utopies de citoyenneté déliée du rapport salarial. La protection sociale britannique est, ainsi, gérée par l'administration fiscale pour la fraction la moins intégrée des travailleurs et par l'industrie financière pour les autres. Par conséquent, elle a pour fonction centrale de « fournir des travailleurs libres sous la double figure des pauvres assumés par les contribuables et des épargnants alimentant l'accumulation financière ».

Aucun de ces éléments ne fournit une explication théorique adéquate du principe de l'assurance contributive, mais ils donnent une idée du contexte culturel et historique complexe dans lequel a pu s'effectuer l'attelage curieux de l'assurance à la rhétorique morale de l'universalisme³¹¹. L'assurance contributive est devenue la clé de voûte financière de l'état-providence d'après guerre, non parce que, comme l'avait proclamé Beveridge, l'interruption de revenu était la cause principale, mais parce que l'assurance correspondait parfaitement aux perceptions communes de la vertu, de la différence de traitement entre les sexes, de la citoyenneté, de la liberté personnelle et de la nature de l'Etat.

« Le Plan pour la sécurité sociale est mis en œuvre comme une part intégrale d'un programme général de politique sociale. (...) Les propositions de ce rapport ne sont pas concernées à accroître la richesse du peuple britannique mais à distribuer les richesses éventuelles, parce qu'il faut premièrement s'occuper des priorités

³¹¹ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State*, op. cit., p. 238

premières et des nécessités physiques essentielles »³¹². Ainsi, le plancher institué dans le Rapport Beveridge devait garantir un minimum vital.

Sur ce point, il faut bien noter que le mot « salaire » n'est pas utilisé par Beveridge. L'assurance nationale n'était en aucun cas destinée à distribuer des prestations connectées ou référées au salaire ni dans leur financement ni dans leur montant. Il s'agissait de lutter contre la pauvreté. La constatation est soutenue par la dissociation des contributions de sécurité sociale du salaire et le caractère forfaitaire des prestations sociales proposées. Il s'agit d'un système de redistribution des richesses dans la logique des impôts étatiques. A cela s'ajoute l'appel systématique de légitimation au citoyen et non pas au travailleur.

L'assurance contributive n'avait pas en théorie un avantage majeur contre le financement par l'impôt ; elle ne libérait pas de nouvelles ressources pour financer la sécurité sociale et l'assurance par des impôts ou contributions semblait comme une distinction de comptabilité, ou dans le meilleur cas l'avantage du système contributif était plutôt psychologique et par conséquent politique. Dans un système économique autrement saturé par les principes du marché, la légitimité des prestations qui apparaissaient être payées par les contributions des récepteurs était très proche de celle de toute autre transaction commerciale.

L'assurance sociale a été construite dans une base actuarielle orthodoxe et les contributions payaient au moins pour une part importante des prestations. Plus on emphasait au principe contributif. Plus l'assurance sociale semblait comme une assurance privée, et plus l'Etat adoptait le rôle d'un autre, même un plus grand, assureur privé³¹³.

Selon la distinction de Lechevalier et Palier, un système de redistribution par l'impôt peut être redistributif de deux façons. Le modèle de transferts sociaux par l'impôt universel repose sur une désignation concurrente des personnes. Ce que vis à couvrir les systèmes de transferts sociaux par l'impôt lequel est lié au contrat social et à l'égalité des droits qui s'y attachent. Il s'agit de distribuer des *avantages* sociaux en fonction des besoins de chacun, et de mettre chacun à contribution en fonction des impératifs d'une politique inscrite dans le *monde civique*. Chaque citoyen doit pouvoir bénéficier des conditions matérielles, qui l'autoriseront à exercer concrètement ses droits.

³¹² Beveridge W. H., *Social Insurance and Allied Services*, Cmd 6404, 1942, p.170-171

³¹³ Baldwin P., *Beveridge in the longue durée*, op. cit., p. 46

La notion de dette mutuelle, où se reconnaissent les citoyens, qui trouve son expression par des politiques de redistribution interpersonnelle ou intergénérationnelle, se substitue à celle de l'assurance contre la perte de salaire assise sur le contrat de travail salarié.

En revanche, si seuls des groupes délimités en fonction de caractéristiques *particulières* (niveau de revenu, situation familiale, etc.) sont couverts, il s'agit du régime de transferts sociaux par l'impôt sélectif ; c'est alors l'incapacité, temporaire ou permanente, d'accéder au marché qui importe.

Dans les deux cas, le modèle de transferts sociaux par l'impôt sépare les critères d'attribution des prestations des critères de financement. Se substitue alors au principe d'équivalence le principe de transferts unilatéraux (en espèces, en nature ou en service) forfaitaires. Dans les deux cas, les individus sont soumis à une contrainte budgétaire qui associe une prestation de base et un mode d'imposition, La différence tient toutefois à la manière dont le mode d'imposition est utilisé et garanti, à la fois du point de vue des pouvoirs publics et du point de vue des bénéficiaires³¹⁴. Dans le cadre du modèle à prestation universelle de base garantie, il existe, du point de vue des pouvoirs publics, une séparation claire entre, d'une part, le montant et la forme de la prestation et, d'autre part, le mode de prélèvement. Ils sont en effet fonction de critères différents : dans un modèle théorique idéal, la capacité contributive est fonction des prélèvements, alors que les prestations sont fonction des besoins, exprimés ou normalisés. En revanche, le modèle à prestations sélectives mêle les deux ordres de considération ; en particulier lorsque les variations du niveau des prestations soumises à conditions de ressources modifient les taux marginaux d'imposition des bénéficiaires³¹⁵.

iii. Un système d'assurance nationale universelle comme filet de sécurité

L'un des principes fondamentaux de la doctrine de la sécurité sociale dégagée à la fin de la seconde guerre mondiale, compte tenu notamment du retentissement

³¹⁴ Atkinson A.B., *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Cambridge : The MIT Press, 1999

³¹⁵ Palier Br. et Lechevalier A., *Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial*, op.cit., p. 5-6

international du rapport de la commission présidée au RU par William Beveridge³¹⁶, est l'unité de gestion, systématisation et aboutissement d'une tendance à la coordination et à l'intégration que le bureau international du Travail n'avait pas manqué de déceler³¹⁷. Les justifications en étaient multiples : en premier lieu, simplification pour les redevances de cotisations qui n'auraient à s'acquitter que d'un seul versement, pour les personnes protégées qui pourraient ne frapper qu'à une seule porte, pour les administrations également dont l'efficacité et l'économie de la gestion devraient s'en trouver accrues ; en second lieu, élimination des conflits de compétence entre institutions, ainsi que des doubles emplois et des lacunes dans la protection ; solidarité enfin entre redevables de cotisations et entre personnes protégées, quels que soient l'état de santé de ces dernières, la structure démographique du secteur professionnel dont elles font partie et le degré de prospérité de la branche d'activité dont elles relèvent ou de la région où elles résident³¹⁸. C'est-à-dire que la portée du principe d'unité dépasse le strict domaine institutionnel : il impliquait déjà, dans l'esprit de Beveridge, l'unification des régimes de sécurité sociale et l'harmonisation des prestations dans les différentes éventualités.

Les problèmes que pouvait poser l'application universelle d'un tel programme ont été pressentis par la Conférence internationale du Travail et expliquent la différence d'accent existant entre les conclusions du célèbre rapport Beveridge et les dispositions de la recommandation de l'OIT (no 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944³¹⁹.

« Les pays anglo-saxons n'ont pas appliqué toutes les recommandations de Beveridge. Si l'accès à la protection sociale n'est pas lié à l'emploi dans ces pays, seul le service national de santé est véritablement universel. Dans le domaine des prestations en espèce ou garanties de revenus, les inactifs ou les personnes ayant un revenu trop modeste n'ont pas accès aux prestations de l'assurance nationale. Ces prestations forfaitaires sont d'un montant beaucoup plus bas qu'en Scandinavie, ce qui implique un rôle important joué par les assurances privées et par les régimes de protection

³¹⁶ Beveridge W. H., *Social Insurance and Allied Services*, op.cit., par. 30 et 44 à 47

³¹⁷ International Labour Organisation, *Approaches to social security, An International Survey, Studies and Reports*, serie M, no 18, Montreal 1942, p. 85

³¹⁸ Voirin M., *L'organisation administrative de la sécurité sociale : Un enjeu social et politique* Bureau International du Travail, 1991, Partie II L'unification ou le pluralisme institutionnel ?

³¹⁹ Perrin G., *La sécurité sociale au passé et au présent*, *Revue française des affaires sociales*, janvier-mars, 1979, pp. 100-106

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni complémentaire d'entreprise»³²⁰.

Le système de sécurité sociale britannique a subi trois périodes de profondes réformes du modèle d'après guerre esquissé par Beveridge. La première était le mouvement vers la direction du modèle bismarckien d'un système d'assurance sociale contributive de remplacement de revenu en combinaison avec un filet de sécurité d'assistance sociale faible et sous condition de ressources. Il s'agit d'une évolution qui s'est développée lentement entre les années 1960 et le milieu des années 1970. La seconde phase était un modèle résiduel qui a débuté en 1979 et consistait à un mouvement dramatique de restreindre les droits d'assurance sociale et les prestations de remplacement de revenu. Le résultat était un modèle d'assistance sociale à valeur résiduelle qui a fini avec le modèle beveridgien et renversé complètement la tendance vers une approche bismarckienne. Finalement, depuis 1996 un nouveau modèle a émergé reposant sur le modèle d'activation de la protection sociale avec la focalisation sur les motivations, les services de soutien et la conditionnalité³²¹.

Comme direction de mouvement des régimes précédents cela représente un accroissement des fonctions de soutien et de contrôle, un accroissement des fonctions disciplinaires ainsi que le soutien pour les enfants et les retraités et des services de soutien personnalisés. Depuis le milieu des années 1970 le modèle d'après guerre a évolué d'un système beveridgien à un modèle bismarckien avec des prestations de remplacement de revenu d'assurance vieillesse, maladie et chômage. Toutefois, les pressions de l'exclusion des femmes et des travailleurs précaires ont conduit au renforcement des aides d'assistance aux catégories exclues affaiblissant le principe contributif.

La longue période de gouvernement Conservatoire (1979-1997) a provoqué une érosion stable du modèle de National Insurance, notamment par l'abandon de liens de contributivité, sauf pour les retraites de deuxième pilier. Pourtant même pour les retraites de deuxième pilier (Second State Pensions) on a prévu le choix de sortir du contrat et des obligations du système public vers le système d'épargne privée. L'exemption du contrôle de ressources pour les prestations de chômage a été réduite à 6 mois. Le système des prestations est ainsi devenu un système résiduel et forfaitaire de base avec confiance à

³²⁰ Palier Br., Les évolutions des systèmes de protection sociale en Europe et en France, une perspective institutionnelle comparée, revue Pouvoirs, no 82, 1997, p.147 et suiv.

³²¹ Gregg P., UK Welfare Reform 1996 to 2008 and beyond: A personalised and responsive welfare system?, April 2008, Working Paper No. 08/196, Centre for Market and Public Organisation, Bristol Institute of Public Affairs

l'Income Support. Le niveau de ces prestations a été fixé en termes réels conduisant à la dépréciation réelle des prestations pour les enfants (Child Benefits).

Le rapport Beveridge, après une résistance du parti Conservatoire, a été implémenté par le gouvernement travailliste en 1945 formant un large consensus politique. Le système de National Insurance comme un système équivalent de prélèvement de ressources et de dépenses. Le système de National Insurance a été entièrement géré par le gouvernement britannique sans prévision de rôles officiels pour les partenaires sociaux ou les collectivités territoriales. Le Royaume Uni est devenu plus proche du modèle social européen pendant les années 1970, quand un effort a été fait de placer les syndicats dans un dialogue plus coordonné avec le patronat et le gouvernement. Cette approche a été sapée par le Hiver de Malaise (Winter of Discontent, 1978/79) et il a été suivi par le tournant clair de l'élection du gouvernement de Thatcher en 1979. La Grande Bretagne qui avait l'économie majeure la plus faible a eu la première l'expérience de la crise économique des années 1970 de manière très intense³²². Au milieu des années 1970, les politiques sociales britanniques seraient ironiquement remplacées par des politiques qui ressemblaient avec celles qui étaient perçues comme un échec dans les années 1930³²³.

« Le régime politique existant a été sévèrement discrédité par la détérioration dramatique des performances sur le chômage, l'inflation, la croissance économique et l'équilibre commercial »³²⁴. Le gouvernement de Thatcher a rapidement conduit le système britannique loin des valeurs de solidarité sociale, responsabilité collective et justice sociale vers une focalisation stricte pour la liberté, la responsabilité individuelle et les motivations entrepreneuriales.

Malgré une histoire jalonnée de nombreuses réformes depuis sa conception par Beveridge, la protection sociale britannique est caractérisée par une grande continuité historique, que l'on peut appréhender au travers des liens qu'elle entretient avec la notion de charité : « Dans de nombreux cas, dont la France est exemplaire, la protection sociale se pense comme opposée à la charité. L'existence de l'assurance sociale est ce qui rend la

³²² Lavalette A. et Pratt Al., *Social Policy*, London : Sage, 2006, p. 11

³²³ Lowe R., *The second world war, consensus and the foundation of the welfare state, 20th century british history*, 1, p.182

³²⁴ Gamble A., *The weakening of social democracy, Politics and welfare in contemporary Britain*, in (eds.) Loney M. et al., *The state or the market : Politics and Welfare in Contemporary Britain* London : Sage, 1994

charité superflue. Au Royaume-Uni au contraire (...), le rapport est de complémentarité plus que d'opposition »³²⁵.

Ce lien avec la charité aboutit à plusieurs conséquences caractéristiques du système de protection sociale anglais. Il a été construit autour de l'idée que l'individu devait d'abord trouver par le marché les moyens de sa subsistance et que ce n'est qu'à minima que l'Etat devait intervenir. Cet aspect résiduel de la protection sociale a conduit à fixer les prestations d'assurance au niveau de subsistance.

Pour les personnes les plus pauvres un ensemble de prestations sous condition de contrôle de ressources est très développée. Le système de protection sociale est très majoritairement financé par l'impôt (alors que Beveridge militait en faveur des contributions sociales), même si certaines des prestations en espèce de l'assurance nationale sont financées par une cotisation sociale. Le système public, fortement intégré, est totalement géré par l'appareil administratif ».

³²⁵ Crowley, J., Les mutations de la protection sociale britannique, Rapport pour la CNAF, 2000, p. 7

Chapitre 2 : L'émergence d'un nouveau paradigme de gouvernance financière active

L'ascension des idées néolibérales est suivie de l'érosion de modèles de référence concurrents³²⁶ et du discrédit sur l'efficacité des recettes et des modèles qui orientaient l'action publique durant la période de forte croissance. La relégitimation des idées libérales concernant la sécurité sociale a rendu inopérant jusqu'alors le compromis entre les gouvernements consécutifs de droite et de gauche et les partenaires sociaux. La réception de nouveaux diagnostics et de nouvelles solutions dépend, en fin de compte, de leur capacité à fixer les termes d'un nouveau compromis entre les différents acteurs composant les réseaux de politiques publiques³²⁷.

Central à l'approche conservatoire c'était l'attaque au « welfarisme », l'idée que la protection sociale crée une culture de « dépendance » et une classe inférieure non méritante des pauvres³²⁸. Toutefois, cela était combiné avec une attaque à la protection sociale étatique comme contreproductive, inefficace, bureaucratique et servant principalement aux intérêts de groupes professionnels impliqués³²⁹.

Depuis le milieu des années 1990, ces évolutions conduisent à la diminution de l'offre étatique en faveur d'un rôle croissant pour le secteur privé, qui était simultanément favorisé de façon supplémentaire par la responsabilisation individuelle et familiale pour l'idéologie conservatoire. Les états deviennent de plus en plus réticents à

³²⁶ Jobert Br.(dir), *Le tournant néo-libéral en Europe : Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : L'Harmattan, 1994

³²⁷ Jobert Br., *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., pp. 18-19, Ainsi, le volontarisme thatchérien est à la mesure des désillusions causées par l'incapacité des modèles anciens à enrayer le déclin économique. De même, c'est la menace de devoir se soumettre aux injonctions du FMI pour régler des difficultés financières croissantes qui conduit le gouvernement socialiste français à une révision radicale de sa stratégie.

³²⁸ Jones C., and Novak T., *Class struggle, self-help and popular welfare. Class Struggle and Social Welfare*, London: Routledge, 2000, pp. 34-51

³²⁹ Monney G., *New Labour and the management of welfare*, in Lavalette A. and Pratt Al., *Social Policy*, p. 253

financer suffisamment la sécurité sociale publique pour répondre à la demande financière des politiques de manque d'accroissement d'impôts et de minimisation des coûts de travail dans l'objectif d'accroître la compétitivité et attirer les investissements. « La mission de New Labour est de continuer là où Margaret Thatcher avait arrêté au lieu de démanteler tout ce qu'elle a fait »³³⁰.

Le plus grand dénominateur commun des programmes gouvernementaux depuis le milieu des années 1980 a été le retrait de l'état-providence³³¹. A travers une série de dualités et d'oppositions dans lesquelles la discontinuité entre le passé et le futur est soulignée, on observe un mouvement lent mais décisif d'une domination du fournisseur au renforcement et domination de l'utilisateur, du monopoliste ou dirigé par le marché, de la compulsion au choix, de l'uniformité à la diversité et d'une culture de dépendance à une culture d'indépendance. Les nationalisations, le dirigisme, la réglementation et même la sécurité sociale « ont successivement perdu leur attrait »³³². Taylor-Gooby soutient que ces changements provoqués par la globalisation sont destructeurs des revendications d'autorité typiques d'un état providence hiérarchique traditionnel³³³. L'efficacité et l'utilité des solutions publiques pour créer des emplois, moderniser les entreprises ou lutter contre la pauvreté ne sont plus un thème de consensus, mais un objet de débat.

En 1981, un débat s'est installé en France sur le niveau considéré comme « excessif » des coûts de la main-d'œuvre et sur la nécessité, en conséquence, de ralentir la progression du coût salarial pour restaurer la compétitivité des entreprises³³⁴. La politique de « désinflation compétitive » qui a été mise en place à partir de 1983 a permis de regonfler les marges des entreprises et, dès la fin des années quatre-vingt, celles-ci avaient renoué avec des taux de profits comparables à ceux observés au début des années soixante-dix. Avec la persistance d'un chômage et d'un sous-emploi massifs, l'idée s'est peu à peu installée que le niveau du coût de la main-d'œuvre pouvait être un frein à

³³⁰ Mandelson P., Liddle R., *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?*, Faber & Faber, 1996, p.1

³³¹ Pour un exemple dramatique d'une telle exagération voir Milner H. et Keohane R., *Internationalization and domestic politics: An introduction* dans Milner H. et Keohane R., *Internationalization and domestic politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 3-24

³³² Lambert D. Cl., *L'Etat-providence en question*, préf. J-F Revel, éd. Economica, 1990, Introduction

³³³ Giddens A., *Brave new world : the new context of politics* dans Miliband (éd.), *Reinventing the Left*, Cambridge : Polity, 1994, p. 23 et *Politics, sociology and social theory*, Cambridge : Polity, 1995 p. 51

³³⁴ CSERC, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation française, 1997 ; DARES, *La politique de l'emploi*, La Découverte, coll. « Repères », 1997

l'emploi.

Les gouvernements successifs ont alors mis en place différents dispositifs. Dans un premier temps, on a assisté à l'instauration de politiques ciblées prenant la forme d'emplois aidés. Cet ensemble complexe, construit par sédimentation, rassemble aujourd'hui de nombreux dispositifs. Dans un second temps, à partir de 1993, on a assisté à la mise en place des exonérations générales de cotisations sociales visant les bas salaires. Diverses étapes ont marqué le développement de cette politique, depuis la suppression ou l'allègement des cotisations patronales d'allocations familiales en 1993 jusqu'aux aides publiques visant à accompagner la mise en place de la réduction du temps de travail, mesures qui se concrétiseront par le renforcement des dispositifs existants d'allègement des cotisations sociales jusqu'à 1,8 SMIC mensuel, seuil au-delà duquel la baisse devient forfaitaire. Dans ce contexte, les politiques publiques ont cherché à éliminer ou à réduire les « rigidités » du marché du travail qui, selon le schéma de la théorie néolibérale, sont censées engendrer le déséquilibre croissant que l'on observe entre l'offre et la demande de travail.

Avec le développement des emplois aidés l'objectif était, grâce à des exonérations de cotisations sociales, de favoriser l'insertion durable sur le marché du travail des populations considérées ; ces formes particulières d'emploi (FPE) étaient censées constituer un marche-pied vers l'emploi stable. Le bilan que l'on peut dresser des études disponibles contredit cette idée³³⁵.

Quant aux effets des allègements généraux des cotisations sociales sur les « bas salaires », leur bilan reste très controversé. Jusqu'à une date récente, les évaluations se fondaient sur des estimations ex ante de l'impact des cotisations sociales. En d'autres termes, ces estimations n'étaient pas établies à partir d'un repérage direct, mais reposaient directement sur les hypothèses faites en ce qui concerne la sensibilité de l'emploi à son coût. Ces évaluations conduisent à un relatif consensus : pour 1,5 milliard d'euros d'allègements de cotisations sociales, on aurait à long terme un effet positif de l'ordre de 60 000 emplois créés ou préservés...

³³⁵ Concialdi P., L'impact des cotisations sociales en question : Une approche économique, Informations sociales, N° 117, juin 2004 : Ce qu'il faut surtout souligner, en définitive, ce sont les effets pervers des politiques d'abaissement des cotisations sociales à la fois bien évidemment sur le financement de la protection sociale, mais aussi sur les comportements d'embauche des entreprises. Au motif de lutter contre le chômage, il semble que les politiques mises en œuvre ont plutôt eu comme principal effet d'accroître encore davantage la pression sur les salaires et d'encourager la création d'emplois à bas salaire.

Ce qui change c'est l'approche générale, le rôle de ces institutions de sécurité sociale dans l'économie. Dans la logique keynésienne, elles étaient considérées comme un facteur de prospérité économique et sociale, un outil privilégié de la régulation sociale. Dans la phase actuelle, elles ne sont plus une chance mais une charge pour l'économie dont le poids pèse son dynamisme et menace sa compétitivité. Ce qui est alors en jeu, ce n'est pas l'existence même d'une institution comme la sécurité sociale, mais les conditions de sa survie dans un contexte nouveau³³⁶.

Le processus de changement, réunissant plusieurs dimensions et éléments, est représenté comme uniforme, globale et partiellement inévitable³³⁷. Et il tend à produire des dilemmes, d'être ou non du bon côté³³⁸. Finalement, tout de ce qui est « ancien » doit être effacé en faveur du « nouveau », même si parfois le nouveau participe à la réaffirmation des valeurs dominantes avant la 2ème Guerre Mondiale.

L'état-providence traditionnel est, par conséquent, sous menace par deux dimensions importantes : un environnement politique et économique international en évolution qui restreint la liberté des gouvernements nationaux de poursuivre des politiques indépendantes, notamment la mise en place d'impôts relativement hauts afin de financer les dépenses sociales. En même temps, l'expérience du risque et la confiance décroissante aux professionnels et à l'expertise de planification de l'état providence se met en question et le soutien pour des solutions centrées autour de l'état social sont de plus en plus arbitraires.

« Des systèmes d'échange où la régulation concertée, conventionnelle, prévaut, ne peuvent se développer que dans les cas de jeu à somme positive. Croissance et inflation en facilitent donc l'essor. Dans une période de ralentissement de la croissance

³³⁶ Jobert Br., *Le tournant néolibéral en Europe*, op. cit., p. 72

³³⁷ Telles listes n'arrivent pas à révéler quelles sont les conditions de changement : tous les éléments semblent pareils, alors le changement du bureaucratique à flexible semble être équivalent au changement de dominer par le fournisseur au dominé par l'utilisateur. Le changement est présenté comme homogène et unilinéaire, faisant les choses qui sont différentes en qualité et nature sembler être parts du même processus. Dans le contexte du secteur public en particulier, représentations pareilles surpassent l'expérience du changement comme intentionnelle au lieu d'inévitable le résultat des choix politiques. Les caractéristiques simplifiantes du discours de changement masquent la complexité des modes dans lesquels changement a été appliqué et expérimenté, et les continuités plus profondes de la pratique du management et d'organisation. Au lieu d'un déplacement du A vers le B, la plupart des processus de changement sont caractérisés par l'ambiguïté et l'incertitude, le développement inégal et la clôture incomplète.

³³⁸ Clarke J. et Newman J., *Managing to survive : dilemmas of changing organisational forms in the public sector*, dans Deakin N. et Page R. (éds), *The costs of welfare*, Aldershot : Avebury, 1993

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

et de rigueur monétaire se multiplient au contraire les jeux à somme nulle et, avec eux, la nécessité d'une régulation externe faisant une plus grande place à la contrainte »³³⁹.

La construction de l'organisation de l'état-providence a été structurée par un engagement à deux modes de coordination. La création de l'état-providence comme entité politique et idéologique distincte –avec son amalgame d'engagements, beveridgiens et keynésiens- nécessitait une forme d'organisation ou un régime de l'état dans lequel les personnes pourraient se voir représentées. Le régime professionnel bureaucratique se transforme graduellement à un arrangement qui ressemble graduellement à une nouvelle gestion publique.

Section 1 La légitimation des interventions sociales par le marché.

Sous section 1.1 La critique néolibérale des fondements de l'état-providence et la nouvelle politique sociale à l'image du marché.

i. La crise économique et la renaissance des doctrines néolibérales.

Ce diagnostic de 1970 d'une économie publique incontrôlable accompagné d'une analyse économique des années 1980 moins catastrophique mais également avec un ton de crise indique aussi que l'efficacité de l'État dans l'accomplissement de ses ambitieuses tâches fonctionnel et les difficultés énormes de faire face à un secteur public grand (« big government ») pendant une période de stagnation économique³⁴⁰. Si, pendant les « Trente Glorieuses », ce système était considéré en France comme favorisant l'accroissement économique et promouvant l'intégration sociale, ces connexions positives entre le système de protection et

³³⁹ Jobert Br., *Le tournant néolibéral en Europe*, op. cit., p. 20

³⁴⁰ Hood C., et Wright V., (éds), *Big government in hard times*, Oxford: St Martin's Press, 1981

l'économie ont été graduellement mises en question et sapées.

Les services non étatiques disponibles sont souvent insuffisants pour répondre aux risques quotidiens et aussi que l'autorité des conseillers, assureurs et professionnels du secteur privé est de plus en plus mise en question³⁴¹. Le gouvernement de Thatcher a entamé une bataille continue contre toute formule de gestion concertée des politiques qui ne constitue pas selon la vision thatchérienne une exception, mais la version extrême d'une tendance beaucoup plus générale à la réaffirmation du politique face aux réseaux de négociation institutionnalisée entre grands partenaires sociaux.

Ils existent quatre thèmes qui sont étroitement liés et particulièrement significatifs³⁴² : la globalisation, les changements de perception sur le risque, la confiance décroissante envers les experts et la réflexivité sociale d'une citoyenneté bien informée qui défie le gouvernement des décideurs politiques et professionnels de faire face à leurs atteintes.

L'articulation initiale du thème de crise³⁴³ a été formulée en termes de surcharge démocratique et de crise budgétaire de l'état, le premier venant des commentateurs de la droite³⁴⁴ et le dernier provenant d'académiques clairement identifiés comme appartenant à la gauche³⁴⁵. La réception du néolibéralisme dans les pratiques gouvernementales obéit à une même règle: l'introduction d'un nouveau programme ne dépend ni de sa qualité comme outil de connaissance, ni même de sa proximité avec les symboles maniés dans la rhétorique politique, mais d'abord du niveau d'usure des recettes qui orientaient jusque-là les échanges politiques. «Autrement dit, les orientations des

³⁴¹ Palier Br.(éd.), *A long goodbye to Bismarck ? The politics of welfare reforms in the continental Europe*, Amsterdam University Press, 2010, p.79 : « Les réformes de 1992 pour l'assurance chômage, d'assurance vieillesse de 1993 du gouvernement Balladur et la réforme de l'assurance maladie de 1995 ont été toutes réalisées au nom des contraintes européennes et rendues possibles grâce à la position réformiste de CFDT ».

³⁴² Taylor-Gooby, P., Hartley D., Munro M. et Parker G., *Risk and the welfare state*, *British Journal of Sociology*, vol. 50, no 2, june 1999, pp.174-194, p. 178

³⁴³ Castles Fr. C., *The future of the Welfare State: Crisis myths and crisis realities*, Oxford University Press, 2004, p.2

³⁴⁴ Crozier M., Huntington S. P., Watanuki S., *The crisis of democracy: Report to the trilateral commission on the governability of liberal societies*, New York University Press, 1975, ; Brittan S., *The economic consequences of democracy*, London:Temple Smith, 197

³⁴⁵ Gough I., *The political economy of the welfare state*, 1979, London: Macmillan; Offe C., *Contradictions of the welfare state*, 1984, London: Hutchinson; O'Connor J., *The fiscal crisis of the state*, 1973, St Martin's Press

politiques ne sont survenues que dans les cas d'échecs avérés des modèles de référence antérieurs»³⁴⁶.

Un scepticisme plus profond concernant l'aptitude étatique à se comporter de manière compétente et efficace émerge. L'Etat était en crise parce que le peuple demandait beaucoup plus de ce qu'on pourrait lui offrir en termes des dépenses publiques et, vu que les mécanismes à la base de ces demandes étaient les mêmes institutions qui soutenaient le système de représentation sociale et politique, toute réforme fondamentale supposait la destruction de l'Etat démocratique contemporain. L'Etat semble, ainsi, en face d'une contradiction inconciliable: le capitalisme démocratique ne pouvait pas fonctionner parce que la démocratie créait des demandes que le mécanisme capitalistique ne pouvait pas atteindre. Cette appréhension défaitiste de l'incapacité des autorités publiques à gérer l'inflation des demandes était illustrée par la notion simpliste de surcharge; l'Etat en faisant trop et dans ce processus même non seulement il échouait, mais aussi il se discréditait³⁴⁷.

La forme et les dimensions de cette crise ont été construites par les termes de référence idéologiques établis par la nouvelle droite. Comme l'a observé Gramsci, les crises « créent un champ plus favorable pour la propagation de certains modes de pensée et certaines manières de poser et résoudre les questions concernant le développement entier à venir de la vie nationale »³⁴⁸.

Pour les néoclassiques et les néolibéraux « les relations du marché sont plus libres, plus spontanées, et de manière étrange plus authentiques que les relations politiques : le pouvoir du marché n'existe pas, tandis que l'état est par définition le royaume du pouvoir et de la domination »³⁴⁹.

Sous l'influence de la tradition allemande, Hayek souligne que la marée a dirigé contre le libéralisme quand la planification et la régulation sont devenues les nouvelles magnétites, déployées à l'intérêt d'une égalité chimérique et de justice sociale³⁵⁰. Comme conséquence, il rejetait toute idée de développement d'une conception

³⁴⁶ Jobert Br., *Le tournant néolibéral en Europe*, op. cit., p. 18

³⁴⁷ Jobert Br., *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., p. 94

³⁴⁸ Gramsci A., *Selections from the Prison Notebooks*, London : Lawrence and Wishart, 1971, p. 184

³⁴⁹ Marquant D., *The Unprincipled Society*, Fontana Press, London, 1988, p.67

³⁵⁰ Defarges P.M., *Gouvernance : Une mutation du pouvoir?*, op.cit., p.19

opérationnelle de justice sociale³⁵¹. L'idée selon laquelle les individus possèdent des droits sociaux qui sont incorporés à la citoyenneté est essentielle à l'approche libérale collectiviste³⁵² mais les néolibéraux rejettent cette idée dans sa totalité ne reconnaissant aucune forme de tels droits³⁵³. S'il devrait conserver une forme de protection sociale, celle devrait être résiduelle offrant un filet de sécurité pour les incapables d'être en concurrence ou à opérer dans le marché³⁵⁴.

Pendant l'âge d'or de l'état-providence, des niveaux élevés d'accroissement économique ont permis aux gouvernements d'augmenter la couverture et le montant des dépenses sociales sans réduire le niveau réel de consommation privée et sans mettre en marge d'autres projets publics. Pourtant, dans les années 1980 et 1990, l'état-providence est à la fois devenu plus important et plus vulnérable à plusieurs frontières³⁵⁵. Par ailleurs, l'accroissement considérable des flux internationaux de capitaux qui a caractérisé la transformation de l'économie internationale depuis le début des années 1980 avait produit des incitations fortes pour le dumping social, un processus selon lequel les gouvernements terrorisés par l'envol des capitaux font tout dans la mesure de leur capacité pour diminuer supposé nuire à la confiance du monde des affaires³⁵⁶.

³⁵¹ Hayek F., *The road to serfdom*, 1944

³⁵² Marshall T.H., *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press, 1950

³⁵³ Nozick R., *Anarchy, State and Utopia*, 1974

³⁵⁴ Les libertaires les plus strictes ont resté fidèles à l'idée d'absence de toute forme de protection sociale, voir Nozick R., *Anarchy, State and Utopia*, op.cit.

³⁵⁵ L'expression consensus keynésien concernant les décennies d'après-guerre est trompeuse. L'économie libérale n'a jamais disparu. La Société Mont-Pèlerin créée en 1947 en témoigne. Hayek s'impose avec un gros succès en librairie, *La route de la servitude*, en 1944, pratiquement au moment de la mort de Keynes. Pierre Laroque écrira plus tard que les éléments conservateurs firent preuve dès 1945 d'une opposition inavouée: ils n'osent pas se dire contre la sécurité sociale, ils recherchent toutes les raisons d'en critiquer les institutions. Il constatera que le plan dans ce qu'il pouvait avoir de "révolutionnaire" par la volonté de détruire ou d'atténuer les inégalités et les distinctions et d'affirmer sur le plan social une solidarité nationale effective, a buté sur l'obstacle des structures sociales existantes, qui se sont révélées plus puissantes que les forces de renouvellement.

³⁵⁶ Les analyses qui se basent sur les évolutions de l'économie internationale sont une part de ce qui est désormais connu comme une littérature immense sur les implications politiques de la globalisation. Pour une introduction voir Ohmae K., *The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy*, 1991, New York: Harper Perennial; Hirst P. et Thomson G., *Globalisation in question*, 1996, Cambridge: Polity Press; Keohane R.O. et Milner H. (éds.), *Internationalisation and domestic politics* 1996, Cambridge: Cambridge University Press

Les économistes libéraux ont bien fait savoir, dans les années 1970, que les politiques d'inspiration keynésienne, n'étaient désormais plus capables de venir à bout du chômage. Ce n'est pas seulement aux instruments keynésiens que les politiques libérales ont renoncé. C'est aussi à l'objectif du plein emploi³⁵⁷. Elles préfèrent entretenir les vieilles croyances libérales: leur œuvre accomplie, le marché fonctionnera de façon optimale et le chômage sera réduit à son minimum incompressible.

Le basculement de la science économique « normale » dans le néo-libéralisme et la rupture des économistes avec Welfare State³⁵⁸ illustrent un changement plus général dans le climat intellectuel des années 1970. Ainsi, quand l'austérité économique a imposé une révision des hypothèses qui avaient orienté les politiques publiques des trente années antérieures et provoqué une perte de confiance collective, l'Etat-providence ne pouvait plus être considéré comme une force dynamique de restructuration sociale mais plutôt comme un système visant à perpétuer le status quo.

Pour les gouvernements, cette mutation économique appelle l'une ou l'autre des deux réponses. Ou bien ils s'efforcent de créer de nouveaux emplois pour les travailleurs ainsi déplacés, ou bien ils se donnent les ressources financières nécessaires pour soutenir ces citoyens privés de revenus³⁵⁹. Dans les deux cas, ils devront se faire plus interventionnistes qu'il n'est devenu acceptable en Occident depuis une dizaine d'années. La première option obligera les gouvernements à devenir extrêmement actifs dans les champs de l'éducation, de la formation, du marché du travail et de la politique microéconomique. S'ils adoptent la deuxième orientation, ils devront, beaucoup plus que maintenant, engager des dépenses aux fins de programmes sociaux, particulièrement dans le domaine des prestations modulées selon les ressources individuelles.

La « mort du keynésianisme » a constitué un changement de l'approche des dépenses publiques comme un investissement social ou collectif à une approche de la dépense publique comme un coût, voir un coût contreproductif. Le ton fut donné par un des livres qui eut le plus fort rayonnement durant la période et qui affirmait que c'était l'expansion du secteur public qui avait endommagé le moteur de la croissance

³⁵⁷ Duval J., Le mythe du « trou de la Sécu », Paris, Raisons d'Agir, Avril 2007, p. 106

³⁵⁸ Sandmo A., Economists and the welfare state, European Economic Review, 1991, vol. 35

³⁵⁹ Peters G., Introduction, Les nouveaux défis de la gouvernance, (dir. Peters Guy et Savoie D. J.), 1995, Les Presses de l'Université Laval, p.5

économique. En absorbant une proportion excessive de la main-d'œuvre nationale, l'État avait, selon ces auteurs, détourné le travail des secteurs productifs de l'économie, identifiés ici au secteur marchand fondé sur le profit.

Non que les idées fussent nouvelles. Le nouvel environnement créait plutôt une demande pour des idées anciennes. Les idées d'Adam Smith reprennent d'actualité tout comme Hayek, Friedman et Robbins. Les analystes marxistes eux aussi affirmaient que le Welfare State avait mordu la main qui le nourrissait, c'est-à-dire que l'expansion du secteur public handicapait le secteur productif de l'économie³⁶⁰.

Le règlement social, formé dans l'intersection entre « la famille, le travail et la nation » a été prouvé aussi instable que ces contreparties économiques et politiques. L'interaction des changements sociaux et les nouvelles formes de mouvements sociaux, culturels et politiques l'ont profondément déstabilisé³⁶¹. La fonction publique représentait en effet pour la Nouvelle Droite l'un des obstacles dans ses efforts pour abattre le consensus de l'après-guerre et en créer un nouveau. Elle avait été, selon leur vue, une force motrice dans l'expansion du secteur public et incarnait le paternalisme d'Etat.

L'OCDE a publié un ouvrage intitulé *The welfare state in crisis* où s'exprime l'idée répandue que «concernant l'état-providence et ses exigences matérielles, ce qui était un processus social révolutionnaire a commencé d'assumer les aspects d'une crise budgétaire immédiate»³⁶². Cette diagnose fait partie des analyses soulignant la vulnérabilité particulière des grands états-providence au ralentissement économique et au chômage³⁶³. Pourtant, dans la période où les ces anciennes inquiétudes diminuaient, des nouvelles étaient en train de faire leur apparition, plus intraquables car les nouvelles

³⁶⁰ Gough I., *The political economy of the welfare state*, 1979, op. Cit.

³⁶¹ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997, p. 9

³⁶² OCDE, *The welfare state in crisis*, Paris, 1985, p.9

³⁶³ Les analyses mettant en exergue la vulnérabilité des états providence semblent être démenties par l'expérience des états-providence social démocrates et corporatistes de l'Europe Occidentale qui, pendant les années 1980, ont réussi à combiner l'expansion de l'état-providence avec le plein emploi et des taux d'accroissement économique raisonnables. Voir : Goldthorpe, J., (éd.), *Order and conflict in contemporary capitalism*, 1984, Oxford: Clarendon press; Lindberg L. et Maier C. (éds.), *The politics of inflation and economic stagnation: Theoretical approaches and international case studies*, 1985, Washington DC: Brookings Institution

sources de menace étaient en dehors de la sphère de contrôle des acteurs politiques domestiques, notamment en ce qui concerne les évolutions de l'économie internationale et de la structure démographique de la population.

Comme Evans et Cerny soutiennent, les institutions de l'Etat ont été obligées «de se conformer aux normes anti-inflationnistes des marchés financiers internationaux»³⁶⁴. L'Etat après la globalisation n'est pas seulement que pour réguler et gérer le système politique et économique face à la globalisation, mais aussi pour promouvoir un régime et une économie ouverts afin de renforcer les avantages des intérêts spécifiques. Le capital est désormais si volatile qu'il peut aussi menacer de se délocaliser et chercher des rendements plus avantageux. Les deux variations de la globalisation à leur extrême peuvent être considérées comme produisant désinflation compétitive («race to the bottom» selon l'expression répandue de Woods³⁶⁵), dans laquelle le besoin d'être compétitif sur les marchés globaux et d'attirer du capital étranger conduit les gouvernements à une série interminable de coupures claires sociales, menant à un état-providence résiduel³⁶⁶.

L'Etat est, alors, vu comme ayant perdu son autonomie d'esquisser des politiques publiques sociales. La réponse consécutive de Margaret Thatcher à ses critiques sera qu'«Il n'y a pas d'alternative!»³⁶⁷.

Cette critique néolibérale des coûts économiques de protection sociale ont aussi préparé l'attaque aux services publics comme fournisseurs monopolistiques à travers ce qui est désormais connu comme la théorie de «public choice»³⁶⁸. La position monopolistique des fournisseurs étatiques a été considérée comme refusant aux utilisateurs des services l'opportunité d'exercer un choix de consommateur/client. Les

³⁶⁴ Evans M. et Cerny P. G., Globalisation and social policy, dans Ellison N. et Pierson C. (éds.) *Developments in british social policy 2*, Basingstoke : Palgrave, pp. 19-41, 2003, p. 25

³⁶⁵ Woods N., The political economy of globalization dans Woods N. (éd.) *The political economy of globalization*, Basingstoke : Macmillan , pp. 1-19, 2000, p.1

³⁶⁶ Castles Fr. C., *The future of the Welfare State*, op. cit., p. 4

³⁶⁷ 1975 fut l'année où le gouvernement travailliste a été contraint de se tourner vers le FMI pour le sauver de ses difficultés financières et où Madame Thatcher fut élue à la tête du Parti Conservateur, alors dans l'opposition. Ce sont des années de désillusion pour ceux qui, dans la gauche libérale et travailliste, pensaient que les objectifs de plein emploi et de l'État-providence adoptés dans les années 1940 étaient irréversibles; des années de regain d'intérêt pour les vues monétaristes de ceux qui, comme Hayek, avaient argumenté en faveur d'une conception libérale-conservatrice des politiques publiques.

³⁶⁸ Niskanen W.A., *Bureaucracy and representative government*, New York : Aldine-Atherton, 1971

monopoles étatiques ont été contrastés avec les qualités entrepreneuriales et dynamiques des marchés dans lesquels la compétition aurait assuré le choix efficace pour les consommateurs.

Le bénéficiaire-parasite est une image où se rencontrent la pensée néolibérale avec la pensée néo-conservatoire de la Nouvelle Droite. Le néolibéralisme considère le profiteur comme le produit inévitable des niveaux des prestations qui ne peuvent pas donner des motivations à travailler en n'étant pas suffisamment au-dessous des faibles salaires du marché de travail. Dans ces circonstances, « l'homme économique » rationnel va faire le calcul simple et prévisible qu'il est préférable de ne pas travailler. Cette hypothèse de calcul a été plus développée avec l'idée des « motivations perverses » ou de « danger moral » des prestations sociales³⁶⁹.

Le programme de la Nouvelle Droite de transformation de l'état-providence n'était jamais une simple question de coupures de coûts des dépenses sociales ou de rendre les services plus efficaces. Il était aussi dirigé aux régimes d'organisation de l'état-providence, parce qu'ils constituaient un champ de relations et symbolismes qui incarnaient une formation sociale alternative de celle poursuivie par la Nouvelle Droite. L'hostilité politique et idéologique des conservatoires face à l'état-providence comme une articulation institutionnelle de démocratie sociale signifiait que « la crise de protection sociale » était à la fois nécessairement une « crise du régime d'organisation ».

Dans cette procédure, on a ciblé l'état providence comme une agence active dans le déclin national au lieu d'un simple drainage économique des ressources du pays. Cette position a été retenue par le démantèlement continu de la « neutralité » du régime d'organisation de l'état-providence. Les bureaucrates ont été identifiés comme activement hostiles au public, se cachant derrière l'impersonnalité des régulations et la bureaucratie pour nier le choix, édifient des empires bureaucratiques au détriment de l'offre de services³⁷⁰. La discipline budgétaire de contrôler les dépenses publiques ne

³⁶⁹ Parker H., *The moral hazard of social insurance*. Research monograph no. 37, London: Institut of economic affairs, 1982

³⁷⁰ Hall S. et Jacques M. (éds), *The politics of thatcherism*, London : Lawrence and Wishart, 1983; Clarke J. et Newman J., *op. cit.*, 1997, pp.11-12 : Au lieu de la neutralité, les règles formelles et informelles des bureaucraties et des pratiques de professionnalisme ont été révélées de contribuer à la production et la reproduction du pouvoir et de l'inégalité. La formation des politiques et leur implémentation, les pratiques d'emploi et les cultures caractéristiques d'organisation des institutions de protection sociale étaient toutes impliqués. Ces défis étaient concentrés particulièrement aux premières lignes de l'état-providence tandis qu'ils étaient aussi dirigés vers l'esquisse des politiques. La crise du social a pénétré profondément aux

serait en elle-même jamais suffisante pour débloquer cet obstacle particulier. L'Etat lui-même devrait être réarticulé.

Cette réarticulation serait conduite par trois critiques centrales du secteur public³⁷¹ : La première est dirigée vers les coûts économiques de la protection sociale qui sont incriminés à imposer un fardeau excessif aux activités productrices de richesses des individus et des entreprises. Cette préoccupation s'est concentrée autour des dépenses et des dettes publiques et il s'est manifestée dans les disciplines budgétaires rigoureuses appliquées dans tous les aspects de la protection sociale publique accompagnée avec une culture forte de « value for money ».

Dans le deuxième il s'agit des conséquences sociales de la protection sociale : les effets démoralisants, désincitatifs et produisant de la dépendance. Cette critique était concentrée sur les résultats inhibiteurs que la protection sociale a pour la liberté, l'autonomie et la responsabilité de l'individu et il s'est manifesté dans les efforts de réduire et cibler les prestations et à la promotion d'une économie de protection mixte plus diverse pour remplacer le monopole étatique à l'offre de protection. Les gouvernements ont progressivement vu dans les gains de productivité un ennemi de l'emploi. Les changements les plus significatifs apportés au financement de la protection sociale visaient d'abord de faire face au développement du chômage de masse, et pour cela ils ont cherché, dans un contexte de faible croissance, à diminuer le coût du travail, et plus spécifiquement celui des bas salaires³⁷². «Au total, de 1983 à 1996, la croissance

mondos d'organisation et de travail de « l'ancien » état-providence. La façon dont les pratiques étatiques sont venues renforcer un ensemble de normes patriarcales et reposant sur la race insérées dans la législation, les régulations et les pratiques professionnelles a été révélée. (...) Cet effondrement de la confiance dans la neutralité des régimes bureaucratiques professionnels de protection sociale a interagi avec d'autres tensions émergentes... De dehors, la bureaucratie a conclu à être définie comme une forme d'organisation inopportune et inefficace, mal ajustée aux demandes de complexité et de changement dans le monde moderne.

³⁷¹ Clarke J. et Newman J., *Going about our business? The managerialisation of public services* dans Clarke J., Cochrane A. et McLaughlin E., (éds.) *Managing Social Policy*, Sage Publications : London, 1994, p. 21

³⁷² Frémeaux P., *Assurance : qui doit financer la protection sociale ?*, Chapitre 3. La sécu au secours de l'emploi, pp.8-9 : Inversant pour partie cause et conséquence, ils ont déduit du fait que le chômage frappait plus durement les moins qualifiés et que c'étaient les emplois requérant une faible qualification qu'il fallait développer. Une analyse contestable : le surchômage des moins qualifiés est en grande partie lié au fait qu'ils sont rejetés au bout de la file d'attente, les employeurs préférant toujours embaucher des candidats plus qualifiés, quel que soit le poste à pourvoir. Alors qu'on aurait pu choisir d'encourager les

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

des prestations a été de 2,75% l'an. Ce taux de croissance est approximativement celui qui aurait été nécessaire pour stabiliser le taux de chômage, donc le taux de croissance potentielle. Le fait est que la politique économique n'a pas réussi à maintenir la croissance à ce rythme. C'est la mollesse de la croissance qui explique les problèmes récurrents de financement de la sécurité sociale. ³⁷³».

Le troisième souci s'est concentré sur l'Etat lui-même comme centre de pouvoir et comme une multiplicité de points à travers lesquels on pourrait organiser une résistance politique ou de l'opposition. Cela dit, la période historique du capitalisme désorganisé met en place un projet nécessairement politique de restructuration de l'état providence.

ii. L'apparition du discours sur la crise financière du système de la sécurité sociale et la «tyrannie de transformation».

Dans cet environnement économique et politique défavorable, la sécurité sociale devient un «système qui produit des déficits³⁷⁴». Ces politiques des dernières décennies se conforment à la représentation d'un trou dû à l'écart entre des recettes et des dépenses.

Selon Julien Duval³⁷⁵, ce qu'on appelle d'habitude le déficit de la sécurité sociale correspond au besoin de financement du régime général et «s'ils le qualifient souvent d'énorme, les journalistes diagnostiquent aussi un état chronique et, à ce titre,

activités employant des salariés qualifiés et chercher à relancer ainsi l'ascenseur social, les gouvernements qui se sont succédé à partir de 1993, de gauche comme de droite, ont choisi d'exonérer les employeurs d'une partie de leurs cotisations sociales sur les bas salaires, espérant ainsi multiplier les embauches de salariés peu qualifiés.

³⁷³ Sterdyniak H. et Villa P., Pour une réforme du financement de la protection sociale, Revue de l'OFCE, octobre 1998, no 67; Pellet R., Les finances sociales, op.cit., p. 89 : «Il y a ainsi un véritable déficit de recettes du fait d'une moindre progression de la masse salariale par rapport à celle du PIB. Le fait de constater que notre système de protection sociale souffre d'abord d'un déficit de recettes ne doit pas conduire à négliger les politiques de maîtrise des dépenses sociales et de réduction de risques couverts».

³⁷⁴ Vidal P.-M., Quel modèle? , Métro, 21 septembre 2005

³⁷⁵ Duval J., Le mythe du « trou de la Sécu », op. cit., p. 22-23

inquiétant. Outre un risque de faillite, il arrive également aux médias d'envisager que l'institution soit un jour dans l'impossibilité de verser les prestations sociales».

«La vision commune du trou de la sécu est globalement très contestable. La confrontation à son sujet d'arguments et de contre-arguments est pourtant secondaire dans la mesure où l'adhésion massive dont elle fait l'objet ne découle pas d'une argumentation rationnelle», mais de l'imposition réelle d'un discours qui « repose sur l'usage partagé d'un langage, d'une idéologie (une vision du monde non réfutable empiriquement) et de récits (une histoire, avec un début et une fin, qui illustre le discours). Il renvoie implicitement au principe de l'économie ménagère selon lequel on ne peut pas durablement dépensé plus qu'on ne gagne³⁷⁶.

L'expression du trou de la sécu est une sorte d' «obstacle verbal» qui «pousse à une pensée autonome» et qui tend à fournir «une fausse explication à l'aide d'un mot explicatif»³⁷⁷. Il permet à ceux qui y adhèrent de donner une cohérence à des éléments apparemment épars et de les interpréter»³⁷⁸. De surcroît, il devient institutionnalisé lorsqu'il donne lieu à des politiques ou des arrangements normatifs concrets. Un discours dominant est si familier qu'il passe inaperçu, a priori acceptable et accepté, malgré le fait qu'il contient un langage, une culture et une idéologie spécifiques, qui supposent des relations de pouvoir.

Selon les résultats de comparaisons internationales de Castles³⁷⁹, les gouvernements sont souvent enclins à une rhétorique de crise. Les trésors nationaux, irrespectivement de l'évolution démographique de chaque pays, utilisent fréquemment les conséquences soi-disant inéluctables d'une population vieillissante contre les propositions de renforcement des dépenses publiques. Plusieurs de ces vues n'ont qu'une plausibilité

³⁷⁶ Duval J., op. cit., p. 23. « Il renferme ainsi une explication: l'institution est en déficit parce qu'elle vit au-dessus de ses moyens; et si elle vit au-dessus de ses moyens, c'est qu'elle gaspille ses ressources ou fait des dépenses inutiles».

³⁷⁷ Bachelard G., *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1970, p. 21 et 81

³⁷⁸ Hufty, M. et al., *Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept*, Karthala/IUED, coll. *Développements*, 2007, p. 14. Lorsque ces arrangements prévalent dans un domaine donné, le discours sur lequel ils reposent peut être dit « dominant », ou, s'il règne sans partage, « hégémonique », voir: Hajer, 1995. La vision dominante... se présente souvent comme un diagnostic irréfutable, au prétexte qu'il invoque des faits avérés. Mais, elle opère des choix politiques, en se concentrant sur un petit nombre de problèmes et en proposant, de surcroît, une lecture dramatisée.

³⁷⁹ Castles Fr. C., *The future of the Welfare State*, op. cit., p. 118

de surface³⁸⁰. Finalement, il y a la question de la façon de financer le coût de cette évolution démographique. Quelques économistes ont soutenu l'idée qu' «il s'agit du seul plus important problème budgétaire de longue durée que le monde développé est appelé à confronter»³⁸¹. Mais, à abuser du terme de crise, on en a banalisé la signification profonde. Il n'y a vraiment de crise que dans les situations où les tensions et les contradictions qui travaillent tous ensemble ont atteint un degré tel que son identité, ses principes centraux sont menacés de disparition³⁸².

Les résultats clés des recherches sur l'état de l'état-providence à la fin du 20ème siècle montrent une diversité nationale continue en raison de l'autonomie nationale substantielle et dans plusieurs pays d'une capacité réelle d'influencer les réformes³⁸³. Les évolutions des dépenses sociales pendant les décennies récentes ne sont ni proportionnellement ni négativement associées aux changements de l'économie internationale, mais plutôt elles s'adaptent en fonction des développements de la sphère domestique.

Des recherches quantitatives récentes ont trouvé peu de support pour l'argument que les dépenses sociales, les dépenses publiques totales ou les ressources totales d'un gouvernement sont décidément influencées par le niveau du commerce international ou l'ampleur des flux internationaux du capital³⁸⁴.

³⁸⁰ Le vieillissement de la population est souvent présenté comme une menace à l'état-providence aussi forte que celle de la globalisation. La population mondiale vieillit et celle des pays développés en plus. La plupart de pays possèdent des systèmes de pension à couverture extensive. Si tout le reste se maintient au même niveau, une population plus âgée signifie un accroissement proportionnel des dépenses de maintenance de revenu comme pourcentage du PIB. La Banque Mondiale (World Bank, *Averting the old age crisis*, 1994, New York: Oxford University Press) parle de la crise de vieillesse et le secrétariat de l'OCDE (OECD, *Ageing in OECD countries: A critical policy challenge*, Social Policy Studies, no. 20, Paris) d'un déficit de politique majeur. Le Centre de Recherches Stratégiques et Internationales (CSIS) au rapport intitulé «The global retirement crisis » où on traite de la question comme un menace à la stabilité mondiale, considère que l'impact le plus certain du vieillissement de la population et le coût budgétaire stupéfiant» (World Bank, op. cit., p.3).

³⁸¹ Gruber J. et Wise D., *An international perspective on policies for an aging society*, NBER Working Paper No. W8103, 2001:1, Cambridge MA: National Bureau of Economic Research

³⁸² Jobert Br., *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., p. 9

³⁸³ Voir Kuhnle S. (éd.), *Survival of the european welfare state*, 2000, London: Routledge

³⁸⁴ Garrett G., *Partisan politics in the global economy*, 1998, Cambridge: Cambridge University Press; Swank D., *Political institutions and welfare state restructuring: The impact of institutions on social policy change in developed democracies*, dans Pierson P. (éd.), *The new politics of the welfare state*, 2002,

En effet, des analyses opposées suggèrent que l'exposition à l'économie internationale peut pratiquement fonctionner comme motivation pour un gouvernement d'intervenir afin de préserver ou même d'améliorer le contexte de régulation espérant atténuer les répercussions de cette vulnérabilité³⁸⁵ et, en réalité, l'ampleur donnée par cette littérature à l'internationalisation de l'économie est fortement contestée.

L'idée que l'avenir de l'assurance-vieillesse résulte du seul facteur démographique...rend crédibles les stratégies de dramatisation qui agitent la menace de l'effondrement des retraites. La clause de *ceteris paribus* que «si tout le reste se maintient inchangé, une population plus âgée signifie plus élevées dépenses de maintenance de revenu proportionnellement au PIB» ne peut pas être présumé³⁸⁶. En inscrivant le futur dans l'ordre du donné et de la fatalité, n'est donc nullement une affaire apolitique: il permet d'imposer un choix politique et d'en éliminer d'autres.

Un thème-clef du discours sur la globalisation est l'ampleur dans laquelle les états-providence sont engagés de se démanteler sous la pression du monde compétitif des marchés³⁸⁷. En fait, de nouvelles demandes d'intervention étatique ont été produites par le besoin d'une flexibilité accrue sur le marché du travail.

La générosité des dépenses, et en particulier les niveaux croissants des prestations, est un facteur qui détermine de manière beaucoup plus drastique le niveau des dépenses de retraite que la structure d'âge de la population³⁸⁸. Dans les pays anglo-saxons, le vieillissement est faible et la générosité est faible aussi par rapport au pays moyen de l'OCDE et, toutefois, les demandes les plus vigoureuses où il n'y a d'alternative que de réduire les dépenses sociales en raison de l'économie internationale et des

Oxford: Oxford University Press

³⁸⁵ Cameron D., *The expansion of the public economy: A comparative analysis*, *American Political Science Review*, 1978, 72 (4), pp. 1243-1261 ; Ruggie J., *International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the Postwar economic order*, *International Organization*, 1982, 36 (2), pp. 379-415

³⁸⁶ Pour une liste complète des réponses de politique économique et sociale au vieillissement de la population voir Hinrichs K., *Ageing and public pensions reform in Western Europe and North America: Patterns and politics*, dans Clasen J., (éd.) *What future for social security? Debates and reforms in national and cross-national perspective*, 2001, The Hague: Kluwer Law International, p. 177

³⁸⁷ Hudson J. and Lowe St., *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*, Bristol, The Policy Press, 2nd Edition 2009, p. 94

³⁸⁸ Shirer P., *The myth of the demographic imperative*, dans Steuerle C. Et Kawai M. (éds.), *The new fiscal world order: Implications for industrialised nations*, 1996, Washington DC: Urban Institute Press, p. 64; De Santis G., *Population ageing in industrialised countries: challenges and issues*, Policy and research Paper no.19, 2001, Paris: International for the scientific study of population, p.13

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
pressions démographiques y fleurissent³⁸⁹.

Des intérêts puissants comme le Treasury, des institutions financières, des parts importantes de médias et d'opinion publique, et à l'extérieur des organisations internationales comme FMI, et le gouvernement des Etats-Unis, ont joué un rôle clef à la promotion et l'établissement de cette nouvelle vision globale³⁹⁰. Dans sa forme actuelle, la mondialisation concrétise l'idéologie néolibérale et souligne ses lacunes³⁹¹. De même, l'argument utilitariste selon lequel la poursuite du bien commun s'effectue forcément au détriment d'une minorité sociale ne justifie aucunement le bilan social et environnemental de la mondialisation. Celle-ci ne profite actuellement pas au plus grand nombre : ses bénéfices sont accaparés par une minorité sociale. La mondialisation ne s'assimile pas à un simple et inéluctable processus de dérégulation. Si sa dynamique est irréversible, son visage actuel n'a rien d'inéluctable.

En 2005, la principale organisation patronale s'en prend toujours à la croissance non contrôlée des dépenses et aux politiques qui augmentent les recettes en prélevant toujours plus de cotisations sur les entreprises et les salariés³⁹². La dénonciation par le patronat de la dérive permanente de la Sécurité Sociale exprime probablement moins une réponse à des évolutions objectives qu'une opposition structurale à la protection sociale collective.

Ainsi se dessinent les termes d'une nouvelle rhétorique politique dans lesquels une version simpliste du néo-libéralisme, comme darwinisme social, a réussi facilement à couler³⁹³. Celle-ci se révélera un puissant argumentaire pour les partis d'opposition. Ceux-ci réussirent, en Angleterre, en Allemagne et en France, à gagner la bataille des mots contre les tenants d'un compromis social keynésien qui ne semblait plus pouvoir tenir ses promesses.

Les idées de transformation, révolution, réinvention et de changement culturel sont devenues un thème continu des gouvernements et de la rhétorique politique

³⁸⁹ Duval J., Le mythe du « trou de la Sécu », op. cit., p. 105

³⁹⁰ Hall P., The movement from Keynesianism to Monetarism: institutional analysis and economic policy in the 1970's, dans Steinmo, Thelen K. et Longstreth F. (éds), Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp.90-113

³⁹¹ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance?, Presses de Sciences Po, 2002, p. 120

³⁹² Communiqué de presse du MEDEF à l'occasion de l'anniversaire de la sécurité sociale, 3 octobre 2005

³⁹³ Jobert Br., Le tournant néo-libéral en Europe, op. cit., p. 13

depuis le moment où le thatchérisme a signalé le déplacement de la gauche par la droite comme source et acteur de radicalisme. Il avait été accompli non seulement par le changement conduit par le gouvernement mais en gagnant aussi le consentement à l'idée que le changement était en lui-même une vertu³⁹⁴.

Plusieurs parts du secteur public, ainsi que la gamme croissante des organisations fonctionnant aux frontières entre le public et le privé, ont accueilli la possibilité de devenir plus réceptives et flexibles et elles ont adopté le langage de missions, visions, clients, unités d'entreprise et management stratégique. Le style et le langage de ses développements ont également offert une alternative plus attractive aux cultures d'organisation appauvries associées avec l'expérience de la gestion du déclin des services publics.

Le besoin d'« aimer le changement » et de « prospérer dans le chaos » a aidé à constituer la tyrannie de transformation³⁹⁵ qui a servi pour légitimer le processus de restructuration de l'Etat. Dans le cas des services sociaux personnels comme dans l'ensemble des interventions sociales, « changer d'un rôle traditionnel nécessite une révolution culturelle ; et tout échec de saisir l'ampleur des changements nécessaires peut être en soi un obstacle considérable au progrès »³⁹⁶.

Le discours de changement a légitimé et mobilisé le soutien pour des changements particuliers. Les formes narratives – que ce soit des textes de management, des prononciations politiques ou des plans stratégiques- présentent des jugements qui s'efforcent d'établir l'inévitabilité ou la nécessité de certains changements qu'ils acceptent.

De plus en plus, les changements particuliers ont été légitimés dans et par des narratives qui les placent dans des contextes globalisés de changement, rendant productives idéologie et discours. Le changement se présente ainsi comme naturel, comme défense contre des forces hostiles ou comme une incertitude et turbulence ou comme réingénierie³⁹⁷.

L'état ne doit pas seulement donner l'opportunité aux entreprises de devenir plus compétitives (avec la réduction de la main de fer de régulation et de taxation

³⁹⁴ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997, p.34

³⁹⁵ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997, p. 39

³⁹⁶ Audit Commission, *The community revolution : Personal social services and community care*, London : HMSO, 1992, p.19

³⁹⁷ Voir entre autres, Burr V., *An introduction to social constructionism*, London :Routledge, 1995

excessive), mais il doit également devenir lui-même plus souple. Les deux impliquent une réduction de coût et d'ampleur du secteur public et l'adaptation à « l'esprit d'entreprise » est présentée comme le moyen d'atteindre ses objectifs.

Quand les acteurs politiques se sont confrontés à des forces hors leur propre contrôle, il n'est pas besoin de s'excuser pour l'échec. Ces mythes donnent en même temps des excuses aux ennemis de l'état-providence pour de nouvelles attaques³⁹⁸. La globalisation, la réduction de la productivité économique ou n'importe quelle autre raison supposée de crise donne un alibi qui légitime ceux qui veulent réduire les impositions, les dépenses et les interventions publiques. Le moment où ils auront convaincu les décideurs politiques qu'il n'y a pas d'alternative et que l'Etat n'a pas la capacité de se poser contre les forces économiques aggravantes, ils auront gagné la moitié de la bataille.

Dans cette perspective, on peut dire que le néolibéralisme signe une évolution vers un type de gouvernamentalité paradoxale : le retrait apparent de l'Etat marque en réalité un interventionnisme encore plus fort mais déplacé, une « politique active sans dirigisme³⁹⁹ ». La notion de responsabilité ferait l'objet, depuis une trentaine d'années maintenant, d'un usage spécifique dans l'élaboration d'un nouvel art de gouverner néolibéral, qui devient individualisant⁴⁰⁰. Il semble qu'au sein de la gouvernamentalité néolibérale, la responsabilité constitue un des outils majeurs de cette individualisation.

Michel Foucault parle de l'« individualisation de la politique sociale, une individualisation par la politique sociale au lieu d'être cette collectivisation et cette socialisation par et dans la politique sociale »⁴⁰¹.

iii. Le fonctionnement de l'état -providence à l'image du marché et sa subordination aux nouveaux environnements économiques.

³⁹⁸ Drezner D. W., Bottom feeders, Foreign Policy, 171, novembre-décembre 2000, pp.64-70

³⁹⁹ Foucault M, Naissance de la biopolitique, op. cit., p. 137

⁴⁰⁰ Hache E., « La responsabilité, une technique de gouvernamentalité néolibérale ? », Raisons politiques, 2007/4, no 28, pp. 49-65, p.49

⁴⁰¹ Foucault M, Naissance de la biopolitique, op. cit., p. 149

Le Third Way se base sur l'hypothèse qu'ils existent des limites claires pour l'action étatique : Blair, par exemple, a suggéré que « les dépenses publiques comme proportion du revenu national ont plus ou moins atteint les limites d'acceptabilité ⁴⁰²», tandis que Giddens soutient que le Third Way reconnaît la distinction entre un Etat grand et un Etat puissant⁴⁰³. La crise pose emphatiquement le problème du degré de socialisation politiquement tolérable d'un certain nombre de biens et de services, sous la forme de l'«impasse financière»⁴⁰⁴.

Tout au long de l'ère thatchérienne, nous le verrons, persista une tension entre l'ambition de réduire le rôle de l'Etat et la nécessité d'augmenter sa puissance -au moins dans certaines sphères- en vue de réaliser cet objectif. Et ce qui commence comme une entreprise pour faire reculer les frontières de l'état-providence débouche, dans une large mesure, sur un exercice visant à mieux le gérer⁴⁰⁵. Même l'attentat de Thatcher de démanteler l'état-providence n'était pas traduit par une réduction du budget social, mais elle a influencé un rééquilibrage entre les dépenses entre les différentes priorités sociales⁴⁰⁶.

Les grands sujets de débat de la littérature comparative ont inclu l'impact

⁴⁰² Blair T. et Schroeder G., *Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*, London: Labour Party, 1999, p.2

⁴⁰³ Giddens A., *The Third Way and its critics*, Cambridge: Polity Press, 2000, p.57

⁴⁰⁴ Rosanvallon P., *La crise de l'état providence*, op.cit., p.16-18 : En 1926 Keynes écrivait une lettre ouverte au ministère français de finances (Keynes, *Essais de persuasion*, Paris, 1933) dans laquelle il estimait impossible «d'un point de vue politique» que les dépenses publiques puissent atteindre le quart du revenu national. Il est par ailleurs frappant de constater à quel point cette spéculation «libérale» sur les limites de l'État providence reproduit les impasses du discours marxiste classique sur les crises et les contradictions du capitalisme... La plupart des analyses marxistes de l'état providence sont en effet également fondées sur cette idée de limite rupture. C'est pourquoi on ne peut fixer a priori de limites infranchissables à l'état-providence qui seraient déduites d'une analyse strictement économique et financière. Wagner... estimait à juste titre que les contraintes et les difficultés financières finissent toujours par se résoudre dès lors qu'elles ne sont que la conséquence d'un «mouvement de civilisation». Cela revient à dire que, s'il y a des limites, elles ne peuvent être que sociétales ou culturelles.

⁴⁰⁵ Jobert Br., *Le tournant néo-libéral en Europe*, op. cit., p. 99

⁴⁰⁶ Pierson P., *Dismantling the welfare state?*, 1994, Cambridge: Cambridge University Press

de forces économiques globales et la possibilité que l'ancienne politique de protection de l'idéologie d'appartenance à un parti a été remplacée par la nouvelle politique de protection sociale (new politics of welfare)⁴⁰⁷. Pour ses protagonistes la nouvelle politique de protection sociale, explique pourquoi les dépenses sociales n'ont pas diminué en montant comme prévu par la théorie de globalisation. D'un point de vue influencés par les plus anciennes théories de désindustrialisation, les supporteurs de la théorie de la nouvelle politique de protection sociale suggèrent que l'évolution post-industrielle dans les sociétés contemporaines a produit de nouvelles catégories de besoins auquel les gouvernements doivent répondre. Le chômage, la désindustrialisation et le changement de structure de la famille conduisent à des nouveaux programmes sociaux et des dépenses⁴⁰⁸.

La protection sociale publique est réarticulée comme un marché et les services offerts comme un produit. Ironiquement et comme un des paradoxes de la globalisation, l'Etat nation est obligé de devenir parfois plus grande et sa portée plus étendue afin de faire face aux agendas à travers des niveaux divers de régulation et des nouvelles interdépendances. Un aspect très intéressant est que le moment où les prédictions de crise suggéraient que l'état-providence soit drastiquement rétréci, il y avait d'autres qui estimaient exactement le contraire. En se concentrant sur ses fonctions principales, l'État s'est au contraire renforcé, y compris par rapport aux acteurs réputés autonomes⁴⁰⁹.

L'état britannique a été redéfini et réarticulé⁴¹⁰. Cette même rearticulation donne clairement la priorité à une fonction de remarchandisation des domaines auparavant démarchandisés. Giddens dans son analyse de l'état providence depuis la seconde guerre mondiale distingue entre une protection sociale négative et une active. La protection sociale négative est comprise comme l'action prise pour compenser les coûts et les menaces ils vivent comme conséquence du changement social et économique. La protection sociale active est concerné surtout avec les processus d'inclusion et

⁴⁰⁷ Pierson P., *The new politics of the welfare state*, Oxford : Oxford University Press, 2001; Korpi W., *Welfare state regress in western europe : Politics, Institutions, globalization and europeanisation*, *Annual Review of Sociology*, 29, 2003, pp. 589-609

⁴⁰⁸ Castles Fr. C., *The future of the Welfare State*, op. cit., pp. 94-95

⁴⁰⁹ Holliday I., *Is the british state hollowing out?*, *The political quarterly*, 2000, pp.167-176

⁴¹⁰ Held D., Mc Grew A. Goldbaltt D. et Perraton J., *Global tranformations : Politics, economics and culture*, Cambridge : Polity Press, 1999

d'exclusion qui facilitent ou empêchent les individus de prendre part à une activité économique, notamment la participation dans le marché du travail. La protection sociale active s'efforce de développer la capacité de prise de décision et l'intégration des institutions sociales dans le système économique.

L'argument critique est que l'insécurité n'est un phénomène récent et la compréhension de la part des travailleurs de leur insécurité et vulnérabilité inhérente dans les économies capitalistes les a forcés à une participation combinée aux parties politiques et aux organisations syndicales afin de posséder un contre-pouvoir à déployer dans les négociations avec le patronat⁴¹¹.

Il est clair que le projet de New Labour a donné une approche de globalisation à la réforme de l'état-providence, englobant l'évolution de la politique sociale vers un état-providence post-industriel, orienté vers la contractualisation et avec un accent apparent sur la dimension économique des politiques sociales, comme dans l'introduction des programmes de workfare destinés à réintégrer les chômeurs sur le marché du travail⁴¹².

Il y a aussi eu une évolution dramatique dans le monde du travail pendant les dernières décennies. La tendance globale est pour le changement de la manufacture vers le Bord d'Asie-Pacifique, vers des pays du cœur de l'Asie, l'Afrique sous Saharienne et l'Amérique Latine au moment où les nations industriellement développées ont rapidement passé au post-industrialisme⁴¹³. Il y a, par conséquent, un rôle central pour l'état-providence à jouer dans la réforme et la restructuration face aux transformations économiques.

La création de l'état de compétition a été initiée comme une réponse aux évolutions de la nature de l'économie mondiale. L'émergence de l'état de workfare, ainsi que les politiques et les programmes qui ont été entamés par celui-ci, ont été une réponse à la structure et la forme des investissements étrangers directs, le drainage des postes de l'industrie traditionnelle et, surtout, pour mettre en place les conditions dans lesquelles la

⁴¹¹ Pratt Al., *Towards a new social democracy ?*, dans, p. 39

⁴¹² Hudson J. et Lowe St., *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*, 2004, p.1

⁴¹³ Hudson J. et Lowe St., *Understanding the policy process*, op.cit., p. 61 : «Les processus de globalisation s'opérant par le biais des nouvelles technologies et le développement des transports aériennes internationales ont créé des nouveaux marchés et nouvelles formes de commerce de biens dans le monde entier... Les marchés du travail ont, également, profondément évolué avec la plupart des nouveaux emplois concernant les travailleurs non qualifiés, à temps partiel et-ou la main d'œuvre féminine et informelle».

nouvelle économie basée sur les services puisse fleurir en nécessitant de la libéralisation économique, l'établissement d'une culture de contractualisation, et le démantèlement du mécanisme opaque et dépassé de l'ancien état centralisé et unitaire.

La globalisation comme moteur puissant de réforme impose aux nations de réagir de l'intérieur selon leur propre trajet historique, héritages culturels et arbitrages politiques. Les thèmes-clés de ce monde émergent de protection sociale sont⁴¹⁴ :

un nouvel accent aux approches de marché, comme principes d'orientation, exprimés à des initiatives comme le « compulsory competitive tendering », la contractualisation, la construction de marchés internes, un changement culturel à la définition des usagers des services sociaux comme des clients et citoyens-consommateurs qui ont leurs « droits » sécurisés par des chartes de citoyen.

L'émergence de formes de pluralisme de protection sociale ou des « économies mixtes de protection » qui suggèrent une fragmentation complexe et le développement de formes diverses d'externalisation et des formes fluides de partenariats entre un Etat reconfiguré, des nouvelles agences indépendantes, des fournisseurs commerciaux, des agences non-lucratives et des réseaux informels.

La recherche de l'offre de formes de services plus efficaces et « réceptives », impliquant le réaménagement spatial et d'organisation des décisions politiques, hors les formes de prise de décision conventionnelles de gouvernement local et national, qui est souvent exprimé dans le langage de la dévolution, la décentralisation, la responsabilisation et autres.

Une procédure complexe de restructuration du marché du travail, avec la dérégulation des marchés du travail produisant des distinctions plus aigües entre le centre et la périphérie.

L'installation de nouvelles formes de responsabilité d'organisation avec les « coûts morts » de la responsabilité politique et bureaucratique étant remplacés par des indicateurs de performance transparents, l'étalonnage concurrentiel, les systèmes de primes individuels, les contrats renouvelables, les incitations et les sanctions.

iv. La managérialisation s'insère dans l'esprit des politiques sociales.

⁴¹⁴ Clarke J., Cochrane A. et McLaughlin E., (éds.) *Managing Social Policy*, Sage Publications : London, 1994, Introduction

Souvent ces changements ont été expliqués et compris à travers le prisme de *thatchérisme* ou, dit autrement, en termes qui mettent simplement l'accent à la procédure de *recommodification*, au déclin du secteur public et à la montée des *privatisations*⁴¹⁵.

Mais, il est nécessaire de comprendre deux points centraux : Premièrement, le degré de complexité et de diversité de cette reconceptualisation en cours, la restructuration de l'Etat lui-même et la relation entre ces deux derniers et, deuxièmement, ce qui associe les différentes innovations. Le changement a eu tendance de se développer à travers et soutenu par un rôle élevé et renforcé de nouvelles formes de *management public*. Dans ce sens, la *managérialisation* est une procédure dynamique et transformative qui traverse le domaine de la politique sociale, qui transforme le consensus traditionnel de protection.

Tout indique que les régimes politiques s'orientent nettement vers une « *commercialisation de l'Etat* », c'est-à-dire vers l'intégration des normes du marché dans la distribution des ressources publiques et dans l'évaluation de l'efficacité des fournisseurs et des producteurs de services publics⁴¹⁶. Ce phénomène est en outre fortement soutenu par ce qu'on appelle habituellement « *la nouvelle gestion publique* », terme synthétique qui signifie l'application au service public d'un mode de gestion entrepreneurial (il se pourrait, du reste, que cette « *commercialisation* » soit inhérente à la « *nouvelle gestion* »)⁴¹⁷.

En théorisant la nature de ce changement de la politique économique de la protection sociale en global dans la période d'après guerre, Evans et Cerny ont développé la notion de l'Etat de compétition (*competition state*). Plus spécifiquement, on suggère

⁴¹⁵ Johnson, N., *Restructuring the welfare state*, London : Harvester Wheatsheaf, 1990

⁴¹⁶ Daneke G. A. et Lanemark D.J., *Regulatory reform revisited*, Boulder, CO, Westview Press, 1985 Si nous considérons ce phénomène à long terme, cependant, il est clair que nous vivons la troisième étape d'un long processus de rééquilibrage de la politique et du marché. Au cours de la troisième étape – amorcée dès l'après-guerre dans la plupart des démocraties capitalistes avancées – la politique s'est progressivement imposée dans le champ économique. De la fin des années 1970 à la fin des années 1980, ce contrôle fut largement réduit ou, en certains secteurs, carrément aboli. Telle fut la deuxième étape, causée par une baisse de la croissance des marchés et par un changement de régime politique dans la plupart de ces pays. Nous vivons actuellement le troisième moment de cette évolution. Politique et marché se rapprochent à nouveau, mais en des termes complètement différents : la problématique d'ensemble du marché et la théorie économique correspondante s'imposent dans des domaines autrefois exclusifs au pouvoir politique.

⁴¹⁷ Hood Ch., *De-Sir Humphreying the Westminster model of bureaucracy : a new style of governance ?*, *Governance*, 3,2, 1990, pp.205-214

qu'il y ait eu un « changement de paradigme » qui a produit « nouveau consensus néolibéral sur le rôle de l'Etat dans une économie capitaliste mondiale⁴¹⁸». En termes de politique sociale, on réduit l'accent sur les droits sociaux de citoyenneté (et l'on accroît le poids de la responsabilité individuelle), une marchandisation -ou parfois privatisation- accrue des services publics et l'introduction des politiques actives dans le marché du travail au style de *workfare* à la place des prestations de chômage avec la technique des assurances sociales.

Evans et Cerny⁴¹⁹soutiennent que l'état de compétition est le successeur de l'état providence, incorporant plusieurs de ces éléments mais en les transformant, parfois drastiquement, pour les adapter à un monde globalisé. La politique sociale devient ainsi de plus en plus subordonnée à la politique économique et sa mise en œuvre a été partiellement abandonnée par l'état en faveur des forces du marché et de la société civile⁴²⁰.

En même temps, Jessop était influencé par la théorie et les idées de régulation incarnées dans la notion de post-fordisme qui indiquent des changements significatifs dans la manière où l'Etat garantit les conditions sociales et économiques nécessaires pour l'accumulation du capital⁴²¹.

Il soutient qu'on est en face de la mort du style ancien de l'état-providence National Keynésien et de la genèse de ce qui appelle le Régime de *Workfare* Post National Schumpetérien :

Dans la sphère économique, l'approche de Schumpeter met l'accent sur des politiques qui vont promouvoir la flexibilité, l'innovation et la compétitivité économique. Dans la sphère sociale, les politiques ont été subordonnées à l'économie, leur rôle étant désormais de soutenir la compétitivité économique au lieu de renforcer la protection sociale. Il souligne, par conséquent, qu'on devrait plutôt parler de *workfare* au lieu de *welfare* en examinant les politiques sociales.

Une telle réponse est l'Etat Schumpetérien de *Workfare* : « une coalition

⁴¹⁸ Evans et Cerny, op. cit., 2003, p.21

⁴¹⁹ Evans et Cerny, op. cit., 2003, p.24-25

⁴²⁰ Jessop B., From the KWNS to the SWPR, in G.Lewis S ; Gewirtz et J. Clarke (éds.) Rethinking social policy, London : Sage Publications, 2000, p. 171-2

⁴²¹ Hudson J. et Lowe St., Understanding the policy process, op.cit., p. 45

émergeante entre la production flexible, des modes de consommation segmentées et différenciées, des formes culturelles post-modernes et un état providence restructuré⁴²² ». Les nouvelles stratégies peuvent varier de la dérégulation néolibérale et l'état providence minimaliste à un accent plus fort pour l'éducation, la formation et le support d'une main d'œuvre qualifiée⁴²³.

Les pressions pour l'isomorphisme d'organisation⁴²⁴ qui en résultent ont influencé considérablement les services publics en particulier. La narrative descend des constructions globales à celles du niveau local entre différentes entités⁴²⁵. Dans cet environnement globalisé les nations, les corps d'entreprises et les individus sont vus comme étant en face de mêmes défis et ayant les mêmes objectifs. Le changement global a créé ces conditions dans lesquelles les nations doivent se mettre en concurrence l'une contre l'autre, les organisations doivent se mettre en concurrence pour les marchés et les ressources, et les individus doivent se mettre en concurrence pour un emploi, ses revenus et leur sécurité.

Ces équivalences résident dans l'assomption naturalisant sur l'universalité d'être « à l'esprit de l'entreprise ». Individus, organisations et nations partagent des impulsions et des motifs communs et elles ne devraient pas être bloquées ou réprimées. Par conséquent, le changement n'est pas seulement un impératif économique, mais, également, socialement, organisationnellement et psychologiquement souhaitable, comme la libération du potentiel auparavant réprimé.

Ses changements du plus bas niveau sont représentés comme la réflexion logique ou naturelle des tendances universelles ou globales. Les changements globaux et nationaux sont alors constitués comme les conditions nécessaires des projets d'organisation pour le changement. Dans la pratique, le choix tend à être réduit à des oppositions binaires simples – du type « changer ou mourir »- dans lesquelles les choix sur le caractère ou la direction de changement sont réprimés.

⁴²² Burrows R. et Loader B., (éds.), *Towards a post fordist welfare state* ?, 1994, London :Routledge, p.1

⁴²³ Esping-Andersen G., *Welfare states in transition*, 1995, London : Sage, pp. 264-265

⁴²⁴ P. J. DiMaggio & W. Powell, "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), 147-60.

⁴²⁵ Clarke J. et Newman J., *op. cit.*, 1997, p. 48

Sous Section 1.2 Le modèle de gouvernance émergeant et ses fondements au management à l'image du marché

i. La gouvernance comme outil d'analyse des sociétés complexes, instables et interdépendantes

A part des changements structurels majeurs, ce qui est également important est qu'ils ont été accompagnés par des processus en évolution. La gouvernance se place comme le mode principal de mettre en œuvre et gérer une politique⁴²⁶ afin de répondre à l'impératif de globalisation avec les pressions accompagnées de vitesse d'action et de réaction aux défis, de réflexivité et de flexibilité. À l'intérieur de l'Etat national, ceci signifie être en état d'alerte pour les frontières entre les secteurs public, privé et volontaire et pour la manière de leur restructuration⁴²⁷.

L'époque est bien révolue où l'on pouvait raisonnablement faire la distinction entre le domaine politique et celui du marché et voir l'un et l'autre comme deux systèmes distincts d'allocation des ressources. Dans les systèmes politiques et économiques contemporains, ni la politique ni le marché n'existent sous leur forme idéale ; on parlera plutôt des différentes composantes de la politique et des divers « rapports de subordination » entre ces deux sphères de la société⁴²⁸.

Chacun ressent alors un sentiment d'euphorie et de perplexité tout à la fois⁴²⁹ : il perçoit une multipolarité et une fluidité nouvelle des normes mais aussi des risques potentiels. Les frontières institutionnelles entre sphères publiques et privées s'effritent et dorénavant il est nécessaire de chercher un langage capable à communiquer

⁴²⁶ Cette constatation est pourtant mise en question par Holliday I., op.cit., 2000

⁴²⁷ Hudson J. et Lowe St., Understanding the policy process, op.cit., p. 91

⁴²⁸ Offe Cl., Contradictions of the welfare state, Londres : John Hutchinson, 1984, pp. 38-45

⁴²⁹ Gaudin, J.-P., Pourquoi la gouvernance ?, Presses de Sciences Po, novembre 2002, p.14

et représenter ce nouveau monde. Dans ce monde, ce qui est complexe, embrouillé, récalcitrant à l'ordre imposé par le pouvoir central et, à maints égards, difficile à comprendre pour les principaux dirigeants, sans parler du public.

L'idée principale est que, dans un monde de complexité accrue et de différenciation des sous-systèmes, l'Etat a perdu ses capacités d'action, ainsi que les capacités de cadrage et de planification⁴³⁰. Il parvient difficilement à prévoir les conséquences de ses actions, il ne peut éviter la création d'effets pervers. On est confronté à des problèmes d'échec à gouverner et d'ingouvernabilité des systèmes⁴³¹. La notion de gouvernance tend à s'inscrire dans cette problématique de la perte de centralité, de l'instance étatique, et de la moindre efficacité et efficience de l'action publique. Sa légitimité repose formellement sur la nécessité de réduire les budgets publics et de rechercher une meilleure efficience de l'action publique⁴³².

Dans ce contexte, ou plus exactement dans cette manière de construire le contexte, la crise de gouvernance apparaît comme le résultat inéluctable de l'évolution des sociétés. La bonne gouvernance se présente comme la solution magique, le moyen de résoudre les contradictions engendrées par le développement politique et social. La gouvernabilité, soit «la capacité à gouverner et donc à trouver les conditions pratiques du pilotage de l'action publique»⁴³³, renvoie ici à la coordination empirique entre acteurs et à la mise en cohérence de leurs initiatives. Une telle façon de définir les formes de coordination, en ces temps de partenariats public-privé et de négociation multiniveaux, est une façon de réagir au diagnostic sur la crise de « gouvernabilité ».

L'inspiration d'une gouvernance politique moderne a pris deux directions de recherche contemporaines. D'une part, celle de la gouvernance des institutions politiques multiniveaux, et, d'autre part, en se référant à la gouvernance d'entreprise⁴³⁴.

⁴³⁰ Merrien Fr.-X., De la gouvernance et des Etats-providence contemporains, dans La gouvernance, Revue internationale des sciences sociales, n° 155, mars 1998, p.62 «La régulation hiérarchique centralisée ne fonctionne plus, le service public s'enferme dans le cercle vicieux bureaucratique, les politiques publiques ne savent plus comment arbitrer entre des demandes contradictoires, l'acteur étatique possède des marges de manœuvres de plus en plus étroites.»

⁴³¹ Koiman J., (éd.) Modern governance, London : Sage, 1993

⁴³² Stoker G., Urban governance in Britain, Sociologie du travail, 2, 1995, pp. 301-316; OCDE, La crise de l'État providence, Paris 1981, et OCDE, New orientations for social policy, Paris, 1994 ; Banque Mondiale, Averting the old age crisis : policies to protect the old and promote growth, New York, 1994

⁴³³ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 56

⁴³⁴ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 54

Les premières apparitions de la gouvernance sont, comme les processus de décision qu'elle entend caractériser, multipolaires. Dans la dernière décennie du XXème siècle, elle donnera à voir plusieurs scènes, l'économie, le management public, la sociologie, ou encore la science politique. Au tournant des années 1990 que l'idée de gouvernance va se diffuser dans l'analyse des politiques publiques⁴³⁵. Comme la plupart des inventions, elle fait donc partie d'un « air du temps » collectif.

Plutôt que d'interroger l'histoire des idées et la philosophie politique, la gouvernance se concentre sur les défis pratiques de l'action publique et ses enjeux concrets. Dans l'état d'esprit du pragmatisme gestionnaire, il est évident que le pilotage pragmatique des pouvoirs devient central⁴³⁶.

La gouvernance donne priorité à de coopérations empiriques entre public et privé et prétend s'extraire du débat de principe, alors dominant à l'époque, sur les mérites comparés de l'interventionnisme étatique lié à la planification économique (suscités par « l'échec du marché ») et du néo-libéralisme qui valorise pour sa part les régulations du marché et la concurrence (du fait de « l'échec de l'Etat »)⁴³⁷. Le terme même de "bonne gouvernance" suppose que ni l'entreprise ni le monde ne se gouvernent tout seuls. Mais, c'est pour mieux prôner, au nom d'une croissante « complexité » l'utilité de nouvelles coopérations entre la sphère sociale et économique, d'une part, et la sphère politique et administrative, de l'autre. À certains égards, le pouvoir d'État s'est fortement accru et l'insertion du management signifie plutôt un changement de style qu'une perte de pouvoir⁴³⁸.

⁴³⁵ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 27-31

⁴³⁶ March J. et Olsen J., Rediscovering institutions, 1989

⁴³⁷ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 37

⁴³⁸ Jobert Br., op. cit., Chapitre5 : Le changement de style, p. 104, C'est la relation de l'Etat central aux collectivités locales qui illustre le mieux cette proposition, pour reculer les frontières de l'Etat-providence, freiner la croissance de la dépense publique, il était inévitable que le rôle des collectivités locales dans cette croissance soit mises en question. Car c'était ces collectivités qui avaient la responsabilité des dépenses pour l'éducation, les services sociaux et le logement. Le gouvernement Thatcher fut ainsi conduit à imposer des limitations sans précédent à la capacité des collectivités locales à fixer le montant de leurs propres budgets. À l'inverse du cas français, la tendance des années 1980 fut plutôt de convertir le gouvernement local en une administration locale des politiques centrales. Cette priorité accordée au renforcement du pouvoir central est d'autant plus intéressante qu'elle apparaît aux antipodes de l'idéologie de la Nouvelle

Selon Stoker, la gouvernance implique aujourd'hui « une nouvelle définition du gouvernement⁴³⁹ et Rhodes l'associe à une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société⁴⁴⁰ ». La gouvernance est devenue un mot-valise⁴⁴¹, employé à tout propos par les pouvoirs économiques et sociaux, sans oublier les médias, pourtant, elle reste certes dans un état « préthéorique ». Selon Le Galès, dans son acception scientifique, dans le cadre des politiques publiques, « la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »⁴⁴². Elle renvoie de ce fait à deux dimensions fondamentales : d'une part, la mise en place de rapports horizontaux entre acteurs étatiques et acteurs non-étatiques (et non plus verticaux comme dans le cadre du gouvernement, notion opposée à celle de gouvernance) ; d'autre part, l'importance donnée à la négociation entre acteurs multiples⁴⁴³.

Droite. C'est la raison pour laquelle apparaît un autre versant de la politique gouvernementale: la tentative pour placer les responsables budgétaires et les producteurs de service sous contrôle en mobilisant l'opinion publique contre eux. Ainsi, par exemple, le gouvernement promulgue très vite des mesures législatives contraignant les autorités locales à fournir plus d'informations sur leurs services au public. On espérait que ces indicateurs de performance engendraient une pression du public en faveur d'une efficacité et d'une parcimonie plus grande en mettant au pilori les autorités locales incompetentes et dépensières. L'échec de cette approche persuada sans doute le gouvernement d'introduire sa désastreuse "poll tax". On avançait alors que cet impôt accroîtrait la visibilité des dépenses locales et provoquerait ainsi des demandes en faveur de leur réduction. En réalité, le "poll tax" provoqua seulement un mouvement visant à sa propre abolition. En bref, la stratégie visant à rendre les citoyens plus conscients de leur rôle de consommateurs-comparant les prix pour obtenir le maximum de leur argent- semble avoir échoué.

⁴³⁹ Stoker G., Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, dans *La gouvernance*, revue internationale des sciences sociales, mars 1998, vol. 155 « dans la théorie politique anglo-américaine, le mot gouvernement se réfère aux institutions officielles de l'Etat et au pouvoir coercitif légitimes dont elles ont le monopole... et... il s'entend en particulier des processus formels et institutionnels qui, au niveau de l'Etat nation, ont pour but d'assurer le maintien de l'ordre public et de faciliter l'action politique ».

⁴⁴⁰ Rhodes R.A.W., *The new governance: Governing without government*, *Political Studies*, vol.44, 1996, pp. 652-653

⁴⁴¹ Gaudin J.- P., *Pourquoi la gouvernance ?*, op.cit., Introduction

⁴⁴² Le Galès (P.), « Gouvernance », in Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 243

⁴⁴³ Hassenteufel Patrick et Palier Bruno , « Les trompe-l'oeil de la « gouvernance » de l'assurance

L'objet de gouvernance est à la recherche de cohérence interne ou de consistance : parmi ceux qui l'utilisent, il ne désigne pas toujours la même classe d'objets, et il est susceptible de prendre des sens différents selon le contexte. « Il existe presque autant de concepts de gouvernance que de chercheurs dans le domaine⁴⁴⁴», la définition des sens variants étant elle-même un enjeu de pouvoir⁴⁴⁵.

Un autre type d'approche voit la gouvernance comme un cadre pour l'analyse des systèmes de coordination non hiérarchiques⁴⁴⁶. Dans de nombreux domaines, la rationalité hiérarchique de l'Etat a laissé place à des réseaux d'acteurs autonomes et interdépendants et à des arrangements, qualifiés de partenariats au niveau national ou de régimes au niveau international⁴⁴⁷. Ce que Jessop caractérise de gouvernance est l'expansion actuelle du mécanisme hétérarchique⁴⁴⁸, conduisant selon lui à une véritable rupture et chez Rhodes c'est le sens que prend la gouvernance moderne⁴⁴⁹. L'utilisation de réseaux de politique afin de connecter un système qui s'appartient à un haut degré d'autorégulation⁴⁵⁰.

Trois courants peuvent être associés à cette approche d'autorégulation, qui se caractérisent par les propositions générales suivantes : les acteurs et les lieux de décision sont multiples et divers ; les relations entre ces acteurs sont horizontales plutôt que verticales ; les interactions sont autorégulées. Ce courant a lui aussi sa version normative, selon laquelle la gouvernance par les réseaux remplacerait les solutions

maladie » *Contrastes franco-allemands, Revue française d'administration publique*, 2005/1 no113, p. 13-27

⁴⁴⁴ Bjork et Johansson, *op.cit.*, 2001, p. 2

⁴⁴⁵ Hufty Marc, L'objet « gouvernance », p.14, dans *Jeux de gouvernance, Regards et réflexions sur un concept*, Sous la direction de Hufty M., Dormeier Freire A., Plagnat P., Neumann V., 2007, IUED, Karthala

⁴⁴⁶ Gaudin J.- P., *Pourquoi la gouvernance ?*, *op.cit.*, p. 19

⁴⁴⁷ Hufty M., *op. cit.*, p. 22.

⁴⁴⁸ Selon Jessop B., *op.cit.*, 2000, il existe trois types idéaux des mécanismes de régulation de la société : hiérarchique par l'autorité), économique (par le marché) et hétérarchique (par des réseaux auto-organisés et des partenariats). Ces trois mécanismes coexistent depuis toujours, mais dans des configurations variables.

⁴⁴⁹ Rhodes R., *The new governance : governing without government*, *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667

⁴⁵⁰ Stoker G., *Governance as a Theory : Five Propositions*, *International Social Science Journal*, N°155, March 1998, pp. 17-28

hiérarchiques et l'Etat se contenterait d'un rôle de facilitateur.

La question principale, selon Merrien, reste pourtant, celle-ci⁴⁵¹ : «dans sa manière d'évoquer la nouvelle problématique de l'état providence, la théorie de la gouvernance fournit-elle de nouvelles clés théoriques permettant d'ouvrir ou d'entrouvrir la boîte noire ou n'est elle autre chose qu'une manière idéologique de désigner ou de rêver les transformations des politiques des états providence en masquant leur signification ou leurs évolutions réelles ?»

Autre conséquence classique des choix dans les outils d'analyse, c'est « l'effet du lampadaire »⁴⁵². Selon cette métaphore, on est trop souvent victime du fait que si, par exemple, on perd ses clés dans la rue, on aura tendance à aller les rechercher surtout là où le trottoir est bien éclairé, c'est-à-dire sous le lampadaire⁴⁵³. Autrement dit, ne diagnostique-t-on pas un formidable développement de la gouvernance moderne parce qu'on veut aujourd'hui lire dans ces termes une grande part de la réalité, notamment des phénomènes qui existaient préalablement mais qu'on ne savait ou surtout ne voulait pas observer ?

Pour une critique modérée, la proposition d'une gouvernance hétérarchique tend à l'idéalisme. Orientée vers la coopération entre les acteurs, elle minimise la dimension conflictuelle des sociétés humaines⁴⁵⁴. Elle présente la politique comme une recherche de consensus se réalisant entre gens de bonne volonté et également dotés de ressources dans un contexte a-historique. L'idée-force de cette analyse menée par Defarges indique que la gouvernance est d'abord une illusion. En effet, pour autant qu'il renvoie à un processus de pacification et d'unification du monde, le terme de "gouvernance" contribue à masquer les inégalités et les oppositions persistantes : cela vaut aussi bien dans le domaine économique que sur le plan des relations internationales.

⁴⁵¹ Merrien Fr.-X., op.cit., 1998, p.64

⁴⁵² Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 44

⁴⁵³ Les méthodes avec lesquelles on observe et caractérise les phénomènes, en quelque sorte les lunettes que l'on porte, donnent une forme particulière à la réalité sociale. Et en changeant à un moment donné, on peut avoir l'impression d'un grand renouvellement de ce qu'on examine, alors que, pour l'essentiel, c'est un simple changement d'angle d'observation. Là où les outils d'enquête et les problématiques choisis vous guident plus ou moins implicitement, encadrent vos investigations et modèlent les conclusions.

⁴⁵⁴ Defarges P.M., Gouvernance - Une mutation du pouvoir ?, Le Débat, n° 115, mai-août 2001

Cette euphémisation de la violence dans le monde contemporain est l'un des objets de la réflexion menée par Yves Michaud dans son ouvrage *Changements dans la violence*⁴⁵⁵. Mais à envisager la gouvernance comme un "habillage" des rapports de force, comme le fait ici Defarges, on risque de manquer la dimension effective de ce nouveau mode de relations humaines. Car la réalité du monde dans lequel nous vivons aujourd'hui n'est pas seulement masquée par le vocabulaire de la gouvernance: elle est également transformée par un ensemble de pratiques que désignent, de manière plus ou moins heureuse, les termes de ce vocabulaire.

Les autorités tirent leur légitimité de leurs résultats économique et non de leur mandat électif, à l'image des régimes autoritaires des années 1950-1980⁴⁵⁶. Cette reformulation du politique, ainsi conçue et promue, en affaiblissant la capacité de vision à long terme, réunissant des démocraties et la légitimité de l'ordre politique, ce que certains qualifient de « déficit démocratique » de la gouvernance⁴⁵⁷.

Un quatrième type d'approche considère la gouvernance comme un outil d'analyse. Il se veut universel et non normatif, en opposition aux approches précédentes⁴⁵⁸. La gouvernance s'observerait dans les processus formels et informels d'interaction, de prise de décision et d'élaboration de normes, réunissant des acteurs individuels et collectifs, et relatifs aux enjeux d'une société complexe et instable.

Cela suppose qu'il y a toujours gouvernance, quels que soit la société et le moment historique, puisque toute société produit des décisions et des normes, et que ce que nous observons aujourd'hui n'est qu'une nouvelle forme de gouvernance, dotée de caractéristiques spécifiques.

⁴⁵⁵ Yves Michaud, *Changements dans la violence. Essai sur la bienveillance universelle et la peur*, 2002, Odile Jacob

⁴⁵⁶ Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.-Fr. (éds.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala-Ceri, 2005

⁴⁵⁷ Papadopoulos Y., *Démocratie, gouvernance, et 'management de l'interdépendance': des rapports complexes*, dans Javier Santiso (dir.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, pp. 133-157 : Pour une critique plus radicale, cette proposition présente une seconde phase historique de mise sous contrôle de la démocratie. Les dominants ont découvert avec étonnement que la participation citoyenne, triomphante au début du XXème siècle, ne menait pas à la révolution. Par la mise en place de l'Etat providence inspiré par Bismarck, ils se sont ensuite assurés l'apaisement du citoyen-électeur. Mais, l'affaiblissement de l'état providence à la fin des années 1970 demandait un nouveau type de contention. Il sera trouvé dans la gouvernance.

⁴⁵⁸ Gaudin J.- P., *Pourquoi la gouvernance ?*, op.cit., p. 24

L'audience actuelle de la gouvernance tient à ce double visage de Janus; elle entend être à la fois une référence d'action et une catégorie d'analyse⁴⁵⁹. L'idée de gouvernance s'est faite presque en même temps sur les deux terrains, action et analyse, chacun renforçant l'autre au lieu de le contrecarrer.

Selon Defarges⁴⁶⁰, l'époque dans laquelle "rien ne s'impose" et "tout se discute" est aussi "l'ère des groupes autoproclamés, des organisations non gouvernementales". Gouverner tend ainsi à devenir l'affaire de tous, chacun devenant simultanément gouverné et gouvernant : la gouvernance entraîne en cela une mise en question de la représentation politique. "Dans les flux de la gouvernance, le choix n'est plus une décision bien circonscrite, mais le produit d'interactions sans fin. La gouvernance appelle le sondage, le référendum, toutes les procédures qui rapprochent, fondent dans une même dynamique gouvernants et gouvernés."

La gouvernance serait donc au milieu des années 1990, selon Rhodes, tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle des coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures de négociation, l'ajustement entre acteurs n'en reste pas moins nécessaire. La négociation en réseaux apparaît comme un mode de coordination entre actions, impliquant objectifs et moyens, systèmes de valeurs et logiques d'intérêts. Et cela par des procédures d'interaction et de négociations systématiques.

La gouvernance n'est pas seulement une mutation du pouvoir, que l'on pourrait saisir à travers une définition renouvelée de ce qu'est devenu le pouvoir. C'est des pouvoirs et de leur entrelacement qu'il s'agit. Michel Foucault définissait un pouvoir comme une manière qu'ont les hommes d'agir sur leurs actions. Penser la gouvernance comme une nouvelle configuration des pouvoirs, ce serait étudier comment prend forme un nouveau champ d'action : à travers les transformations du "managing" d'entreprise, mais aussi à travers les adhésions et les résistances qu'ils suscitent, ainsi que les déformations qu'ils subissent en retour.

ii. Les recommandations de bonne gouvernance comme outil de pédagogie dans la

⁴⁵⁹ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 52

⁴⁶⁰ Defarges P.M., Gouvernance - Une mutation du pouvoir ?, Le Débat, n° 115, mai-août 2001, p. 165-

L'économie, cette fois, sert de cadre aux réflexions, en particulier l'économie d'entreprise. L'objectif sera de caractériser les dispositifs qu'emploie l'entreprise afin de développer des coordinations efficaces entre les unités de la firme (mais également avec les sous-traitants), par le biais d'associations temporaires et de contrats, et ce dans une économie qui fonctionne très fortement en réseaux. L'ambition est de comprendre les arbitrages organisationnels qui cherchent la minimisation des coûts de transaction (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la firme) par le biais d'associations peu formalisées et de négociations souples. Il se développe à partir de l'analyse du pilotage des entreprises.

Dans ce cadre, la corporate governance est devenue, à partir des années 1970-1980, objet d'hypothèses et de débats scientifiques. Cette notion de gouvernance d'entreprise renvoie à la fois au nouveau statut des actionnaires et au renouvellement du management interne. Il devra prendre en compte le double souci de sécurité et de rentabilité exprimé par les porteurs de titres⁴⁶¹. Cette nervosité du système se retrouve à l'intérieur même de l'entreprise, dès lors que les cadres introduisent eux aussi un jeu dans les rapports hiérarchiques. Le management se doit désormais d'être souple et non plus autoritaire, et les directives internes vantent la fluidité, la symbiose, la transparence. Cela vaut aussi dans l'autre sens, puisqu'il faut désormais distinguer les simples détenteurs d'actions ("shareholders") et les acteurs engagés avec l'entreprise dans la prise de risque et de responsabilités ("stakeholders").

La nouvelle (la bonne) gouvernance se caractérise par le passage de la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'Etat redistributif à l'Etat régulateur, de la gestion de service public à la gestion selon les principes de marché. La « guidance » publique laisse sa place à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés. Toutefois, la « théorie » de la gouvernance ne permet pas d'appréhender de manière suffisamment précise tant les modes différents de crises de l'action publique que la portée des modes de résolution nationaux des problèmes. Sous cette forme, elle nous semble constituer un obstacle à une analyse sociologique (scientifique) de la réalité⁴⁶².

⁴⁶¹ Defarges P.M., op.cit.

⁴⁶² Merrien Fr.-X., op.cit., 1998 ; La gouvernance entre diagnostic et idéologie. il y aurait intérêt à distinguer le sens des termes selon que l'on cherche à décrire et à analyser des situations ou des évolutions sociales et politiques, et selon que l'on cherche à préconiser des réformes administratives. On peut admettre

Une des ambiguïtés de la théorisation tient à son statut. La gouvernance s'inscrit sur le double registre de l'observation (sein) et de la prescription (sollen). Le constat selon lequel il faudrait plus de souplesse, agir en réseau public/privé, risque toutefois de verser dans la banalité ou l'apologie des recettes de management dont la puissance de persuasion tient plus à leur capacité de fournir des justifications rationnelles aux croyances d'acteurs en mal de « libéralisation » et de « déréglementation » qu'à leur pertinence scientifique. Dans son ensemble, elle relève des critiques que March et Olsen(1984) adressent à la théorie politique traditionnelle.

Selon cette analyse, la convergence des problèmes et des solutions est sans aucun doute plus importante que leurs divergences. Les solutions peuvent être exportées même si elles doivent être adaptées aux situations locales. La gouvernance est le one best way qui s'impose, et elle passe notamment par une différenciation entre le public et le privé et l'application des recettes de la nouvelle gestion publique.

On peut légitimement se poser la question de la possibilité de la falsifiabilité de cette hypothèse. D'autant que les évolutions actuelles sont loin de démontrer cette évolution.

Moins que les débats scientifiques, ce sont en réalité les enjeux de l'action qui ont stimulé les références de la gouvernance. Dans les années 1970-1980, alors qu'un vent néolibéral souffle puissamment sur les accords de Bretton Woods, l'action de la Banque est étroitement couplée avec celle du FMI. L'aide aux pays émergents, mais aussi à ceux qui connaissent des difficultés économiques passagères, s'associe au respect d'un certain nombre de règles économiques et financières du libre-échange et à une volonté d'élargissement du commerce international⁴⁶³. Dorénavant, il faut accompagner plus étroitement le FMI et ses orientations néolibérales : dégonflement

le constat d'une crise de gouvernabilité sans admettre pour autant la pertinence générale de la solution par l'interpénétration des intérêts publics et privés. On peut également souscrire à l'idée selon laquelle cette alliance nouvelle se développe dans beaucoup de pays sans pour autant acquiescer à l'idée que ces nouvelles formes de « gouvernance » sont plus efficaces ou plus efficaces que les arrangements antérieurs. La nouvelle théorie de la gouvernance souffre des mêmes insuffisances que la théorie économique de la convergence si répandue naguère : la difficulté à rendre compte des systèmes non convergents et la sous-estimation manifeste des divergences, l'historicisme, la tendance au néofonctionnalisme et au prophétisme de l'expert ; sans oublier une apparente scientificité qui occulte un discours non falsifiable.

⁴⁶³ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., pp.66-68; La Banque avait d'abord soutenu le processus de décolonisation et le décollage économique de certains Etats, que les Américains en particulier souhaitaient voir prendre une réelle autonomie par rapport à leurs anciennes métropoles

de l'État, privatisations et décloisonnements entre public et privé, limitation de la dette et frein à la croissance des dépenses publiques, célébration d'un New Public Management indexé sur la gestion d'entreprise.

C'était, selon Gaudin, une autre approche de la gouvernance, «une séquence qui reliait non plus un processus politique et son interprétation scientifique mais plus prosaïquement un problème de gestion et sa solution opérationnelle»⁴⁶⁴.

Cette tendance est affirmée et, encore plus, renforcée de la part de la Banque mondiale lorsqu'elle encourage après 1996 un glissement de la notion de gouvernance (comme principe de production de connaissances) à celle de good governance présentée comme un style d'action politique optimum. « Si cette notion a été vite « récupérée » par des organisations internationales comme la Banque Mondiale et le FMI (...) elle n'en comporte pas moins un sens premier qui est analytique et qui la rend opérationnelle pour le chercheur ⁴⁶⁵». Ce courant a vu apparaître une variante normative, qui s'exprime par exemple dans les « Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE »(2004), une série de critères très proches sur la forme et le contenu de ceux de la bonne gouvernance. Leur intention est de constituer « une base commune jugée indispensable à l'émergence des pratiques de qualité dans le domaine du gouvernement d'entreprise » qui reflètent les pratiques et la pensée managériale les plus en vogue actuellement.

La bonne gouvernance se caractérise par trois éléments de base. Une lisibilité accrue de l'action publique, plus accessible pour tous les citoyens ; une accountability réelle, passant par des évaluations techniques et financières ; enfin la mobilisation de compétences gestionnaires réelles dans l'exécution des programmes d'aide. Les orientations de la Banque Mondiale pour la bonne gouvernance insistent également sur l'importance des privatisations possibles des services publics, sur les partenariats public-privé toujours très souhaitables, et sur le caractère « bancable » (éligible aux règles classiques du crédit NON!) des opérations.

Rapidement, la Banque développe une série de critères de qualité de la gouvernance destinés à l'évaluation des normes et des pratiques d'Etats ou d'organisations et qui seront appliqués pour guider les objectifs des programmes de la

⁴⁶⁴ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 70

⁴⁶⁵ Lequesne Ch., Quelle Union pour quelle Europe ? avec de La Serre F., (dir.), Bruxelles, Complexe, 1998, p. 120

Banque ou évaluer certaines demandes de financement. Bien qu'entre les organisations qui prônent la bonne gouvernance il n'existe pas de liste définitive et homogène, un exemple de ces critères est celui présenté par l'Institut de la Banque Mondiale⁴⁶⁶ : 1. Ecoute et imputabilité ; 2. Stabilité politique et absence de violence ; 3. Efficacité du gouvernement ; 4. Qualité de la réglementation ; 5. Etat de droit ; 6. Maîtrise de la corruption.

A la Banque Mondiale, la gouvernance est devenue un outil politique de transformation des sociétés plutôt qu'une approche analytique. Son usage prend une connotation normative, qui se réfère à ce qui « devrait être » et non à ce qui « est ». Sans préjuger du bien fondé de cette approche, du point de vue épistémologique, les critères proposés ne sont pas réfutables. Ils s'inspirent des pratiques politiques, des principes philosophiques et des objectifs propres à certaines sociétés. La bonne gouvernance se situe hors du champ du scientifique. Les missionnaires de la Banque assumant un rôle profondément pédagogique vont en effet entreprendre à travers le monde un vaste travail prosélyte. La Banque favorise certes les échanges et les transactions intellectuels ; elle sensibilise, mais elle dispose corrélativement de voies d'intervention plus prescriptives. Les programmes de développement et les soutiens financiers sont soumis à des conditions financières et juridiques que justement les principes de gouvernance viennent aujourd'hui synthétiser.

La notion devient, ainsi, opérationnelle, voire un peu instrumentalisée. Pour cela, les aides financières des organismes internationaux sont soumises à la conformation à certaines règles. C'est là une façon claire de faire passer le message. «Le New Public Management tout comme la participation sont des orientations à réfléchir et à débattre, mais en définitive à respecter⁴⁶⁷». Elles font partie, en somme, du code de bonne conduite promu par la Banque Mondiale. Une formule normative et quasi morale : la « bonne gouvernance ».

S'il est possible d'en distinguer une bonne, c'est qu'il en existe de mauvaises espèces. Cette notion est employée à la fin des années 1990, d'abord à propos des pays d'Asie plongés dans la crise économique. Elle émane alors des organisations économiques mondiales, principalement le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. Il s'agit de rappeler aux Etats qu'ils ont des comptes à rendre pour poser ainsi un principe de conditionnalité de l'entraide internationale. L'intégration aux nouveaux

⁴⁶⁶ www.worldbank.org/wbi/governance

⁴⁶⁷ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 78

ensembles commerciaux et politiques se trouve ainsi suspendue à un certain nombre de critères⁴⁶⁸.

Il faut dire que les tenants de la gouvernance ont donné le fouet pour se faire battre. Car leurs réflexions mêlaient intimement, depuis le début, des postures analytiques et programmatiques, l'observation et la normativité. Chez beaucoup de décideurs et de leaders d'opinion, le pragmatisme modeste s'efface donc vite derrière ce que pourrait être une « bonne » gouvernance. Les prescriptions instrumentales deviennent trop prioritaires et les effets d'annonce prédominent. La notion sert ainsi de point de repère dans les propos gestionnaires à travers le monde, parce qu'elle s'érige comme référence nouvelle, tout en accélérant le déclin des anciennes⁴⁶⁹.

iii. Le management public comme l'aspect opérationnel d'une gouvernance d'entreprise

La science politique a de plus en plus adopté la notion de la gouvernance pour mieux décrire la pluralité des niveaux et des couches des organisations désormais impliquées dans ce processus global⁴⁷⁰. La gouvernance est apparue comme une notion qui englobe toute une série d'éléments comme le management de performance et l'unité du contenu des politiques sociales avec leurs méthodes de mise en œuvre.

Sous toutes ses formes, nouveau ou classique, le management dans le secteur public se révèle comme le volet opérationnel et appliqué de la gouvernance dans le domaine de la gestion du secteur public et social. Par conséquent, le management public, on va le constater, présente des caractéristiques symétriques à ceux de la gouvernance: subordination et orientation du fonctionnement à l'image du marché et son

⁴⁶⁸ En premier lieu, l'adhésion à l'économie de marché et l'affirmation d'un Etat de droit. Ainsi les candidats à l'adhésion à l'UE doivent-ils satisfaire les critères "de Copenhague", établis en 2000. Il est à noter à ce sujet que la Commission Européenne revendique désormais officiellement l'exigence de la bonne gouvernance : un "Livre blanc de la gouvernance" a été constitué en 2001-2002 et les travaux du "département gouvernance" (soit 12 groupes de travail composés de fonctionnaires des divers départements de la Commission) sont accessibles en ligne sur le site de l'Union Européenne.

⁴⁶⁹ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 125

⁴⁷⁰ Rhodes R.A.W., op.cit, 1996 et Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Buckingham: Open University Press,1997

acteur principal, l'entreprise; un pragmatisme combiné avec des outils d'analyse vagues et difficiles à encadrer.

Des réductions de dépenses pourraient être mises en œuvre, en principe, sans un recours aux marchés. Pourtant, les objectifs économiques et sociaux de l'attaque conservatif contre la protection sociale ont été structurés autour de la logique politique de démantèlement de l'état-providence comme un champ de pouvoir⁴⁷¹. C'est exactement cette logique qui a été au cœur de la politique de managérialisation. Le management représente les moyens par lesquels les relations de pouvoir à l'intérieur de l'Etat pourraient être révélés et transformés.

Bureaucratie et professionnalisme, les deux font appel à des modes de pouvoir particuliers⁴⁷². Comme mode de coordination, le professionnalisme offre un contraste fort avec l'administration bureaucratique⁴⁷³. Là où la bureaucratie est concernée par la prédictibilité et la stabilité, le professionnalisme s'intéresse à l'indétermination du monde social qui a besoin de l'intervention du jugement d'expert⁴⁷⁴.

Ils se basent sur des légitimations particulières d'exercice de pouvoir, la neutralité et l'expertise. Ils exercent des manières particulières de déployer le pouvoir, contrôle de l'accès aux ressources d'établir de jugements normatifs. Ils construisent des relations de pouvoir entre eux-mêmes et les récepteurs des services (comme demandeurs, clients, consommateurs, patients, etc.). Les deux construisent et contrôlent l'exercice de

⁴⁷¹ Clarke J. et Newman J., op.cit., 1994, p.22

⁴⁷² Mintzberg H., *Structure in fives : Designing effective organisations*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1983 Cette combinaison de modes de pouvoir politique, bureaucratique et professionnel dans les régimes de l'état providence est exprimée à l'idée du « consensus social démocratique »- un état neutre qui complètent les faits du marché dans la promotion de la protection sociale. Ces hypothèses fabiennes ont associé les domaines de l'esquisse de politiques, l'implémentation de politiques et la pratique professionnelle et l'étude académique de la politique sociale...

⁴⁷³ Cousins C., *Controlling social welfare*, Brighton : Wheatsheaf Books, 1987 ; et Hoggett P., *The politics of the modernisation of the UK welfare state*, dans Burrows R. et Loader B. (éds), *Towards a Post-Fordist Welfare State ?*, London : Routledge, 1994

⁴⁷⁴ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997, p. 7 Le professionnalisme opère à la fois comme une stratégie du travail, définissant l'entrée et la négociation du pouvoir et les primes en raison d'expertise et comme une stratégie d'organisation formant les modèles de pouvoir, la place et les relations autour desquelles les organisations sont coordonnées. On peut voir l'influence de l'idéologie Fabienne selon laquelle le savoir et l'expertise sont positivement évalués comme le moyen pour la promotion du développement social rationnel à travers la machinerie de l'état.

variétés particulières de discrétion et de prise de décisions.

D'une part, ce nouveau rôle pour le management vient de l'insistance de la nouvelle droite sur la supériorité du marché par rapport à l'état comme mécanisme d'allocation-distribution, mais ce n'était pas la seule légitimation⁴⁷⁵. Le managérialisme était présenté comme un moyen par lequel on pourrait introduire une discipline plus rigoureuse dans le secteur public pour produire des services avec un meilleur rapport de coût-qualité. Cette identification de management étant à l'image d'une entreprise, comme la force motivant pour plus de productivité, efficacité ou « valeur ajoutée » repose sur une conception relativement générale de management comme une force sociale de progrès⁴⁷⁶.

On soutient que la managérialisation constitue un moyen à travers lequel la structure et la culture des services publics sont reconceptualisés. Il y a deux dimensions importantes dans ce processus de managérialisation. La première concerne l'aspect « stratégique » du management, qui est la façon dans laquelle il est concerné à fournir la direction centrale et la direction pour des organisations. La deuxième dimension également importante de management est l'accent opérationnel à la délégation de responsabilité, qui suggère une importance accrue pour le management local et qui nécessite la proximité et l'interaction avec les clients.

A certains égards, management est ce que le domaine public apprend par le monde des entreprises, mais peut aussi être plus significativement associé de plus en plus aux deux secteurs en offrant des solutions pour des problèmes rencontrés comparables. L'approche critique principale toutefois présente le NPM comme juste un mode ou une façade idéologique qui couvre les désinvestissements, la privatisation et l'accentuation de l'exploitation de travail⁴⁷⁷.

En opposition au professionnel, le manager est conduit-inspiré par la recherche de l'efficacité au lieu des normes professionnelles abstraites. Comparé au bureaucrate, le manager est flexible et extroverti. Différencié de l'homme politique, le manager habite le « monde réel » de « bonnes pratiques d'entreprise » et non pas le champ d'une idéologie doctrinaire. Dans tous les domaines, le manager est orienté vers le client au lieu de se concentrer au maintien ou le développement des « empires

⁴⁷⁵ Metcalfe L. et Richards S., *Improving Public Management*, London : Sage, 1990 ; Wilcocks C. et Harrow J. (éds.), *Rediscovering Public Services Management*, London : McGraw-Hill, 1992

⁴⁷⁶ Clarke J. et Newman J., *op. cit.*, 1997, p. 34

⁴⁷⁷ Johnson, N., *op. cit.*, 1990

organisationnelles ». Ce qui est en jeu dans ces processus est sa soumission aux discours du néo-taylorisme et du nouveau managérialisme⁴⁷⁸.

Aller de l'avant est devenu plus important que comprendre où l'on était, et l'action pratique plus importante de la réflexion et l'analyse. Le managérialisme offre lui-même une part substantielle de cette dynamique, étant orienté plus vers les moyens que les buts, et plus vers l'action que la réflexion⁴⁷⁹. La culture de « peut faire » de management d'après un réalisme pragmatique, analogue à la littérature de la gouvernance, montre une préférence forte pour les prescriptions pratiques au lieu des analyses académiques.

Avec le managérialisme, des concepts comme l'efficacité, l'orientation vers les résultats, l'orientation vers les consommateurs et la rentabilité-valeur ajoutée sont bien placés dans l'agenda des réformes administratives⁴⁸⁰. En effet, l'étiquette donnée à ces réformes –comme le NPM- suggère des points communs et d'uniformité. Pourtant des analyses plus détaillées indiquent que les idées sous-jacentes et leur implémentation fluctuent énormément⁴⁸¹. Il n'y a pourtant pas de doctrine claire et fixée à laquelle on pourrait associer le NPM et son application varie considérable entre administrations⁴⁸².

⁴⁷⁸ Comme tous les discours, tous ces managérialismes visent à construire des identités dans et à travers des relations de pouvoir et des pratiques. Dans le contexte de l'état providence, cela a impliqué la recherche de principes dans lesquels, soit on va subordonner l'identité du bureaucrate professionnel au processus d'être dirigé, ce qui est le cas du « management général » dans le NHS, soit on va transformer les professionnels bureaucrates à des managers, comme dans les autorités locales. Toutefois, la stratégie pour la managérialisation n'a jamais consisté à un simple déplacement d'un régime d'organisation avec une autre. Dans une mesure, l'obstination persistante des caractéristiques du régime d'organisation traditionnel explique d'une façon la « révolution continue » dans l'approche conservatoire vers la protection sociale à leur recherche pour plus de moyens de les surpasser.

⁴⁷⁹ Clarke J. et Newman J., *op. cit.*, 1997, Introduction

⁴⁸⁰ Hood C., A public management for all seasons, *Public Administration*, 69, 1994, pp. 3-19

⁴⁸¹ Pollitt C. et Bouckaert G., *Public Management Reform : A comparative analysis*, 2^{ème} édition, Oxford : Oxford University Press, 2004

⁴⁸² Hood C., 1991, A public management for all seasons, *Public Administration*, vol. 69, no 1, pp. 3-19; Il y a des approches qui sont motivées par le désir de produire des conditions dans lesquelles les individus et les organisations pourront devenir « excellents ». D'autres versions suggèrent que le besoin pour le contrôle sévère est nécessaire pour maximiser l'efficacité. Quelques-unes parmi ces approches divergentes et en conflit peuvent être expliquées parce qu'elles partagent l'idée que les contraintes du marché vont finalement imposé leur propre logique. En Grande- Bretagne, le NPM accepte une logique forte d'hierarchie-pouvoir de haut vers le bas impliquent un faible effort de décentralisation. Les unités bénéficiant d'autonomie gestionnaire ont été en réalité assujéties à un contrôle central très strict.

On pourrait, ainsi, faire remarquer que le NPM est une création paradoxale qui ressemble à un caméléon⁴⁸³.

Le NPM devient une forme d'abrégé pour une série d'innovations qui sont de plus en plus répandues. Les éléments clefs selon Hudson et Lowe, sont⁴⁸⁴ :

La mesure et le contrôle de performance

Le management inspiré des logiques du secteur privé

L'accent mis au contrôle des résultats

Il faut comprendre que le management est plus d'une spécification technique des fonctions ou des capacités, mais il est aussi un groupe social avec une idéologie particulière, le managérialisme, à travers lequel il revendique de pouvoir social et d'organisation. Cette idéologie est historiquement et culturellement spécifique⁴⁸⁵ dont le contenu, ainsi que les revendications, varient en fonction des circonstances économiques et politiques. Selon Pollitt, au-dessous de ces principes généraux de l'idéologie de management, ils existent deux autres niveaux. L'un concerne le champ de théories, approches et modèles de management, soumis à des changements et conflits pour la façon dont les managers devraient opérer.

Élément central de la reconstruction du pouvoir dans l'industrie et le commerce est la demande pour la restauration du droit de diriger par les managers⁴⁸⁶. Moody a soutenu que le capital des entreprises a élaboré une série de demandes qui concentraient l'attention au besoin de « libérer » le capital des entraves d'après guerre. Cet agenda des entreprises cherchait la libération du capital de la sur taxation et la

L'imposition des régimes de NPM au gouvernement local, par exemple, a été accompagnée par des contrôles financiers et budgétaires rigoureux.

⁴⁸³ Pollitt Ch., van Thiel S. et Homburg V., L'émergence des réformes de management public. Introduction, dans *New Public Management in Europe, Adaptation and alternatives*, Pollitt Ch., van Thiel S. et Homburg V. (éds.), Palgrave : Macmillan 2007

⁴⁸⁴ Hudson J. et Lowe S., op.cit., p.100 : *Le Nouveau Management Public*.

⁴⁸⁵ Clarke J. and Newman J., *The managerial State*, op.cit., 1994, p.13

⁴⁸⁶ Clarke J. et Newman J., *The right to manage : a second managerial revolution ?*, *Cultural Studies*, 1 (3), pp. 427-441, 1993. Malgré que cette idée du droit de diriger est un élément fondamental du managérialisme, le contenu et l'ampleur de ce droit est historiquement variée. L'ampleur du pouvoir organisationnel demandé par les managers a été changée et l'équilibre changeant de pouvoir, économique, politique et organisationnel entre le capital et le travail a conduit à des compromis différents concernant le but et les restrictions du droit de diriger.

régulation excessive⁴⁸⁷. L'autre élément qui a été jugé comme nécessitant de traitement était le travail organisé qui était identifié comme un obstacle majeur pour le fonctionnement régulier du marché libre et du management d'entreprise. Dans n'importe quelle forme rhétorique ces demandes ont pris, (et elles ont souvent pris les noms du marché, du client, de la nation ou l'esprit d'entreprise) leur objectif était d'enlever ces obstacles de la procédure de l'accumulation du capital⁴⁸⁸. De cette façon, ils ont construit un rapport/ressemblance particulière entre le « marché libre » et le « manager libre » comme incarnation pratique du capital dans l'entreprise.

« La route centrale pour le progrès social est maintenant la réussite continue d'augmentations de productivité économiquement définie. [...] Le management est une fonction organisationnelle distincte et séparée et une fonction qui joue un rôle crucial dans la planification, l'implémentation et la mesure des améliorations nécessaires de productivité. Afin d'accomplir ce rôle crucial, il faut assurer aux managers de la « marge de manœuvre »⁴⁸⁹.

La légitimité du managérialisme se dessine dans une juxtaposition clairement articulée des échecs des autres moyens de coordination et de contrôle de la protection sociale. Les qualités du management ont été contrastées aux problèmes de l'ancien régime et ses formes dominantes d'organisation du pouvoir : bureaucratie, professionnalisme et représentation politique⁴⁹⁰. Comme pour le régime professionnel bureaucratique, c'est le champ de pouvoir normatif qui donne le discours de légitimation. Il donne le pouvoir aux managers comme agents primaires des organisations parce que les managers « font la bonne chose »⁴⁹¹.

La légitimité du managérialisme repose partiellement également sur l'approche qu'il assure la meilleure transparence. Le pouvoir de décision des managers, associé à la délégation et la décentralisation, monstre (au moins en principe) qui est responsable et pour quelles décisions. Il place aussi les managers comme responsables, soit vers le haut aux esquisseurs de politiques (par la mesure de la performance, l'audit et l'évaluation de

⁴⁸⁷ Moody K., Reagan, the business agenda and the collapse of labour, dans Panitch R.L. et Saville J. (éds.), *The socialist register*, 1987, London :Merlin

⁴⁸⁸ Clarke J. et Newman J., *op.cit.*, 1994, p.17

⁴⁸⁹ Pollitt C., *Managerialism and the public services, The anglo-american experience*, Oxford : Blackwell, 1990, p. 2-3

⁴⁹⁰ Clarke J., Newman J., *The managerial State, Power Politics and Ideology in the Remaking of social welfare*, SAGE Publications, London, 1997, Chapitre 2: *Towards a managerial state?*, p.65

⁴⁹¹ Clarke J., Newman J., *The managerial State*, *op.cit.*

systèmes) soit vers le bas aux consommateurs et aux usagers. Mais, tandis que la responsabilité politique dans les régimes professionnels bureaucratiques a été institutionnalisée à travers ces structures hiérarchiques qui montaient vers le haut la responsabilité des ministres et des hommes politiques, la dispersion du pouvoir dans les régimes de management rend le contrôle politique direct de prise de décision plus problématique, conduisant à ce qui est appelé « déficit démocratique »⁴⁹².

Le rationalisme de la planification donne un contexte non partisan et dépolitisé dans lequel on fait un choix. Les valeurs en compétition sont réduites à des alternatives d'options et de coûts et elles sont évaluées selon leur contribution à la performance de l'organisation. Elles sont soumises à une analyse rationnelle qui exige de se mettre au-dessus des intérêts partisans.

Les technologies du managérialisme offrent alors une fondation pour passer les nouvelles logiques du rationnement, ciblage et mise de priorités. Ces technologies évaluatives et quantitatives forment la base pour les nouveaux rôles de la contractualisation, l'audit et la régulation. Leurs savoirs scientifiques placent les managers à une poste neutre et impersonnelle.

Le managérialisme promet d'organiser le complexe et l'irrationnel dans un cadre rationnel et cohérent. Malgré le fait que les deux variations du managérialisme redéfinissent les frontières entre le public et le privé de façons différentes, les deux cherchent un résultat similaire, l'intensification du travail. L'ordre compétitif le cherche à travers la conformité contractuelle tandis que l'ordre transformationnel le fait à travers un engagement affectif⁴⁹³. Les deux, pourtant, ont des conséquences sur la relation entre les mondes de vie d'organisation et la « vie privée » hors l'organisation.

Mais plusieurs domaines de service professionnel sont caractérisés par une stratégie différente : celle de la cooption. Cela fait référence aux attentats managériaux de coloniser le terrain du discours professionnel, construisant des articulations entre les

⁴⁹² Stewart M., *Coping with catastrophe: A handbook of disaster management*, Routledge, 1991 : Les régimes de management semblent offrir plus de mise en responsabilité directe auprès les usagers. Les régimes professionnels bureaucratiques soulignent la mise en responsabilité des hommes politiques et la promesse de meilleur traitement de ceux qui sont dans le besoin est légitimée par des critères professionnels de jugement. En contraste, les régimes de management soulignent la mise en responsabilité des usagers et promettent le meilleur service aux clients, examiné par des mesures de satisfaction de clients et de mesures de performance.

⁴⁹³ Flynn N., *Control, commitment and contracts*, dans Clarke J., Cochrane A. et McLaugglin E. (éds), *Managing social policy*, London :Sage, 1994

soucis et les langages professionnels et ceux du management. Or, les missions et les stratégies d'entreprise se sont graduellement déplacées de la simple poursuite de l'efficacité à la préoccupation pour des standards de service, la poursuite d'excellence et l'atteinte d'amélioration continue. Probablement, l'exemple le plus évident est celui de l'épidémie de qualité.

Les régimes managériaux articulent différemment les conditions et les distributions de pouvoir. La logique du managérialisme est que les managers sont responsables pour ce qu'ils attendent et la façon dont ils le font. Le pouvoir normatif dans les régimes de management met au premier plan le calcul de l'efficacité et de la performance comme le cadre de référence pour l'action. Comme tel, le pouvoir normatif de managérialisme définit les termes de référence dominants du contrôle de coûts à la production de qualité.

La « qualité » devient ainsi un mécanisme central pour discipliner l'autonomie professionnelle⁴⁹⁴. La systématisation de la qualité à partir de la production d'indicateurs, de l'information comparable et des recherches d'évaluation pour « contenir la promiscuité » de qualité. Mais, l'attention croissante des managers pour des questions de service reflète une préoccupation simultanée pour la façon de contrôler la pratique professionnelle bureaucratique et « de mettre les professionnels à bord », édifiant leur attachement à des cultures et directions d'entreprise.

iv. Les deux versions de management dans le secteur public

Le managérialisme a aussi joué un rôle central dans la légitimation du changement et la présentation du nouvel ordre. Cela n'était pas seulement un processus de restructuration d'organisation mais une procédure de grande échelle de changement de culture⁴⁹⁵ et de transformation fondamentale dans les façons de penser sur le rôle du

⁴⁹⁴ Pollitt C., *Managerialism and public services*, Oxford : Basil Blackwell, 1993

⁴⁹⁵ Clarke J. and Newman J., *The managerial State*, op.cit., 1994, p. 36 : Les moyens pour ce changement ont varié au fil du temps, avec la délégation financière et la restructuration aux premières années et l'accompagnement des réformes des dernières années par l'accent à la compétition et les mécanismes de marché.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
gouvernement.

Plusieurs des mêmes outils utilisés pour améliorer la performance des entreprises -responsabilisation des employeurs, compétition interne, et mesure- pourraient être canalisés pour « réinventer » le gouvernement⁴⁹⁶. Ils existent des liaisons claires entre le projet politique de changement de culture, les discours de transformation managériale et de redéfinition des procédures. La rhétorique visionnaire de Tom Peters entre autres dans les années 1980, et celle de réinvention des années 1990, présentent les possibilités progressistes des transformations à grande échelle des bureaucraties non-réceptives, paternalistes à des organisations futures flexibles, orientées vers le consommateur et la qualité. Le managérialisme et l'esprit d'entreprise étaient considérés comme la voie pour l'accomplissement d'une telle transformation⁴⁹⁷.

Il y a un certain nombre de managérialismes différents qui sont en opération dans cette restructuration du secteur public. Pour cela, il faudrait distinguer entre les approches tayloristes ou néo-tayloristes d'une part, et celle du « nouveau management » de l'autre. Cette distinction reflète des vues des organisations profondément différentes.

Venant des efforts de Francis Taylor d'établir un management scientifique, les approches tayloristes qui sont les plus influentes sont prioritairement concentrées à un contrôle rigoureux, la régulation et la supervision des procédures de travail par les managers avec une préoccupation centrale pour l'efficacité. Elles reposent sur l'hypothèse que les employeurs sont fondamentalement récalcitrants et que des améliorations de productivité peuvent être atteintes seulement avec l'exercice direct et continu de contrôle par les managers. Cela fait référence à un modèle de management principalement fidèle à l'analyse rationnelle des sorties et entrées d'organisation et dévoué à la création d'efficacité et de productivité comme objectifs primordiaux.

En s'efforçant de répondre à l'échec des entreprises américaines face aux défis, la littérature états-unienne de management a commencé à mettre en question les formes traditionnelles d'organisation et leur inflexibilité⁴⁹⁸. Les anciens styles de

⁴⁹⁶ Posner B. et Rothstein L., *Reinventing the business of government : an interview with change catalyst David Osborne*, Harvard Business review, May-June, 1994, p. 133

⁴⁹⁷ duGay P., *Consumption and identity at work*, London :Sage, 1996, chapitre 6

⁴⁹⁸ Clarke J. and Newman J., *The managerial State, Power Politics and Ideology in the Remaking of social welfare*, SAGE Publications, London, 1997, Chapitre 2: Towards a managerial state? p.151

management associés aux grandes sociétés (comme General Motors, IBM et Ford) ont été contrastées avec les succès des firmes plus dynamiques (et en général plus petites) dans les secteurs de services et de manufacture. Plusieurs arguments traversent les secteurs public et privé avec le managérialisme essayant de légitimer les changements et s'éloignant des logiques strictes du taylorisme⁴⁹⁹. Malgré les conclusions légèrement différentes tirées d'auteurs différents, qui, en développant de créneaux (ou voies ?) de marché pour leur travail, ont présenté leurs propres solutions particulières aux problèmes, toutes semblent être d'accord que vouloir diriger centralement les entreprises par le biais de systèmes hiérarchiques de contrôle de management était condamné à l'échec.

Cela a trouvé son expression à ce que Hoggett décrit comme un « *développement paradoxal à travers duquel des formes radicales de décentralisation opérationnelle deviennent combinées avec la centralisation de la maîtrise stratégique* »⁵⁰⁰. Selon Hoggett, on observe un accent accru des notions de qualité plutôt que de *value for money*, avec l'argument que les organisations réussites d'entreprises étaient dirigées de façon à assurer la qualité au lieu des manières de contrôle rigoureux sur l'atteinte des cibles financières. Il n'y avait pas, bien sûr, dans tout cela suggestion que les coûts ou les comptes équilibrés n'étaient pas importants, au contraire l'accent était mis dans les modes d'assurer que la valeur ajoutée par la qualité était bien rémunérée.

Comme tel, il a offert l'analogie managérial pour des préoccupations politiques plus vastes pour le fardeau financier des dépenses du secteur public : le besoin d'imposer les trois E (économie, efficacité, efficience) pour créer des services de valeur ajoutée et d'offrir « plus pour moins », simplement parce qu'on est offert moins et l'on est demandé de faire plus.

Là où le néo-taylorisme se concentre à l'intensification des systèmes de contrôle (des ressources et d'effort), le nouveau managérialisme offre un modèle d'organisation qui est « centré aux hommes » et le contrôle contreproductif et répressif de l'esprit entrepreneur des travailleurs⁵⁰¹. Son approche pour un succès compétitif est

⁴⁹⁹ Pollitt C., *Managerialism and the public services, The anglo-american experience*, Oxford : Blackwell, 1990

⁵⁰⁰ Hoggett P., *A new management in the public sector ?*, *Policy and Politics*, 19(4), 1991, p. 249

⁵⁰¹ Pollitt C., *Managerialism and the public services*, op.cit., p.15

d'assouplir les systèmes formels de contrôle et de souligner la valeur de la motivation des gens à produire de la qualité et de s'efforcer pour l'excellence. Les managers deviennent des dirigeants au lieu de contrôleurs en offrant des visions et des aspirations pour assurer l'engagement collectif ou d'entreprise à faire le mieux. Le managérialisme souligne la qualité, la proximité au client et la valeur de l'innovation.

Le nouveau management suppose un modèle de société dans lequel les travailleurs sont engagés au travail parce qu'ils sont traités comme d'êtres humains créatifs et sensitifs. Les perspectives diffèrent aussi sur le contexte plus large de la contrainte financière ; le premier cherchant à centraliser pour mieux contrôler, l'autre cherchant de décentraliser pour engager les travailleurs à l'expertise et l'autodiscipline. Le taylorisme contrôle avec la standardisation, la centralisation et la bureaucratisation tandis que le nouveau managérialisme cherche à accroître la productivité à travers la flexibilité et la décentralisation.

Le nouveau management adopte une approche plus optimiste pour la motivation des employeurs et elle a tendance à se concentrer à l'importance sur l'indépendance et de la libération par les managers du potentiel créatif et productif des forces de travail, tandis qu'ils développent l'engagement dans les missions de l'entreprise.

A leur place, il cherche à combler le fossé de motivation entre vision, objectif et performance par le biais de processus délégués. Il met l'accent à la réduction du contrôle de supervision afin de réussir une meilleure intégration cherchant l'engagement des employeurs. « Le nouveau vocabulaire du travail de groupe, de conscience de qualité, et des cercles de flexibilité et qualité vient alors à réconcilier les aspirations autonomes de l'employeur avec l'entrepreneurialisme collectif de la culture d'entreprise »⁵⁰².

Le nouveau management opère afin de redéfinir les relations de pouvoir dans la politique sociale à deux niveaux : le premier est consacré à la redéfinition des relations avec les clients, usagers, citoyens et même les communautés et le deuxième niveau d'évolution concerne une redéfinition de la force de travail du secteur public, principalement en raison de la manière dont le managérialisme met en question des assomptions existantes sur les structures professionnelles.

Hammer et Champy⁵⁰³ examinent les implications de cette réingénierie

⁵⁰² Rose N., *Governing the soul : the shaping of the private self*, London : Routledge, 1989, p. 117

⁵⁰³ Hammer M. et Champy J., *Reengineering the corporation : a manifesto for business revolution*,

identifiant le mouvement des emplois simples à des emplois multidimensionnels, des rôles contrôlés à responsabilisés, des valeurs protectrices à des valeurs productives, des superviseurs à des managers entraînés, des structures hiérarchies à des structures plates, des activités aux résultats et de la formation à l'éducation.

Le nouveau managérialisme partage plusieurs points communs avec le néo-taylorisme en termes de temps et d'objectifs. Malgré leurs différences, les deux approches ont une vision commune que la force fondamentale de coordination et le management est la nécessité des managers d'être libres à gérer. Mais, il se distingue du point de vue des organisations et du rôle de management dans la façon d'atteindre les objectifs. Pollitt soutient que, malgré le fait que le nouveau managérialisme a joué un rôle rhétorique dans les évolutions des années 1980, c'était le néo-taylorisme qui a le plus influencé la pratique dans le management du secteur public. Deuxièmement, les organisations des services publics ont été de plus en plus marquées plutôt par la coexistence que la succession des deux modèles de management. Les organisations s'efforçaient simultanément de mettre en œuvre les modèles néo-tayloristes de productivité à travers les contrôles de ressources et d'efforts et les modèles de nouveau management d'une direction qui inspire, de formation à la culture d'entreprise et de l'engagement à la qualité.

Les deux modèles partagent la même idéologie d'engagement au management comme solution aux problèmes économiques et sociaux et particulièrement ceux du secteur public ; la croyance au management comme un système global d'autorité ; et l'approche du management fondée sur un droit de diriger irréfutable.

Tandis qu'on ne devrait pas surestimer l'impact du nouveau managérialisme en termes de son effet direct à la pratique de management, on ne devrait pas non plus sous-estimer son importance à l'offre d'une nouvelle rhétorique idéologique. Au même temps, des aspects de ce discours offrent une alternative plus dynamique à l'efficacité sinistre du néo-taylorisme.

Section 2 : Les caractéristiques du nouveau rôle de l'état providence et ses

limites.

Sous section 2.1 La recherche d'efficacité et ses répercussions

i. L'individualisation des risques sociaux et l'autorégulation par la responsabilisation individuelle.

Notre époque est dominée par une attitude particulièrement défensive envers le risque et cette particularité du risque est exacerbée par une responsabilité personnelle accrue pour le risque. Selon les travaux de Kemshall, le risque vient remplacer le besoin comme principe central dans la conception des politiques sociales et l'offre de protection⁵⁰⁴ et les risques deviennent une question de choix, gouvernés par l'action humaine et non pas des questions de destin ou d'accident. Le mot "risque" vient étymologiquement du mot ancien italien *riscare* qui signifie "oser"⁵⁰⁵. En ce sens, le risque constitue plutôt un choix qu'un destin⁵⁰⁶.

Titmuss soutient avec perspicacité que l'objectif de l'état providence était de faire face aux problèmes économiques et sociaux de la société moderne⁵⁰⁷. Au moment où les risques et l'incertitude restent des éléments permanents de la vie humaine⁵⁰⁸, des développements récents ont introduit une nouvelle perspective dans la perception et la

⁵⁰⁴ Kemshall H., *Risk, social policy and welfare*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 2002, Introduction

⁵⁰⁵ Magne L., *Histoire sémantique du risque et de ses corrélats : Suivre le fil d'Ariane étymologique et historique d'un mot clé du management contemporain*, DR, Crefige, Université Paris-Dauphine, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/46/59/54/PDF/Magne_Histoire_semantique_du_risque_et_de_ses_correlats.pdf

⁵⁰⁶ Bernstein, Peter L., *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. New York: John Wiley and Sons, 1996

⁵⁰⁷ Titmuss R.M., *Social policy: an introduction*, Sage: George Allen and Unwin, 1974, Chapitre 2

⁵⁰⁸ Giddens A., *Brave new world*, op. cit. p. 21

compréhension du risque⁵⁰⁹. Dans la société traditionnelle, le risque a été prioritairement compris comme un résultat du fonctionnement des forces naturelles ou des interventions humaines extérieures conçues comme analogues aux forces naturelles. Le mot risque est pénétrant et omniprésent dans la vie contemporaine⁵¹⁰ et il a réussi à couvrir une vaste gamme des événements futurs et des comportements qui sont d'habitude complexes, peu uniformes et les évolutions à sa signification et usage peuvent être tracées à des périodes historiques spécifiques⁵¹¹.

La compréhension la plus simple de l'assurance (privée ou sociale) est celle de la méthode de répartition de risque (accident, perte, etc.)⁵¹². Cette répartition du risque selon *Black's Law Dictionary* s'opère avant la perte et elle a une valeur tant sociale que financière. En diffusant et répartissant le risque d'une perte financière, l'assurance diffuse et répartit aussi la responsabilité. Baker note quand on comprend qu'étant "responsables" et en s'assurant, on entre dans un système où la responsabilité est répartie entre tous ceux qui participent au programme d'assurance. Simon et Baker considèrent que la compréhension dominante du risque a subi une reconstruction pendant les dernières décennies. En bref, on se dirige d'une société dans laquelle le risque est compris comme quelque chose qui doit être diffusé pour éviter des pertes considérables vers une société dans laquelle il doit être embrassé au profit des grandes rémunérations⁵¹³.

Le «culte de l'entrepreneur» est un signe de cette restructuration, les programmes de retraite un autre. Les retraites étaient autrefois désirables pour protéger les personnes les plus âgées contre la pauvreté quand elles ne seraient plus capables de travailler. Actuellement, les arguments en faveur de la privatisation de la sécurité sociale visent à réussir de meilleurs rendements sur les investissements.

⁵⁰⁹ Taylor-Gooby, *Risk and the welfare state*, op.cit., p. 179

⁵¹⁰ Kemshall H., *Risk, social policy and welfare*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 2002, Chapitre 1 : Risk in contemporary society

⁵¹¹ Green D., *From national health monopoly to national health guarantee*, dans Gladstone D., *How to pay for health care: Public and private alternatives*, London: IEA Welfare and Health Units, 1997, p. 144 a fait remarquer les trois discours centraux sur le risque de la pensée européenne: le destin, le déterminisme et le risque. La pensée avant la Renaissance était caractérisée par le destin et après la Renaissance par le déterminisme. La période du risque actuariel ou d'assurance trouve ses racines de la pensée sur les probabilités et la montée de la science et des mathématiques.

⁵¹² Garner B.A., *Black's Law Dictionary*, St Paul, 1994, 7th ed.

⁵¹³ Baker T. and Simon J., Eds. *Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

La société de risque implique que l'Etat va trouver de plus en plus de difficulté pour parvenir à cette tâche ambitieuse et elle est associée avec une méfiance croissante à l'opinion des experts qui est l'exact contraire de la confiance des Lumières pour le pouvoir de la raison⁵¹⁴. En termes wébériens, l'allégeance à l'autorité bureaucratique-rationnelle est affaiblie⁵¹⁵. La méfiance envers les experts est renforcée par l'influence croissante de la théorie du choix rationnel sur l'esquisse des politiques publiques⁵¹⁶. Selon cette approche, le comportement est gouverné surtout par un calcul individuel des avantages.

Des écrivains récents comme Beck et Giddens soutiennent que la postmodernité est caractérisée par des risques globaux et du savoir indéterminé pour la probabilité de tels risques et il existe une incertitude sur les résultats futurs et ses répercussions⁵¹⁷. Ce monde est caractérisé par des risques intérieurement produits en contraste aux risques externes classiques du monde naturel et ils sont les produits mêmes de la science et de la technologie qui génèrent tant de risques qu'ils sont supposés couvrir⁵¹⁸. La vie des individus est caractérisée par l'incertitude et la réussite des expériences de vie des personnes mais aussi par l'exposition et la navigation des risques. Cette compréhension du risque technique et actuariel a ses racines dans la modernité définie par Giddens⁵¹⁹ comme le procès et les institutions de l'industrialisation et l'assurance collective contre les risques externes comme élément constitutif de l'état providence d'après guerre⁵²⁰.

⁵¹⁴ Giddens A., *Brave new world*, op. cit. p. 3; Cela fonctionne tant dans un niveau politique que dans un niveau culturel : « Les fondateurs du socialisme croyaient que... le plus nous, comme collectivité humaine, tendons à savoir sur notre réalité sociale et matérielle, le plus nous serons capables de le contrôler...non seulement les auteurs mais les seigneurs de notre propre destin. Les événements n'ont pas corroboré ces idées».

⁵¹⁵ Abercrombie N., *Authority and consumer society*, dans Keat R., Whitley N. et Abercrombie N., *The Authority of the Consumer*, 1994, London : Routledge

⁵¹⁶ Le Grand J., *Knights, knaves or pawns ?*, *Journal of Social Policy*, vol 26 (2), 1997, pp. 149-170

⁵¹⁷ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, London:Sage, 1992, et *From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment*, *Theory Culture and Society* (1), 1992, pp.97-123

⁵¹⁸ Giddens A., *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity, 1998, p. 28

⁵¹⁹ Giddens A., *Modernity and self-identity in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press, 1991, pp. 14-15.

⁵²⁰ Giddens A., *Giddens A., The Third Way*, op.cit.,1998, p.

Par contre pour Hayek, la justice sociale est vide de contenu, dénouée de sens⁵²¹ et donne au marché une vision apolitique, dénouée des valeurs axiologiques et hors le diptyque démocratie politique et démocratie sociale. Le marché n'est alors pas un dispositif d'allocations délibérées, parce que cette image présuppose l'imposition d'un modèle prédéterminée aux résultats inintentionnels des processus du marché. Selon Hayek, les seules lois compatibles avec la liberté sont générales, des lois abstraites relatives avec des procédures comme « les règles de propriété, de fraude et de contrats »⁵²².

Rawls en 1971 élabore les principes de distribution acceptables en théorisant systématiquement le raisonnement en faveur d'une redistribution ciblée pour les moins avantageux. Notamment, son deuxième principe est que « les inégalités sociales et économiques doivent être si mis en ordre pour être à la fois (a) en faveur principal de moins avantageux et (b) attachés aux offices et positions ouvertes à tous sous conditions de juste égalité d'opportunité⁵²³. Un accroissement des inégalités n'est pas contraire à la justice sociale, vu que les inégalités sont justifiées, selon Rawls, s'ils produisent des gains pour les moins avantageux⁵²⁴.

Selon Michael Walzer « la justice est une construction humaine » et « il n'a jamais existé un critère seul ou un ensemble des critères interconnectés pour toutes les redistributions »⁵²⁵. La reconnaissance de la complexité de la justice est essentielle pour approcher l'égalité. « Une économie de laissez-faire radical serait comme un état totalitaire, envahissant toute autre sphère, dominant tout autre processus distributif. » Il transformerait tout bien social en une commodité »⁵²⁶.

La préoccupation de NL pour l'obligation de l'individu, facilitée par l'Etat, d'assumer les opportunités est nostalgique de la position libérale d'avant guerre. Pourtant, les libéraux qualifiaient ces obligations par l'insistance que l'excédent social non mérité devrait être redistribué, une insistance absente de la notion de la justice redistributive de

⁵²¹ Hayek F., *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, p.11

⁵²² Hayek F., *Law, Legislation and Liberty*, op.cit., p. 109

⁵²³ Rawls J., *A theory of justice*, Harvard University Press, 1971, p.102

⁵²⁴ Toutefois, il faut faire noter que les principes de Hayek ont été mises en place par le gouvernement conservatoire entre 1979 et 1997, Lavalette, p.116.

⁵²⁵ Walzer M., *Spheres of social Justice*, 1983, pp.4-5

⁵²⁶ Walzer M., *Spheres of social Justice*, 1983, p. 119-120

NL. Par conséquent, selon Levitas, : « l'inclusion sociale n'a rien à faire avec l'égalité distributive mais elle signifie d'élever les pauvres au dessus du seuil de pauvreté.... en laissant intouché le modèle général d'inégalité, notamment les riches »⁵²⁷.

L'insistance de New Labour que la citoyenneté complète peut être obtenu à partir de la participation au marché de travail semble construire un modèle de citoyen-travailleur et de dévaluer d'autres sphères de la citoyenneté comme la maternité, l'activité volontaire ou la participation politique. Le calcul individuel et la réflexivité deviennent les moyens de gérer avec succès le risque... « Les personnes doivent prendre une orientation plus active et infusée au risque dans leurs relations et leurs interventions ⁵²⁸».

L'idée centrale est que le risque, et plus particulièrement un risque individualisé et responsabilisé, se met à la place du besoin comme principe central de conception des politiques sociales et l'offre de protection sociale. La même idée est parfaitement illustrée aux réponses de politique sociale du Third Way face à la société de risque, dont la caractéristique clef est un ensemble de risque, de responsabilité et de choix prudent.

Pour Beck⁵²⁹, la société de risque commence là où finissent la tradition et la nature. Le souci se déplace des risques naturels et imposés de l'extérieur à des risques engendrés par les procédures mêmes d'industrialisation et de modernisation. Les réponses clés à cette transition de la fonction et du fonctionnement du risque est le retrait d'un système formalisé et reposé sur le calcul mathématique vers une attitude défensive qui met l'accent sur la prudence, la responsabilité, la mise en compte et le management des risques⁵³⁰. La préoccupation centrale de la société de risque n'est pas la distribution des richesses, mais la distribution des risques⁵³¹. La proposition de Giddens pour une protection positive centrée sur l'offre a été critiquée pour des raisons plus pratiques et empiriques⁵³². La proposition est pour un rôle accru de la responsabilité individuelle et

⁵²⁷ Levitas R., *The inclusive society? : social exclusion and New Labour*, 1998, London : Macmillan Press, p. 156

⁵²⁸ Giddens A., *The Third Way.*, op.cit.,1998, p. 28

⁵²⁹ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, op.cit., p. 6

⁵³⁰ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, op.cit.

⁵³¹ Pourtant, d'autres commentateurs jugent les estimations et les affirmations de Beck inexactes et suggérées. Ces critiques se focalisent sur trois points des analyses de Beck : les risques sont sous-régulés et le contrôle social auparavant imposé sur la technologie est actuellement absent; la fin des attachements traditionnels aggrave le risque; les risques sont accrus.

⁵³² Jordan B., *The New Politics of Welfare*, London: Sage, par exemple, indique que tandis que l'égalité d'opportunités est soulignée, l'égalité des résultats n'est pas nécessairement atteinte. Jordan met aussi en

ces approches sont souvent associées au niveau politique au thème de l'opportunité⁵³³.

En 1998, le Livre Vert de New Labour concernant les réformes de protection sociale souligne « l'opportunité au lieu de la dépendance » comme un objectif clef de la sécurité sociale. « L'opportunité et l'innovation sont le volet positif du risque. Personne ne peut éviter le risque... mais, il y a une différence de base entre l'expérience passive du risque et l'exploration active des environnements à risques. Un engagement positif avec le risque est un composant nécessaire de mobilisation sociale et économique »⁵³⁴. Il le caractérise comme une capacité de prendre de risques dans un « trend productif » d'individualisme⁵³⁵.

Dans un contexte de promotion de la méritocratie, l'éthique du travail et la notion du citoyen socialement responsable et productif sont utilisées pour justifier les primes différentielles dans un système qui donne priorité à la justice sociale. En effet, ceux qui contribuent le plus, devraient être les plus rémunérés. L'opportunité aussi devrait être régie par le mérite. Les contre-productifs sont condamnés à être non-méritants, sauf s'ils adaptent aux comportements qui sont au service du bien économique et deviennent des citoyens qui se réalisent par eux-mêmes. Sur cette base, les demandes fondées sur le besoin sont supplantées par les demandes fondées sur le mérite.

Si traditionnellement l'optimisme français se caractérise par une foi inébranlable et absolue dans la liberté, ce panorama des principes fédérateurs de l'école libérale française ne saurait être complet, si l'on omet le principe individualiste, qui permet de faire de l'individu le seul responsable de son intégration sociale⁵³⁶.

question la capacité du marché de travail d'offrir de la justice économique et sociale, vu que le marché du travail a eu lui-même des injustices endémiques et inefficiences.

⁵³³ Voir par exemple, Department of Social Security, *A new contract for welfare*, Cm 3805, 1998, London : HMSO

⁵³⁴ Giddens A., *The Third Way*, op.cit., 1998, p. 63

⁵³⁵ Giddens A., *The Third Way*, op.cit., 1998, p. 64

⁵³⁶ Fraisse A. S., Thèse: *La théorie libérale des salaires au miroir de ses instruments*, Contribution à l'histoire de la liaison salaire-productivité du travail dans le champ de l'économie libérale française du XIX siècle, p. 6 «Ainsi Charles Dunoyer (1786-1862), Joseph Garnier (1813-1881), et Jean-Gustave Courcelle-Seneuil (1813-1892) ont en commun avec Frédéric Bastiat (1801-1850) -autour duquel ils se regroupent-d'envisager, tout au long du siècle, la résolution de la question sociale selon un critère moral, confiants en cela dans la responsabilité individuelle. Ce principe explique une opposition aux plus modérés, tels Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916), Adolphe-Jerome Blanqui (1798-1854) ou Louis Wolowski (1810-1876) qui eux, ne réduisent pas la montée du paupérisme au seul critère de la responsabilité individuelle. Ainsi, par rapport aux ultra-libéraux, sont-ils à la fois très attentifs et souvent critiques sur les conditions du

«Il s'agit de célébrer la coordination, la souplesse, l'expérimentation ; et de favoriser la différenciation des procédures et des services proposés. On se met ainsi en phase avec l'individualisation générale des attentes et des choix... A une époque où s'épuisent les grands récits politiques et les convictions collectives des siècles précédents, l'économie serait devenue la référence d'ensemble, au bénéfice des arbitrages consuméristes et des célébrations du sujet individuel. Sur la place laissée vide peut donc s'installer une gouvernance qui aurait mimétisé le marché et célébrait les arrangements rationnels»⁵³⁷.

Comme le dit Giddens⁵³⁸, la globalisation n'est pas seulement une expérience d'extérieur mais aussi un phénomène intérieur, dans le sens où tout le monde est confronté au défi d'une manière plus réfléchie et individualisée : « l'individualisation est l'aspect personnel », c'est-à-dire l'autre extrême, des organisations internationales. Ce qui distingue l'époque de « haute » modernité, selon Giddens, est la rupture des explications traditionnelles sur la place de l'individu dans la société et le développement de la réflexivité. La réflexivité exprime l'idée que des personnes rationnelles et informées faisant des choix pour elles-mêmes non influencées par les anciennes traditions et s'en servant du nouveau savoir disponible à l'Age d'Information.

Cette approche de l'état providence est très souvent représentée par des critiques foucaaldiennes du rôle de la protection sociale et ses techniques disciplinaires⁵³⁹. Nous assistons à la naissance d'une nouvelle forme politique: ni l'Etat gendarme, ni l'Etat social, mais une figure que je propose d'appeler l'Etat de précaution⁵⁴⁰, une figure en développement industriel de la France».

⁵³⁷ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., pp.129-132

⁵³⁸ Giddens A., Runaway world : how globalization is reshaping our lives, London : Profile books, 1999

⁵³⁹ Foucault M., Folie et déraison. Histoire de la folie à l'âge Classique, Librairie Plon, Paris, 1961, Naissance de la clinique: Une archéologie du regard médical, Presses Universitaires de France, Paris, 1963 ; Donzelot J., La Police des Familles, Ed. de Minuit, 1977 : Dans la logique de cette approche, les fonctions primaires de l'état providence n'est pas le soulagement de la pauvreté et la réduction de l'exclusion sociale, mais l'identification, la classification et la régulation des individus et groupes déviants.

⁵⁴⁰ François Ewald, Rapport du Conseil d'Etat : Responsabilité et socialisation du risque, Contribution: L'Etat de précaution: Le principe de précaution est lié au développement d'une gouvernabilité par les risques. Elle est naturellement globale. Ce qui la caractérise : la conscience que les hommes disposeraient d'un pouvoir infini sur les choses, l'hubris d'une responsabilité sans limite selon laquelle tout, désormais, dépend de nous. Gouverner à la précaution n'est certes pas une forme de gouvernement d'inspiration libérale. Bien au contraire, c'est la marque d'un gouvernement qui privilégie plus la prévention que la liberté, qui organise, par le maniement des risques, une sorte de repolitisation de l'économie. Pour un

construction, balbutiante, incertaine, hésitante et instable.

« Tandis que les stratégies de protection cherchaient à gouverner à travers la société, les stratégies libérales avancées s'interrogent sur la possibilité sans gouverner la société, c'est-à-dire, de gouverner à travers des choix régulés et responsabilisés des agents autonomes –citoyens, clients, consommateurs, parents, employeurs, managers, investisseurs- et de gouverner à travers l'intensification et l'acte sur leur allégeance à des « communautés » particulières »⁵⁴¹.

Cela est de dominer au « niveau moléculaire »⁵⁴², une réinvention du gouvernement où le citoyen actif est demandé de s'autocontrôler et s'autoréguler est renforcé dans les instances individuelles et localisé d'interaction et d'expérience. Les contrôles étatiques directs sont remplacés par une « pléthore de mécanismes indirects qui peuvent traduire les buts des autorités politiques, économiques et sociales dans les choix et les engagements des individus »⁵⁴³.

L'individualisme méthodologique affirme que « tous les phénomènes sont réductibles au comportement individuel ; les entités organiques comme la société ou l'Etat sont compréhensibles seulement en termes d'activités des individus constitutifs »⁵⁴⁴. Dans le marché, la prise de décision est déléguée au niveau le plus bas possible, celui du consommateur individuel et de l'entreprise, et afin de l'accomplir on produit (la nécessité) des individus libres, parfaitement informés et rationnels⁵⁴⁵.

Pour les monétaristes ainsi que pour les néolibéraux « les relations du marché sont plus libres, plus spontanées, et de manière étrange plus authentiques que les relations politiques : le pouvoir du marché n'existe pas, tandis que l'état est par définition le royaume du pouvoir et de la domination »⁵⁴⁶.

Comme l'exprime Rose, un tel « prudentialisme » demande que le citoyen adopte une approche calculatrice envers toutes ces décisions, quels que soient les risques

gouvernement de précaution, « tout est politique ». C'est pourquoi la construction de l'Etat de précaution ne peut pas se faire sans conflit avec la tradition des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

⁵⁴¹ Rose N., *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self*, 1996, p. 61

⁵⁴² Kemshall H., *op. cit.*, p. 121

⁵⁴³ Rose N., *Governing the Soul*, 1996, *op. cit.*, p. 58

⁵⁴⁴ King, 1987, p. 94 de *Social Policy* p.12

⁵⁴⁵ Lavalette et Pratt, *op. cit.*, p. 14

⁵⁴⁶ Marquant D., *The Unprincipled Society*, *op.cit.*, p.67

traditionnels de l'état providence ou les décisions sur les choix de santé, d'alimentation ou l'installation des alarmes. Or, l'individu devient le domaine primaire de management de risque et non pas la société et le « bon » citoyen est celui qui est responsable et prudent. Rose soutient que ce qui est de nouveau ici est « la construction de citoyenneté active dans une société active »⁵⁴⁷. L'âge victorien a stressé le comportement prudent avec un accent pour les pauvres méritants⁵⁴⁸. Mais, pour Giddens, la société de risque n'est pas un retour à l'époque avant Beveridge, parce que les réponses politiques et sociaux nécessaires sont radicalement différentes. Pour Rose, cela est la marque des sociétés « libérales avancées » dans lesquelles la technique du gouvernement est à travers la promotion de la responsabilité individuelle⁵⁴⁹.

L'Etat a été remplacé par autorégulation du prudentialisme, par la responsabilisation et par des mécanismes indirects d'accountability qui unissent le sujet avec l'Etat : par le biais du marché et du rôle du consommateur, par le biais des professionnels et de l'expertise, la régulation de modes de vie, les obligations sociales envers la famille, le lieu de travail et le quartier⁵⁵⁰.

« La libre volonté » est reconstituée au fait de prendre les bonnes décisions et faire les bons choix⁵⁵¹. La gouvernabilité, c'est-à-dire la régulation de la conduite, est déplacée au micro domaine de l'individu et du local, avec le rôle résiduel des agences étatiques pour faciliter les choix prudents par l'offre d'expertise et l'information sur les « choix rationnels » pour l'individu.

Rogder⁵⁵² avait décrit le principe clé de la « nouvelle économie morale de protection sociale » comme « privatisation de la responsabilité ». La société de risque est par nature une société incertaine. Cela ramène l'individu à des défis cruciaux en termes des choix à faire mais aussi en termes de réussite à la « navigation » des opportunités et menaces de risques. Les individus « font leur propre monde » selon l'expression de

⁵⁴⁷ Rose N., *Governing the Soul*, 1996, op. cit.

⁵⁴⁸ Les notions du besoin authentique et des pauvres méritants et non méritants ne sont pas nouvelles ; Les lois de Pauvres Victoriennes sont un exemple de l'individualisation du besoin et du ciblage, et elles sont caractéristiques des approches du besoin avant Beveridge.

⁵⁴⁹ Rose N., *Governing the Soul*, 1996, op. cit., p. 60

⁵⁵⁰ Rose N., *Governing the Soul*, 1996, op. cit., p. 56-58

⁵⁵¹ Miller P. et Rose N., *Governing economic life*, *Economy and Society*, 19, 1990, pp.1-13

⁵⁵² Rogder J., *From a welfare state to a welfare society: The changing context of social policy in a postmodern era*. Basingstoke and London:Macmillan Press, 2000, p. 3

Beck⁵⁵³ « en prenant des décisions selon les calculs de risque et d'opportunité »⁵⁵⁴. Ils sont pourtant à la fois exposés à leurs propres échecs quand les risques ne sont pas bien gérés. En réalité, la responsabilité est actuellement confiée aux individus pour l'acquisition et la gestion de leur propre « capital de protection » avec un nouveau retour de ce que Castel appelle la sécurité par la propriété.

Il y a désormais un accord général qu'un système économique qui évolue avec succès à long terme ne peut le faire sans introduction d'institutions « appropriées »⁵⁵⁵, des institutions qui mettent en place les nouvelles règles du jeu⁵⁵⁶, qui facilitent la conduite de l'activité économique par l'édification une « structure sociale de récompenses »⁵⁵⁷. Selon l'analyse de Henrekson sur le rôle de l'esprit d'entrepreneur et sa fonction au sein des systèmes de protection sociale⁵⁵⁸, ce n'est pas le niveau de développement des forces productives qui détermine la dynamique d'une économie mais le niveau d'encouragement de l'entrepreneuriat. Les structures institutionnelles de la protection sociale doivent encourager l'action entrepreneuriale pour favoriser la croissance.

La définition classique proposée par Knight⁵⁵⁹, les entrepreneurs sont des agents qui reçoivent un taux élevé de retour pour avoir supporté un risque incalculable, tandis que Schumpeter a donné la définition la plus influente selon laquelle l'entrepreneur qui produit un déséquilibre en introduisant de nouvelles technologies⁵⁶⁰.

⁵⁵³ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, op.cit.

⁵⁵⁴ Petersen A., *Risk and the regulated self: the discourse of health promotion as politics of uncertainty*, *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 32(1), 1996, p. 47

⁵⁵⁵ Gerschenkron A., *Economic backwardness in historical perspective : A book of essays*, Frederick A. Praeger, 1962

⁵⁵⁶ Henrekson M., *Entrepreneurship and the welfare state: a reply*, *Industrial and Corporate Change*, Volume 15, Number 3, pp. 579–593, May 22, 2006

⁵⁵⁷ « The social structure of payoffs ».

⁵⁵⁸ Henrekson M., *Entrepreneurship and the welfare state, a weak link in the welfare state ?* *Industrial and Corporate Change*, Volume 14, Number 3, pp. 437-467, April 18, 2005

⁵⁵⁹ Knight, F. H., *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx, 1921 : Les entrepreneurs sont distingués des autres acteurs économiques par le degré élevé de prise de risque. Ils font usage des autres facteurs de production auxquels ils garantissent une rémunération fixe, alors qu'ils assument le risque non assuré et sont récompensés par le profit résiduel risqué. Voir aussi Blanchflower, D. G. and A. J. Oswald (1998), 'What makes an entrepreneur?' *Journal of Labor Economics*, 16(1), 26–60 ; Sinn, H.W. (1995), 'Social insurance, incentives and risk taking,' *International Tax and Public Finance*, 3(2), 259–280.

⁵⁶⁰ Schumpeter J. A., *Theory of Economic Development*, Harvard University Press: Cambridge,

Henrekson utilise la définition selon laquelle « l'entrepreneuriat est l'habilité et la volonté des individus dans des organisations ou seuls à i) percevoir et créer nouvelles opportunités économiques, ii) d'introduire leurs idées dans le marché face aux incertitudes et autres obstacles en prenant des décisions sur le lieu, la forme et l'usage des ressources et institutions, et iii) se mettre en concurrence avec les autres pour une portion de ce marché »⁵⁶¹. La distinction de l'entrepreneur et l'employé se reflète dans la distinction entre le revenu risqué et le revenu protégé par un contrat de travail⁵⁶². Pourtant, un individu peut devenir entrepreneur pour poursuivre une opportunité ou parce qu'il a été obligé de prendre le risque en absence d'alternative de travail. Autrement dit, il s'agit de l'entrepreneuriat qui repose sur l'opportunité et celui qui repose sur la nécessité⁵⁶³.

ii. Une nouvelle politique sociale proactive et de responsabilisation.

La société de risque a des implications profondes dans la politique sociale et les systèmes de protection traditionnels. La logique de base existante et la légitimité d'une offre de protection étatique sont mises en question et plus particulièrement en raison de l'exclusion, l'oppression, le coût, l'incapacité de protéger suffisamment et le danger moral⁵⁶⁴. La Nouvelle Droite a mis un accent considérable sur l'efficacité, l'économie et l'efficacité de l'offre de protection sociale à ceux qui sont dans le besoin légitime et la logique d'allocation de ressources ont été des questions centrales⁵⁶⁵, au fond, pour déplacer catégories de la population hors la couverture de la dépendance du fil de sécurité. En termes des politiques spécifiques, cela est traduit par l'utilisation fréquente

Massachusetts, 1949

⁵⁶¹ Henrekson M., *Entrepreneurship and the welfare state, a weak link in the welfare state ?*, op.cit., p. 439

⁵⁶² Andreas Wagene, *Entrepreneurship and Social Security*, *Public Finance Analysis*, Vol. 57, No. 3 (2000), pp. 284-315

⁵⁶³ Reynolds et al. 2001

⁵⁶⁴ Parker H., *The moral hazard of social insurance*. Research monograph no. 37, London: institut of economic affairs, 1982

⁵⁶⁵ Clarke et Newman, op. cit., 1997

des méthodes d'évaluation formalisée des risques et la recherche d'une identification, prédiction et prévention pour se protéger des risques futurs⁵⁶⁶.

Dans le « Third Way », Giddens fait remarquer que malgré les réformes économiques de la période de Thatcher, « les difficultés de l'état providence ne sont que partiellement financières »⁵⁶⁷ et le problème important est aussi une question plus profonde, une question de légitimité et de flexibilité. La légitimité est sapée parce que des personnes non-méritantes sont protégées et inévitablement ont créé un danger moral. La flexibilité est restreinte en raison de la nature bureaucratique des institutions de protection sociale. Ces deux dernières raisons sont fondamentales pour le déplacement de l'état providence loin des mécanismes traditionnels de l'assurance sociale et vers des activités entrepreneuriales qui encouragent la prise des risques et qui mettent l'accent sur la protection positive et l'investissement au capital humain.

Les principes de risque sont désormais significativement incarnés dans les pratiques organisationnelles des agences sociales et la logique d'offre de protection sociale repose de plus en plus sur le risque que sur le besoin⁵⁶⁸. Ce constat se base sur les politiques d'organisation et les procédures pour l'offre de services sociaux, sur l'identification des priorités et l'allocation des ressources. Le principe de risque est évident aux pratiques des travailleurs aux services sociaux, aux rôles, aux responsabilités, à l'organisation et à l'offre des tâches cruciales. Ces évolutions substantielles dans les politiques, les procédures et les pratiques effectives dans l'offre de protection sociale suggèrent qu'il y a eu un changement radical à la logique même du système de protection.

L'Etat va chercher de soulager la pression exercée sur lui en déplaçant la responsabilité de la prévention du primaire au secondaire, cela étant du domaine institutionnel au domaine individuel qui doit faire des choix informés⁵⁶⁹. Freeman considère que la politique sociale de prévention est au service d'une série d'objectifs clés, et particulièrement la gestion au lieu de l'élimination des problèmes sociaux, le maintien du status quo et la reconstruction des problèmes sociaux comme des choix et des responsabilités individuelles⁵⁷⁰.

⁵⁶⁶ Kemshall et al., op. cit. 1997

⁵⁶⁷ Giddens A., *The Third Way*, op.cit., 1998, p. 113

⁵⁶⁸ Kemshall H., *Risk, social policy and welfare*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 2002, p. 24

⁵⁶⁹ Kemshall H., op.cit., p. 22 ; Castel R., op.cit., 1991

⁵⁷⁰ Freeman R., *The idea of prevention: a critical review*, dans Scott S., Williams G., Platt S. et Thomas

Si le besoin est transformé en exclusion sociale et en inégalité et elle est posée comme un facteur de dysfonctionnement à la création de richesse et la démocratie sociale, la promotion d'une meilleure inclusion sociale à travers le marché du travail est considérée comme plus appropriée pour offrir aux individus d'opportunités pour entrer dans la société civile comme des citoyens productifs. Le maintien de revenu, même bien ciblé, est considéré à long terme comme moins efficient économiquement en raison des desincitations à la prise de risques et l'esprit d'entreprise qui sont désormais nécessaires pour les forces de travail dans les économies globales. Le système de protection sociale est regardé comme un obstacle aux réponses flexibles : « Un taux élevé de formation et de dissolution d'entreprise est caractéristique d'une économie dynamique »⁵⁷¹. Cette fluctuation n'est pas compatible avec une société encadrée par un système de protection traditionnel.

Plus simplement dit, on observe un déplacement de la redistribution des richesses après l'événement, à la création positive des opportunités futures pour obtenir de la richesse⁵⁷². Le rôle de l'Etat est reconceptualisé «loin de l'amélioration rétrospective des besoins individuels qui sont liés à des inégalités structurelles à la distribution prospective des opportunités»⁵⁷³. Jordan soutient que l'orthodoxie de Blair-Clinton consistait substantiellement à déplacer le discours du besoin du domaine social et moral au domaine du marché du travail. En mettant l'emphase aux obligations qui accompagnent des droits et en les associant à des contributions de travail, on justifie un type d'égalité d'opportunité qui est plutôt formelle que réelle⁵⁷⁴. Cela a résulté non seulement au ciblage et l'exclusion de la protection sociale d'une vaste gamme des bénéficiaires traditionnels mais aussi à une érosion de la légitimité pour le concept des pauvres méritants et du besoin.

La nouvelle politique de protection cherche à gérer l'impact de ces changements significatifs sur le travail. Pourtant, comme le fait remarquer Jordan, cela n'est pas fait par le biais de l'identification et le soulagement du besoin individuel comme un droit moral, mais, par le programme de la Troisième Voie d'investissement social et la création d'opportunités :

H. (éds) *Private risks and public dangers*, Aldershot: Avebury, 1992, pp. 44-45

⁵⁷¹ Giddens A., *The Third Way*, op.cit.,1998, p.100

⁵⁷² Giddens A., *The Third Way*, op.cit.,1998, p. 100-101

⁵⁷³ Kemshall H., op.cit., p. 29

⁵⁷⁴ Jordan B., *The new politics of welfare*, London: Sage, 1998, p. 103

« Il fait valoir l'égalité d'opportunité au lieu du résultat, et les droits à l'éducation et la formation au lieu des prestations. Il désire l'accès méritocratique aux positions de pouvoir et d'avantage économique, et il permet que leurs primes soient plus inégales qu'aux régimes de justice sociale dans les années 1970 »⁵⁷⁵.

Cela représente une nouvelle « activation » dans la politique sociale, facilitant et encourageant les citoyens à faire des choses, au lieu d'un système passif fondé sur la compensation des pertes et des maladies. Rodger appelle cette transformation, l'évolution d'un état social protectionniste à une société de protection... Une évolution vers une société dans laquelle les relations familiales et communales sont appelées à assumer des responsabilités explicites pour protéger leurs membres, sur base moins d'un engagement de solidarité sociale collective et plus dans le sens d'une obligation parentée et d'une vertu civique caritative⁵⁷⁶.

Selon cette logique, s'établit et se stabilise la distinction entre des dépenses sociales actives et passives. Les premières encourageraient les agents économiques à travailler, investir et épargner. «Elles seraient donc acceptables, contrairement aux secondes qui, en cherchant simplement à soulager les pauvres ou à soutenir leur niveau de vie, ponctionneraient les ménages les plus riches et les plus productifs tout en encourageant l'économie souterraine et en exerçant des effets désincitatifs. Dans ces conditions, il faudrait activer les prestations, par exemple en exigeant des chômeurs indemnisés un travail d'utilité générale. Ces réformes s'inscrivent dans une politique générale qui constitue l'économie exigence fondamentale⁵⁷⁷»

En termes plus pédagogiques, on cherche à distinguer entre bonnes et mauvaises dépenses. Les dépenses pour la santé et l'éducation sont considérées comme un investissement, tandis que le budget de la sécurité sociale est vu comme mauvais, un échec de politique économique et sociale de dépenses consacrées à des personnes qui « devraient être au travail »⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ Jordan B., op.cit., 1998, p. 18

⁵⁷⁶ Rodger J., From a welfare state to a welfare society: The changing contexte of social policy in a postmodern era. Basingstoke and London:Macmillan Press, 2000

⁵⁷⁷ Duval J., op. cit., p. 69-70

⁵⁷⁸ Blair T. dans Powell M. (éd), New Labour, New Welfare State? The Third Way in british social policy, Bristol: The Policy Press, 1999

iii. La recherche d'une efficacité strictement économique des politiques sociales et l'émergence d'une culture de mesure

Le nouvel étatisme défend le contrôle étatique mais pour des objectifs orientés sur le marché et les interventions étatiques sont *in fine* jugées par une rentabilité ou performance subordonnée à une logique économique. L'Etat exerce des activités qui contribuent à « l'efficacité dynamique » et à « une économie productive »⁵⁷⁹. Le modèle d'efficacité donnée aux administrations est directement celui de l'entreprise ; et l'objectif de flexibilité pour les services publics renvoie au ciblage des clientèles et l'économie extrême des moyens⁵⁸⁰. Les décloisonnements recherchés conduisent alors au décalque de règles du marché dans leur version néo-libérale.

Selon Kemshall⁵⁸¹, la commodification de la protection sociale était le résultat d'une préoccupation accrue concernant le coût d'unités, le ciblage du service le plus approprié pour les personnes en plus de nécessité, un rôle indirect pour l'Etat à des services réduits à un filet de sécurité⁵⁸². Un résultat de cette approche économique était la réarticulation du besoin pour des raisons sociales et la responsabilité collective aux défaillances individuelles et la responsabilité individuelle⁵⁸³. Les citoyens dépendants et contreproductifs deviennent alors des parasites responsables pour leur propre destin⁵⁸⁴.

En particulier, l'introduction de principes du marché, des pratiques d'entreprises et des notions du consumérisme, de la qualité et du management a contribué à la redéfinition de la protection sociale comme un produit et non pas comme un service⁵⁸⁵. Les questions clés étaient la valeur ajoutée et l'efficacité et cette approche s'est très rapidement répandue dans tous les domaines du système de sécurité sociale. Ce nouveau

⁵⁷⁹ Jessop B., op.cit., 2000, p. 179

⁵⁸⁰ Gaudin J.- P., Pourquoi la gouvernance ?, op.cit., p. 133

⁵⁸¹ Kemshall H., op. cit., p. 27

⁵⁸² Hugman R., Social welfare and social value: The role of the caring professions, Basingstoke: McMillan, 1998, p. 93

⁵⁸³ Barr N., The State of Welfare: The Welfare State in Britain Since 1974, Oxford, 1990, p.90

⁵⁸⁴ Clarke J., The problem of the state after the welfare state, dans May M., Brunson E. et Craig G. (éds) Social Policy Review 8, London: Social Policy Association, 1996

⁵⁸⁵ Deakin N., The politics of welfare, London: Methuen and Co, 1987

contexte de l'évolution du service au produit a fait évoluer et changer les jugements sur la protection sociale des jugements moraux à des jugements économiques.

Les jugements économiques consistent à des jugements utilitaristes d'objectives (pourquoi elle existe et à quoi elle contribue) et à des analyses du coût-rendement sur ce qui est offert (combien cela coûte et si les avantages dépassent les coûts). En effet, tandis que le service de protection sociale a été jugé en termes de bien moral, le produit de protection sociale est jugé en termes de bien économique.

Pour le jugement économique de la protection sociale la valeur et l'utilité sont mesurées en termes de prix et de résultat et non pas en termes de justice sociale ou de but moral. En matière de protection sociale, le FMI, la Banque Mondiale, l'OMC, mais aussi l'OCDE et l'Union Européenne, ont des positions très convergentes qui peuvent être esquissées à grands traits. « Leurs comparaisons, aujourd'hui très médiatisées, sur les performances des pays privilégient très largement le taux de croissance, le chômage, le taux des prélèvements obligatoires, au détriment de critères comme le taux de pauvreté, l'accès au système de santé ou les inégalités économiques et sociales⁵⁸⁶».

Dans chaque domaine l'efficacité économique et l'efficience des résultats sont devenues des points de référence essentiels, et à la fin des années 1980 on constate l'adoption répandue de la terminologie du marché et la montée de ce que Clarke et Newman⁵⁸⁷ ont appelé « nouveau managérialisme ».

Suivant cette même logique, les gouvernements, particulièrement dans les nations anglo-saxonnes, ont cherché à démontrer la valeur des services publics en mettant en place des standards, cibles et objectifs mesurables pour les organisations du service public. En effet, le succès relatif ou l'échec d'un service gouvernemental ou d'une politique est désormais très souvent jugé en termes du niveau d'atteinte d'objectifs et des cibles prédéterminés.

Pourtant, nombreux sont sceptiques pour la valeur d'une telle approche⁵⁸⁸, et qui mettent en question la pertinence de mettre en place des cibles pour des services publics

⁵⁸⁶ Duval J., op. cit., p. 71 . Hugman a soutenu l'idée que la refondation de la protection sociale à un produit industriel a ses racines à la recherche de l'évaluation des soins des personnes âgées, identifié comme un problème intense des années 1980. Le Personal Social Services Research Unit responsable pour la plupart de ces recherches a défini l'efficience comme « une mesure de l'atteinte de la part de la société le meilleur succès à atteindre les objectifs des programmes sociaux au moindre coût possible » dans: Hugman R., *Social Welfare and Social Value : The role of the caring professions*, Basingstoke : Macmillan, 1998

⁵⁸⁷ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997

⁵⁸⁸ Hudson J. et Lowe S., op. cit., pp 221-236

complexes et s'interrogent sur l'impact potentiellement négatif du classement et de l'évaluation, de la publication des noms et l'humiliation des hôpitaux, écoles, conseils et universités. En réalité, l'évaluation et l'information jouent un rôle considérablement plus complexe et moins systématique dans le processus politique⁵⁸⁹.

Eclaircir et faire révéler les forces qui influencent une politique particulière et les circonstances qui pourraient déterminer son succès ou son échec est loin d'être une tâche simple⁵⁹⁰. Par ailleurs, si une politique est un succès ou pas peut être dans une grande mesure fonction de la position qu'on prend ; cela veut dire qu'il s'agit d'un jugement de valeur et non pas d'une déclaration objective de faits⁵⁹¹. Toutefois, la philosophie de la troisième voie, fidèle au pragmatisme de management, met l'accent à ce qui marche ou à la politique reposée sur les informations (Evidence Based Policy, EBP), au lieu d'une idéologie rigide⁵⁹².

Fortement associée à l'émergence de NPM, l'utilisation d'indicateurs de performance et la mesure de la performance a été proliférée dans les services publics partout dans le monde pendant les trois dernières décennies⁵⁹³.

On observe l'apparition du terme d'état évaluatif ⁵⁹⁴pour décrire la présence répandue de la mesure de performance et des processus d'évaluation dans les services

⁵⁸⁹ Selon l'approche classique des stages du processus politique, la politique publique devrait fonctionner comme un cycle, la fixation de l'agenda étant suivie de l'implémentation de la décision, dont l'efficacité serait systématiquement évaluée afin de donner en retour des informations sur les faiblesses et les points forts pour redéfinir l'agenda politique future.

⁵⁹⁰ Sanderson I., Evaluation in complex policy systems, Evaluation, vol. 6, 2000, pp. 433-454

⁵⁹¹ Pawson R., Evidence based policy: in search of a method, Evaluation vol.8, 2002, pp. 157-181

⁵⁹² Solesbury W., Evidence based policy, Where it came and where it's going, Working Paper 1, ESRC UK Centre for Evidence-based policy and practice, 2001

⁵⁹³ Sanderson I., Performance management, evaluation and learning in «modern» local government, Public Administration, vol.79, 2001, pp. 297-313. Peut être de façon ironique, quand les hommes politiques ont été réticents d'exposer les résultats de leurs actions à des évaluations globales, ils ont été de plus en plus enthousiastes à mesurer, diriger et évaluer la performance de ceux qui travaillent à l'intérieur des services publics. Pourtant, malgré les dangers existants, le gouvernement Blair a investi beaucoup sur la valeur et l'utilité d'une décision politique plus informée, prenant en considération son rôle central pour l'amélioration et la qualité des services publics. En effet, dans son White Paper, Modernising government, Cabinet Office, 1999, p. 20 le gouvernement s'engage à faire meilleur usage des informations, des recherches et « des leçons des succès et des échecs en mettant en œuvre plus d'évaluations des politiques et des programmes ».

⁵⁹⁴ Henkel M., Government: Evaluation and Change, Jessica Kingsley Publishers, 1991

publics. C'est largement en raison du changement du gouvernement vers la gouvernance, selon lequel le gouvernement plutôt dirige au lieu d'implémenter les politiques décidées qu'on témoigne la prolifération des mesures de performance dans les services publics, parce qu'une telle façon de fonctionnement signifie que « la responsabilité pour la gestion opérationnelle est déléguée mais dans le contexte d'une mise en responsabilité et de rendement de compte pour les résultats obtenus⁵⁹⁵ ».

En pratique, cela signifie que pour assurer que les services soient mis en place envers la direction souhaitable « la performance est vérifiée à plusieurs niveaux et avec une variété de moyens : en termes de résultats par des systèmes de mesure de performance et des indicateurs ; en termes des systèmes et processus managériaux, par des inspections et des audits de qualité ; en termes de performance de contrats par des standards de pilotage⁵⁹⁶ ».

Malgré le fait que cette culture de mesure est une manifestation directe d'une forme d'évaluation de politiques, il faudrait, en réalité, la distinguer des autres activités semblables. L'accent mis à l'évaluation continue de la performance dans un contexte de politique se distingue, alors, d'une évaluation rétrospective du même contexte de la politique. La différence qualitative importante entre ces deux activités, l'évaluation des politiques expérimentale impliquant la génération du savoir concernant ce qui marche, tandis que la mesure de performance implique seulement l'information sur ce qui se passe⁵⁹⁷. Le deuxième type de mesure de résultats est d'un ordre beaucoup plus inférieure et, par conséquent, moins menaçant pour l'agenda du gouvernement et les intérêts des hommes politiques.

iv. Les individus comme citoyens avec des obligations et comme des clients de services

Cette tradition européenne d'un rôle central de l'état de la protection sociale, qui repose essentiellement sur l'importance des obligations collectives des citoyens pour la protection des citoyens en risque, est de plus en plus incriminée pour «immobilisme». Les

⁵⁹⁵ Sanderson I., *Evaluation in complex policy systems*, op.cit., 2001, p. 298

⁵⁹⁶ Sanderson I., *Evaluation in complex policy systems*, op.cit., 2001, p. 298

⁵⁹⁷ Hudson J. et Lowe S., op. cit., p. 234

prestations universelles et en général les prestations sociales qui ne sont pas ciblées à des catégories spécifiques sont critiquées en tant qu'insuffisamment soucieuses pour les besoins et les désirs des usagers des services.

En raison du fait que les ressources financières accordées aux agences gouvernementales ne sont pas en fonction de la qualité des services qu'elles rendent, il n'existe aucune incitation pour « faire mieux ». Les fournisseurs de services, contrairement à la logique des entreprises privées, n'ont ainsi aucun intérêt monétaire à soigner leur «clientèle».

Faisant une comparaison faite entre le fonctionnement d'un service bureaucratique typique et le fonctionnement d'une entreprise commerciale du secteur privé, Osborne et Gaebler⁵⁹⁸ proposent d'accroître la sensibilité des institutions publiques aux besoins de la population en transférant à leur clientèle les ressources financières dont elles disposent. Les clients pourraient, selon Osborne et Gaebler, choisir et leurs services et leurs fournisseurs. Un tel système instaurerait ce que nous appelons un « marché public », c'est-à-dire un nouvel espace hybride où s'exerce une mise en concurrence parmi divers services gouvernementaux entre ceux-ci et les services privés. Cette mise en concurrence, encadrée et mimétique, est présumée augmenter l'efficacité de la bureaucratie et censée maximiser les attentes des citoyens.

Dans la plupart des pays européens, le secteur public abandonne graduellement ces structures organisationnelles de type wébérien au profit d'une configuration administrative de type «entrepreneurial». Même si plusieurs de ces changements administratifs sont parfois de pure rhétorique et n'ont pas nécessairement une traduction concrète dans la réalité, la définition du citoyen comme client constitue un changement profond dans la perception qu'entretient l'Etat des membres de la société. Cette rearticulation fondamentale bouleverse l'équilibre délicat d'obligations et de droits qui présidait au rapport traditionnel entre l'Etat et le citoyen⁵⁹⁹.

A la base de ce rééquilibrage de droits et obligations, on trouve la pensée de Hayek qui rejetait toute idée de développement d'une conception opérationnelle de justice sociale⁶⁰⁰. S'il devrait conserver une forme de protection sociale, celle devrait être résiduelle offrant un filet de sécurité pour les incapables d'être en concurrence ou à

⁵⁹⁸ Osborne D. et Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, p.166-169

⁵⁹⁹ King D. S., *The New Right : Politics, markets and citizenship*, Londres : Macmillan 1987

⁶⁰⁰ Hayek F., *The road to serfdom*, 1944, 2006 reprint, pp. 24-33

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
opérer dans le marché⁶⁰¹.

L'idée selon laquelle les individus possèdent des droits sociaux qui sont inhérents à la citoyenneté est essentielle à l'approche libérale collectiviste⁶⁰² mais les néolibéraux rejettent cette idée dans sa totalité ne reconnaissant aucune forme de tels droits⁶⁰³. Même pour les catégories sociales qui rencontrent des obstacles objectifs dans leur mise en concurrence, l'offre résiduelle de prestations sociales devrait en principe s'encadrer dans une logique de réinsertion au marché du travail.

Si les pauvres doivent s'habituer à l'absence de dépendance de protection sociale et doivent être introduits dans le monde du travail et de l'entreprise de risque, il est essentiel d'accentuer le prosélytisme aux valeurs et à la culture d'entreprise. La dépendance à la protection sociale sape l'initiative, l'autonomie, l'entreprise et la responsabilité pour son propre destin. En enlevant les structures qui encouragent la dépendance le rôle des pouvoirs publics concernant la protection sociale devient considérablement moins important. Si on restructure la politique sociale afin de transporter les individus du monde de protection dans le monde travail, on pourra commencer cette procédure de transformation culturelle essentielle pour une attaque originelle à la pauvreté.

Toute une série des gisements et de formes de cette alternative fait son émergence dans les deux pays comparés, apparaissant comme le nouveau management public, le nouveau managérialisme, l'orientation vers le marché ou l'état commercialisé. Tous ces guisements mettent l'accent sur le citoyen comme «consommateur» ou «client» de services⁶⁰⁴. Pour la définition des citoyens comme clients, chaque individu assume le droit et la responsabilité de choisir parmi divers services ou entre ceux-ci des services privés. Transformer les citoyens en consommateurs revient donc à leur transférer un grand pouvoir d'achat et à créer de la sorte un « marché public » de services où ils pourront exercer ce pouvoir sans contrainte.

Ce glissement de sens, selon Pierre Jon⁶⁰⁵, de la notion de citoyen à la propriété de

⁶⁰¹ Les libertaires les plus stricts sont restés fidèles à l'idée d'absence de toute forme de protection sociale, voir Nozick R., *Anarchy, state and utopia*, Basic Books, 1974, pp. 90-96

⁶⁰² Marshall T.H., *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge University Press, 1950

⁶⁰³ Nozick R., *Anarchy, state and utopia*, op.cit.

⁶⁰⁴ Harris J., *Consumérisme, Développement social ou délimitation sociale ?*, *International Social Work*, 47(4), pp. 533-542

⁶⁰⁵ Jon P., *La commercialisation de l'État : citoyens, consommateurs et émergence du marché public*, dans Hufty M., *Les nouveaux défis de la gouvernance*, op.cit., pp.49-70

client, est à maints égards malheureux, car les caractéristiques associées à la notion de citoyen sont essentielles à la relation instaurée entre l'Etat et l'individu. Ainsi, la notion de client ouvre la porte à des nombreuses inégalités incompatibles avec les droits et les obligations associés au statut de citoyen. Spécifiquement, la juxtaposition des termes client et citoyen est regrettable, car elle oblitère la substance du statut du citoyen qui sous-entend un ensemble de droits complémentaires, et non contradictoires, à ceux qu'on associe au statut de client.

La plupart des définitions de la citoyenneté mettent l'accent sur l'inclusion de l'individu dans une société donnée et sur les droits et obligations associées à cette appartenance⁶⁰⁶. Par contre, le client est le membre d'un marché. La citoyenneté, au sens classique, traduit une relation immatérielle entre l'individu et l'Etat. Dans certains pays, cette relation est suivie de certaines connotations matérielles. Les consommateurs, par contre, tirent leur éligibilité d'un pouvoir d'achat provenant tantôt de l'Etat, tantôt d'autres sources. Ainsi, selon Jon, la citoyenneté présuppose un modèle constitutionnel qui assure l'égalité des membres de la collectivité devant leur gouvernement, alors que la problématique du consommateur renvoie au marché, où les individus sont par définition anonymes, singuliers et inégaux.

Ce statut de citoyen peut donc être décrit comme une « attribution de pouvoirs politiques ». Le modèle du prestataire-client-consommateur, par contre, atomise et segmente cette collectivité en insistant lourdement sur l'individualisme et sur un rapport Etat-individu qui confère au consommateur certains droits limités et ne lui impose à peu près aucune obligation. Il s'agit d'un modèle articulé sur une « attribution de pouvoirs économiques » et selon lequel le secteur public verse à l'individu des ressources grâce auxquelles il lui sera possible d'exercer ses propres choix⁶⁰⁷.

La citoyenneté connote des pouvoirs politiques et sous-entend l'universalité alors que les pouvoirs purement économiques ne servent qu'à renforcer la position du consommateur sur le marché. Sélectivité et individualisme prennent alors nettement le pas sur la dimension politique, l'universalité et les valeurs collectivistes.

Ce déplacement de responsabilités trouve son expression institutionnelle dans

⁶⁰⁶ Turner Br., Contemporary problems in the theory of citizenship, dans *Citizenship and social theory*, Turner Br. (éd.) Newbury Park et Londres : Sage, 1993, p.2 Walzer M., *Citizenship dans Political innovation and conceptual change*, Ball T., Farr J. et Hanson R. L. (éds.), Cambridge University Press 1989, p.211 « Au sens le plus élémentaire du terme, le citoyen est un membre d'une communauté politique qui jouit de toutes les prérogatives et qui est tenu à toutes les responsabilités inhérentes à cette appartenance »

⁶⁰⁷ Jon P., *La commercialisation de l'Etat*, op.cit.

l'effacement des frontières entre le secteur public et privé, qui se traduit lui-même par l'essor de toute une série d'organismes du secteur associatif ou troisième secteur. L'effacement des responsabilités crée un dilemme en ce que les dirigeants et le public ne savent plus très bien qui est responsable, ce qui peut amener les gouvernants à rejeter la responsabilité sur les fournisseurs privés quand les choses vont mal. Ce qui est également une qualité de brouillage entre frontières des secteurs public et privé est la diffusion des phénomènes d'homogénéisation, dans le sens de l'adoption des pratiques et des pouvoirs «d'intérêt général» par les institutions privées ou la naturalisation des fonctions des instances publiques.

A une telle « commercialisation de l'Etat » correspond ainsi la thématique omniprésente de sa dépolitisation, sa naturalisation et sa banalisation dans un espace, public ou privé, indifférencié. Le service public traditionnel fonctionnait selon un circuit qui allait des citoyens à la bureaucratie par l'intermédiaire des décideurs politiques ; le modèle entrepreneurial crée un court-circuit en ouvrant un canal de communication direct entre les citoyens-consommateurs et les producteurs des services. Il permet aux premiers de signifier leur volonté sans passer par les voies politiques habituelles et par des politiciens élus qui, à leur tour, doivent inciter les bureaucrates à rendre un meilleur service⁶⁰⁸.

En termes de citoyenneté, la Troisième Voie britannique a adopté la critique du modèle d'après guerre de droits sociaux en se concentrant sur la responsabilité individuelle. Pourtant, il dépasse un individualisme néoclassique en soulignant la relation étroite des droits et responsabilités.

« Pour longtemps, la demande pour des droits par l'état était séparée des devoirs de citoyenneté et de l'impératif pour responsabilité mutuelle des individus et des institutions. Les prestations de chômage ont été souvent payées sans fortes obligations réciproques. [...] Les droits dont on bénéficie reflètent les obligations qu'on doit : droits et opportunités sans responsabilité sont des machines d'égoïsme et d'avidité ⁶⁰⁹».

L'idée que la citoyenneté comporte non seulement des droits mais aussi des responsabilités commence à s'imposer. Dans ce contexte, la notion de gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités, le retrait de l'Etat et sa volonté de s'en remettre aux secteurs privé et associatif et, plus généralement, aux citoyens. La gouvernance est liée à la volonté de développer le capital social et de créer les conditions

⁶⁰⁸ Osborne D. et Gaebler T., op. cit., p.180-186

⁶⁰⁹ Blair T., op.cit., 1998, p.4

sociales nécessaires à une activité économique et politique efficace⁶¹⁰. La recherche d'une citoyenneté active rattache la gouvernance à de plus larges débats sur le communautarisme et les valeurs de la famille⁶¹¹.

L'engagement des instances publiques de sécurité sociale pour la justice sociale est accompagné d'un impératif moral qui souligne les obligations et les responsabilités, bien illustré dans la phrase «pas de droits sans responsabilités». « Le principe de réciprocité indique que ceux qui jouissent des avantages économiques de coopération sociale ont une obligation correspondante d'apporter une contribution productive à cette communauté »⁶¹². Réciprocité et obligation mutuelle sont vues comme des concepts à la fois moraux et économiques, essentiels pour le bien public, la société civile, et pour la prospérité économique⁶¹³. Les implications exclusionnaires pour ceux qui ne «contribueront» pas sont claires. Leurs droits et prestations sont érodés. Ils deviennent en réalité de non contributeurs non-méritants et ils peuvent être soumis à des mécanismes compulsifs pour les faire contribuer.

L'ordre dans un monde de diversité est réussi avec de mécanismes d'auto surveillance qui conduisent à une autocorrection budgétaire et à un auto-équilibre. Tandis que « les professions de protection sociale » exerçaient du « pouvoir disciplinaire » dans la modernité dans la postmodernité l'auto surveillance est poursuivie comme « une forme de contrôle efficient et avec un bon rapport coût-rendements »⁶¹⁴. Cette auto surveillance est réussie à travers le discours de l'expertise, le discours du marché et du choix rationnel vécu par l'individu comme une forme de contrôle autonome.

« Or, l'état du capitalisme avancé est en mesure (par le biais de discours et de pratiques d'autorégulation) de continuer l'exercice du pouvoir, mais comme le disait Foucault, d'une façon de plus en plus économique »⁶¹⁵.

La gouvernabilité moderne est ainsi caractérisée par Foucault comme une forme spécifique de ce qui utilise une économie politique du savoir ciblé à la population, gouvernant à travers « la protection de la population, l'amélioration de sa condition,

⁶¹⁰ Putnam R. D., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993

⁶¹¹ Stoker G., *Governance as a Theory*, op.cit., En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique.

⁶¹² Jordan B., op.cit., 1998, p. 42

⁶¹³ Kemshall H., op.cit., p. 34

⁶¹⁴ Leonard P., *Postmodern welfare*, London: Sage, 1997, p. 56

⁶¹⁵ Leonard P., *Postmodern welfare*, op.cit., p.59

l'accroissement de richesses, la longévité, la santé, etc. »⁶¹⁶. D'importance particulière a été l'identification de groupes exclus, particulièrement le potentiel pour de nouveaux groupes non constitués en termes de classes traditionnelles, et le potentiel pour une «citoyenneté fragmentée»⁶¹⁷.

Cette citoyenneté fragmentée a été caractérisée par le déplacement de la citoyenneté « construite en termes de solidarité, protection et sécurité »⁶¹⁸ vers la citoyenneté construite en termes d'« aide de soi-même et d'entreprise individuelle »⁶¹⁹.

Ce qui est clair dans le libéralisme avancé est la « subordination de la mutualité aux relations contractuelles »⁶²⁰. Pour Harris, cela signifie que « la fragmentation du social » met en danger la citoyenneté parce que ceux qui sont dépendants sur la protection sociale résiduelle sont considérés comme déficients. Bien que, historiquement, il n'y a rien de nouveau au stigma moral dans les interventions du côté assistanciel de la protection sociale, la constitution de citoyenneté comme une qualité primordialement économique réduite drastiquement les opportunités de participation et de citoyenneté politique/sociale, et en pratique elle exclut de grandes catégories de la population d'une citoyenneté pleine.

L'approche blairiste de la société du « quelque chose pour quelque chose »⁶²¹ est un exemple indicatif, d'une société de protection fondée sur une citoyenneté sociale remoralisée. Cette vision caractéristiquement illustrée au document de consultation «New ambitions for our country : A new contract for welfare» qui associe les droits et les responsabilités et propose un « nouveau contrat entre le citoyen et l'état »⁶²².

Sous Section 2.2 Les tensions contre les réformes néolibérales et les limites structurelles de la conception strictement « économique » de l'état-providence.

⁶¹⁶ Foucault, op.cit., p. 100

⁶¹⁷ Harris P., Public welfare and liberal governance, dans Petersen A., Brans I., Dudley J. et Harris P. (éds) Poststructuralism, citizenship and social policy, London: Routledge, 1999

⁶¹⁸ Miller P. et Rose N., op.cit., 1988, p. 24

⁶¹⁹ Harris, Public welfare and liberal governance, op.cit., p. 46

⁶²⁰ Harris, Public welfare and liberal governance, op.cit., p. 46

⁶²¹ Blair T., op. cit., 1998

⁶²² Department of Social Security, New ambitions for our county: A new contract for welfare, Green Paper, Cm 3805, London: DSS, 1998, p.1

i. Des résistances politiques et idéologiques en faveur du caractère public et social du système de protection sociale

On doit admettre que la période actuelle rend la gestion des Etats providence beaucoup plus ardue. Les situations sociales qui existent désormais dans la plupart des pays développés laissent percevoir une certaine convergence des problèmes. De ce point de vue, le premier postulat de la nouvelle théorie de la gouvernance semble partiellement vérifié. Pendant ces dernières années les politiques monétaristes et la démutualisation des assurances sociale ont été poursuivies, tandis que la flexibilité du marché du travail a été poursuivie par la dérégulation, réduisant des droits des syndicats, remplaçant la prestation du chômage par l'allocation conditionnelle de recherche d'emploi et un système très proche à la logique du workfare.

Toutefois, la crise sociale des Etats providence n'est plus, autant que dans les années quatre-vingt, une crise de légitimité. Si crise il y a, il faut admettre que celle-ci est loin d'être générale⁶²³. Un grand nombre de personnes est très conscient des incertitudes qui sont associées avec la vie quotidienne et très conscient aussi des stratégies disponibles. Une grande partie de la population est également consciente des politiques de protection sociale destinées à atténuer ces précarités et lutter contre les problèmes. Pourtant, cela ne signifie pas automatiquement la mise en question du rôle de l'Etat et sa capacité d'y faire face⁶²⁴.

Les changements économiques et sociaux mettent en question les formes et les structures traditionnelles d'offre hiérarchique de services publics, mais cela n'implique pas nécessairement un retrait automatique de la popularité de l'état providence. Les recherches annuelles de British Social Attitudes illustrent que les citoyens au Royaume Uni payeraient volontairement des impôts plus lourds pour financer la sécurité sociale⁶²⁵.

⁶²³ Au début des années quatre-vingt-dix, une très large majorité de citoyens continue à affirmer que c'est de la responsabilité du gouvernement de procurer les soins de santé, l'aide aux personnes âgées et aux chômeurs, de contribuer à réduire les inégalités et de fournir des emplois. Une très faible minorité (moins de 5% des sondés) souhaite une réduction des dépenses sociales, Borre O. et Scarbrough E., *The scope of government*, Oxford : Oxford University press, 1995.

⁶²⁴ Taylor-Gooby P., *Risk and the welfare state*, op.cit., p.191

⁶²⁵ Brook L., Hall J. et Preston I., *Public spending and taxation* dans Jowell R. et al. (éds.), 1996, British

La responsabilité individuelle n'exclut pas la protection sociale étatique et les membres conscients d'une société de risque ne sont pas nécessairement convaincus que les institutions publiques traditionnelles ne rendent plus service aux intérêts communs.

Pourtant, il y a l'acceptation pragmatique que les individus seront appelés à assumer plus de responsabilité pour répondre aux risques sociaux, mais en même temps il y a une forte aspiration que le gouvernement joue un rôle plus important⁶²⁶. L'analyse de la société de risque a donné une image puissante du caractère auparavant obsolète de l'état providence traditionnel. Elle a donné moins d'attention aux faiblesses parallèles des systèmes alternatifs disponibles et à cet égard doit être révisée.

Comme le démontre Rouban dans le cas de la France⁶²⁷, la population a tendance à manifester une attitude «quelque peu schizophrène» devant le gouvernement et ses représentants. D'une part, les citoyens sondés décrivent volontiers le gouvernement comme lointain, inefficace et gaspilleur. D'autre part, lorsqu'on les questionne sur certains services publics précis, et particulièrement sur ceux dont ils bénéficient, ils deviennent extrêmement «louangeurs». En gros, les données des sondages convergent sur la conclusion que sur une longue période les français confirment leur attachement aux institutions centrales de l'Etat-providence⁶²⁸.

Au delà des exigences de participation massive au processus politique, on assiste à des revendications identiques aux niveaux subalternes de la prise de décision.

Pour les gouvernements qui entendent à la fois accroître leur efficacité et réagir rapidement sur le marché, de telles revendications sont paradoxales⁶²⁹. On exige, d'une

social attitudes, Aldershot :Dartmouth pp.186-190 footnote prise par l'article Risk and the welfare state, Taylor-Gooby, P., Hartley D., Munro M. et Parker G., British Journal of Sociology, vol. 50, no 2, june 1999, pp.174-194.

⁶²⁶ Taylor-Gooby P., Risk and the welfare state, op.cit., p.192

⁶²⁷ Rouban L., Le service public face à l'opinion : la fin des clivages idéologiques ?, Revue administrative, suite de deux articles n° 305, septembre-octobre 1998, pp. 645-653 et n° 306, novembre-décembre 1998, pp. 764-773 et Le regard de l'opinion publique, dans Françoise Gallouédec-Genuys (dir.), À propos de l'administration française, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 189-197

⁶²⁸ Le sondage réalisé en 1993 par le CSA pour le périodique Espace Social Européen montre que dix ans d'orthodoxie néo-libérale n'ont pas suffi à enrayer la confiance des français dans la sécurité sociale et leur méfiance symétrique vis-à-vis du recours aux assurances privées comme substitut à cette institution. Cet enracinement des droits sociaux dans l'opinion publique française est confirmée par la vigueur des mouvements sociaux qui se sont mis en branle chaque fois que l'on pouvait penser que le gouvernement menaçait de toucher aux principes de la sécurité sociale.

⁶²⁹ Peters G., Introduction, dans Hufty M., Les nouveaux défis de la gouvernance, op.cit., p. 6

part, que les dirigeants soient fermes, prennent des décisions rapides et ne soient pas pris au dépourvu par les aléas du marché. Mais on leur demande, d'autre part, d'être plus sensibles aux exigences de la population et aux demandes des travailleurs les moins bien nantis. On les enjoint également de mettre au point une série de procédures qui auront pour effet de ralentir la prise de décisions, et, si possible, de les écarter de la « discipline du marché ».

Les études menées en Grande-Bretagne⁶³⁰ révèlent un soutien public très fort envers les services publics (exemple type, le National Health Service) et les programmes d'assurance sociale, et une méfiance non moins forte à l'égard des programmes d'assistance. Sous sévère attaque apparemment pour ses échecs supposés d'avoir efficience, justice sociale et efficacité, il existe un haut niveau de soutien public continu le NHS et le « social care »⁶³¹.

En dépit, alors, des discours en faveur de « moins d'Etat » et des politiques de coupes dans les budgets sociaux, toutes les études montrent que la puissance publique joue un rôle majeur dans le processus d'adaptation des économies. L'Etat intervient massivement pour faciliter les départs à la retraite anticipée, pour aider les reconversions industrielles, pour favoriser la formation professionnelle et le recyclage des travailleurs. La crise conduit à multiplier les interventions ponctuelles, les plans de secours⁶³².

En Grande-Bretagne, le recours au secteur privé est plus important que par le passé, mais dans le même temps, on assiste également à des évolutions en sens contraire vers un renforcement du rôle étatique. En France, par exemple, où traditionnellement les syndicats jouent un rôle central dans la gestion de la sécurité sociale, le gouvernement vise à se donner un rôle plus important dans le système de sécurité sociale.

La solidarité est un mot rarement utilisé dans les débats de politique publique actuels au Royaume Uni⁶³³. Ce mot préserve encore des relations contaminées avec le mouvement syndicaliste. Il parle à la conscience collective britannique d'action collective ; de socialisme traditionnel de la période avant Blair ; d'une société dans

⁶³⁰ Taylor-Gooby P., *Public Opinion, Ideology, and State Welfare*, Routledge 1985

⁶³¹ Johnson M., Cullen L., *Solidarity put to the test. Health and social care in the UK*, *International Journal of Social Welfare*, 2000, vol 9, pp. 229-237, Blackwell

⁶³² Ce renforcement de la sphère étatique peut résulter également d'un transfert de charges du secteur privé vers le secteur public sur fond de marchandage politico-économique (en général des promesses d'embauche des jeunes). A titre d'exemple, en France, l'Etat supporte le poids des départs en préretraites négociées par le secteur privé.

⁶³³ Johnson M., Cullen L., *Solidarity put to the test.* p.. 230

laquelle l'Etat joue un rôle prépondérant au soutien des classes plus faibles. L'évidence d'un système social solidariste reste encore forte, même si le langage et la rhétorique sont devenus plus individualistes. Toutefois, il y a des signes de déclin qui ne signifient, toutefois, pas la fin de l'état providence.

La marchandisation de la santé et la privatisation de social care est essentiellement à la marge d'un système solidariste qui reste encore intact. La question centrale est si de tels changements sont capables de saper le soutien public et de nous diriger vers un style d'individualisme à l'américaine ou si l'économie morale est toujours forte.

En effet, la transformation de la rhétorique politique ne s'appuie pas automatiquement sur un changement des attitudes fondamentales de la culture politique. De plus, l'expérience gouvernementale a souvent révélé la fragilité des programmes radicaux envisagés dans l'opposition⁶³⁴.

Malgré l'existence et la persistance d'un soutien public et institutionnel fort pour les valeurs solidaristes de protection sociale, le discours affecté aux vocabulaires d'anti-paternalisme, du rôle central des usagers et de la responsabilisation qui étaient les caractéristiques centrales des défis aux anciens états providence et qui étaient associés à des mouvements « progressistes » dans l'état et hors l'état s'avère dominant. Par conséquent, ce discours a été capable de parler pour et offrir des positions à une variété d'individus et des groupes qui étaient critiques aux modes anciens de réaliser les choses. Leur consentement peut être partial et conditionnel, tempérés par des soucis sur les ressources et de la mesure de réalisation en pratique de la rhétorique, mais toutes ces critiques sont situées dans ce projet de transformation.

Le discours de changement démobilise également l'opposition potentielle et les possibilités alternatives d'une façon plus systématique⁶³⁵. Plusieurs de ces critiques proviendraient de « nouveaux mouvements sociaux » des années 1960 et 1970⁶³⁶. Il y avait, pendant cette période, une variété de demandes de réforme et de changement, les objectifs toutefois étaient fondamentalement différents⁶³⁷, vu que, depuis, le nouveau

⁶³⁴ Jobert Br., op. cit., p. 14

⁶³⁵ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997, p. 51

⁶³⁶ Newman J. et Williams F., Diversity and change :gender, welfare and organisational relations dans Itzin C. et Newman J., (éds) Gender, culture and organisational change : Putting theory into practice, London :Routledge, 1995

⁶³⁷ Les défis de l'ancien régime ont émergé de critiques féministes du rôle de l'Etat dans la reproduction de relations patriarcales ; des groupes noirs exposant les conditions et les processus de racisme institutionnalisé ; Au même moment, le mouvement des consommateurs en développement a souligné des

managérialisme a été capable de « gagner le consentement » à une forme de changement d'agenda et à faire taire les autres agendas⁶³⁸.

Dans ce processus de colonisation idéologique et de représentations, le discours du changement s'est sélectivement approprié aux langages dynamiques et critiques de radicalisme passé⁶³⁹. Il a offert un nouvel ensemble d'idées sur la façon de déployer le changement et les objectifs opportuns de changement (organisations, services, employeurs) inopportuns (pouvoir à base locale, ouverture aux demandes féministes et des autres minorités et autres perspectives). La différence d'opinion est difficile à articuler dans le sens d'avoir peu de vocabulaires pertinents pour l'exprimer.

Il est clair qu'on continue d'avoir une variété de sources et formes d'opposition et de différenciation, du conservatisme défensif au radicalisme marginalisé dans et hors l'Etat. Mais, l'effet de ce discours fonctionne afin de le faire exister dans la forme de dissentiment passif. Aux yeux du public le nouveau système dans lequel les responsabilités sont partagées entre les autorités locales et diverses d'autres prestataires des secteurs public et privé manque de bases normatives solides⁶⁴⁰.

ii. Des résistances institutionnelles selon la théorie de « path dependency ».

Ces batailles et confrontations entre valeurs, idéologies et pouvoirs en conflit s'expriment également au niveau institutionnel, où se confrontent les arrangements institutionnels historiques établis avec les modèles de leur mise en question.

Les nouvelles politiques américaines de welfare se marquent par une répression et une stigmatisation accrue à l'égard des pauvres, et signifient de plus en plus le passage d'une lutte contre la pauvreté à une lutte contre les pauvres⁶⁴¹. Ces politiques sont

questions de l'insuffisance de la relation entre les fournisseurs et les usagers de services ; et des organisations communautaires et volontaires demandaient plus d'ouverture, accessibilité et comptabilité.

⁶³⁸ Ces sont les conditions pour parler du discours de changement comme hégémonique. La création de dissentiment immobilisé, inarticulé et surtout passif est l'accomplissement de cette position hégémonique dans le champ idéologique.

⁶³⁹ Clarke J. et Newman J., op. cit., 1997, p. 54

⁶⁴⁰ Miller W.L., Dickson M., et Stoker G., *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*, Palgrave Macmillan, 2000

⁶⁴¹ Gans H., *The war against the poor*, New York, Basic Books 1995

parfaitement conformes au paradigme utilitariste-commun qui sous-tend depuis l'origine le welfare américain, et aux structures institutionnelles fondées depuis l'origine sur l'assistance et le contrôle de moyens (means testing). Malgré toute la rhétorique autour des mutations de l'Etat providence, il y a peu de signes de transformations profondes et structurelles des Etats providence qui permettraient de parler globalement de la fin du déclin ou même de retour en arrière généralisé. Certes, on peut noter des inflexions néolibérales, mais celles-ci ne sont ni générales, ni uniformes⁶⁴².

Bien au contraire, même lorsqu'il existe des réorientations, des remises en cause ou des adaptations de systèmes de sécurité sociale. Il apparaît que ces mutations ne font que prolonger les certaines lignes d'évolution inscrites dans la structure des régimes d'Etats providence⁶⁴³.

En se préoccupant essentiellement de la question de la capacité d'agir, les théoriciens de la gouvernance se privent de la possibilité de comprendre pour quelles raisons, malgré des similitudes larges dans l'environnement externe et des pressions similaires de la sphère économique, il n'en demeure pas moins que les groupes d'acteurs analogues développent des stratégies dissemblables que les acteurs centraux ont des capacités d'action différentes, choisissent des voies d'action ou d'inaction divergentes, subissent plus ou moins fortement les pressions des groupes d'intérêts organisés, parviennent ou non à des mobilisations collectives de grande ampleur en essayant d'implémenter des réformes relativement similaires⁶⁴⁴.

Malgré son apparition dynamique dans les années 1980 et 1990, il est surprenant que le fait qu'il y ait très peu de données dans la littérature sur les résultats et indiquant si les philosophies du « marché » et les pratiques de management ont produit de véritables améliorations dans la performance. Par contre, l'expérience montre souvent que les services publics privatisés et fonctionnant selon les lignes directrices de «New Public Management» ont en réalité nécessité encore plus de régulation externe.

L'évolution des Etats providence européens met également en évidence des phénomènes de «path dependency», des sentiers de dépendance, selon sa traduction par Xavier Merrien. La plupart des pays européens continuent à se développer selon leur modalité typique héritée de leur histoire particulière. Le cadre institutionnel hérité tout

⁶⁴² Jobert Br., op. cit., 1995

⁶⁴³ George V. et Taylor-Gooby P., *European Welfare Policy, Squaring the welfare circle*, London : Macmillan, 1996

⁶⁴⁴ Merrien Fr. X., op.cit., p. 67

autant que les phénomènes d'institutionnalisation du sens limitent les révolutions dans les politiques sociales. Dans les pays de tradition bismarckienne, l'influence des partenaires sociaux (notamment les syndicats) aussi bien que l'héritage normatif limitent les possibilités d'une orientation vers un modèle résiduel ou universaliste faible, malgré les préférences d'une partie de l'élite au pouvoir.

Comme l'écrit Maurizio Ferrera, les politiques de welfare « ont modelé les préférences distributives et les stratégies des acteurs. Elles ont également modelé les contraintes et les opportunités des actions organisées et des programmes de réformes, ainsi que les références cognitives et normatives des décideurs et de ceux qui sont touchés par leurs politiques⁶⁴⁵ ».

Comme le remarque Vivien Schmidt⁶⁴⁶, l'affaiblissement du rôle de l'Etat est parfois observable, mais, en réalité, beaucoup d'entre eux se sont reconvertis dans une pratique du « faire faire », c'est-à-dire qu'ils formulent des directives à destination des acteurs du marché, tandis que d'autres ont choisi de travailler en coopération avec ces derniers selon la pratique du « faire avec ».

Dans ce sens, «la déréglementation ne signifie pas la suppression de toute réglementation ; elle implique une réglementation d'un nouveau genre, dans laquelle l'Etat entretient avec les acteurs du marché des relations moins directes, par l'intermédiaire d'agences indépendantes de régulation ou au moyen d'une législation qui encadre leur activité»⁶⁴⁷.

Au niveau le plus élémentaire, le nouvel institutionnalisme est une approche qui a pour objectif de « illuminer comment les luttes politiques sont influencées par l'intermédiation de l'environnement institutionnel dans lequel ils se situent »⁶⁴⁸.

C'est l'institutionnalisme historique qui a le plus analysé l'état providence⁶⁴⁹. Au

⁶⁴⁵ Ferrera, M., Modèles de solidarité, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe, Revue Suisse de Science Politique, vol. 2, printemps, 1996 (pp. 55-72), p. 62

⁶⁴⁶ Schmidt Vivien A. , « L'Etat, l'économie et la protection sociale aux Etats-Unis et en Europe » , Critique internationale, 2005/2 no 27, pp. 83-107

⁶⁴⁷ Schmidt Vivien A. , « L'Etat, l'économie et la protection sociale aux Etats-Unis et en Europe » , op.cit., p. 86

⁶⁴⁸ Thelen K., Steinmo S. et Longstreth F., Structuring politics : Historical institutionism in comparative perspective, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 2

⁶⁴⁹ Pierson P.(éd), The new politics of the welfare state, Oxford :Oxford University Press, 2001 ;Castles Fr.G., op.cit., 1998; Hudson J. et Lowe S., op.cit.,p. 149 :Ils existent plusieurs différenciations de points de vue dans le cadre du nouvel institutionnalisme et il est important de faire remarquer que les analystes du

cœur de la perspective de l'institutionnalisme historique est la réclamation que les institutions renforcent la stabilité, parce qu'elles ont des éléments conservateurs et elles sont difficiles de déplacer et réformer. Par conséquent, les institutionnalistes souvent mettent l'accent sur le haut degré de continuité de la politique publique la nature généralement marginale du changement politique.

Précisément la conviction que des institutions stables forment les résultats politiques qui amènent les analystes de l'institutionnalisme historique de donner à leurs travaux une forte dimension temporelle⁶⁵⁰. Ils soutiennent qu'en raison du fait les institutions persistent au fil du temps, comme pour leurs effets. Les institutionnalistes historiques considèrent comme une nécessité méthodologique de comprendre les manières dont les politiques ont développé au fil du temps et de tenter d'utiliser des cas d'étude historiques détaillés afin d'explorer les façons complexes dans lesquelles les institutions ont formé les processus du développement des politiques.

Les politiques par eux-mêmes ont tendance à créer des institutions stables et conservatoires – comme les fonds de pension et les fonds d'assurance santé/maladie- qui sont très difficiles à réformer et elles agissent souvent comme des obstacles au changement. Pierson soutient que le caractère conservatoire des institutions a comme conséquence que les politiques présentent un rendement croissant. Cette notion est censée contraster avec celle des lois de base de la théorie économique – celle des rendements décroissants- qui suggère que une fois qu'on atteint un certain niveau, l'effort additionnel est prévu d'avoir des rendements de plus en plus réduits. Ici, la logique est renversée, et l'argument est que, une fois la décision de mettre en place une politique est prise et un trajet est suivi, les avantages et la facilité de poursuivre ce même trajet existant ont tendance à s'accroître, comme le coût de changer de politique vers un trajet alternatif augmente de façon importante. Myles et Pierson, illustrent bien la notion des rendements croissants avec l'exemple des fonds de pension⁶⁵¹.

nouvel institutionnalisme n'offrent pas un outil cohérent pour concevoir et analyser le monde ; par contre, il est mieux de considérer cette approche comme une qui stresse l'importance des institutions.

⁶⁵⁰ Hudson J. et Lowe S., op.cit.,p. 150

⁶⁵¹ Myles J. et Pierson P., *The comparative political economy of pension reform*, dans Pierson P. (éd), *The new politics of the welfare state*, Oxford :Oxford University Press, 2001 soutiennent que tous les systèmes de pension étatiques des états européens sont confrontés à des pressions de réforme depuis les années 1980, parce que la proportion des retraités dans la société a commencé à s'accroître et la proportion des travailleurs a commencé de diminuer, particulièrement en raison du fait que la plupart des programmes ont été financés sur une base de PAYG, qui signifie que les pensions pour le nombre croissant des retraités

Ce qui est très important, c'est que l'approche néo-institutionnaliste, montre que les arrangements institutionnels «jouent un rôle essentiel dans la perception des problèmes et donc la mise sur agenda, sur les modes de constitution des communautés de politiques publiques, sur le type de réseaux susceptibles d'avoir accès à la décision, sur le mode de solution privilégié, sur la capacité de mettre en œuvre certains types de solutions, sur le jeu des acteurs individuels ou collectifs»⁶⁵².

Swank a entrepris une grande étude qualitative et quantitative de l'activité de protection sociale étatique dans 15 pays de l'OCDE entre 1965 et 1995⁶⁵³. Ses objectifs centraux étaient d'explorer l'argument selon lequel la globalisation force les gouvernements à réduire le niveau de leur protection sociale sans regard à la volonté politique des nations et d'explorer au contre-argument que les institutions politiques et les idéaux des nations ont été dominants à la formation de la protection sociale.

Son étude a conduit à la conclusion que la globalisation n'avait pas d'impact indépendant à l'état providence et que les réponses à la globalisation étaient fondamentalement structurées par les caractéristiques propres aux institutions de chaque pays. Son étude a identifié des arrangements institutionnels spécifiques qui sont très

devront être financées par un nombre décroissant de travailleurs. Cette situation, combinée avec d'autres facteurs comme l'environnement globalisé, conduit plusieurs, la Banque Mondiale(1994) incluse pour prévenir que des réformes radicales doivent avoir lieu afin de réduire la responsabilité des Etats dans ce champ. En particulier, la privatisation des responsabilités sur les pensions a été envisagée comme une solution pour avancer.

D'une part, quelques nations ont vraiment choisi de prendre la voie radicale, avec des pays comme l'Australie, Danemark, la Suisse et le Royaume Uni où il y a un rôle central pour la provision privée des retraites. Pourtant, de l'autre côté, d'autres nations (Etats Unis, Allemagne, Italie, Suède) ont procédé à des réformes plus modestes. Myles et Pierson suggèrent qu'examinant les programmes pré-existants de pensions donne la meilleure explication pour les trajets des réformes choisies. Ils considèrent que dans les nations qui ont des programmes de retraites PAYG matures, la réforme a pris la forme de changements modestes, des réductions non drastiques et marginales.. De l'autre côté, pour les pays dont les programmes restaient encore dans une phase initiale de non maturité, les décideurs politiques ont eu la possibilité de procéder à des réformes radicales favorisant une privatisation avancée. Malgré le fait qu'ils étaient confrontés aux mêmes pressions de réformer les systèmes de pensions, les décideurs politiques ont été obligés d'adopter des solutions différentes pour y faire face en fonction du statut et de la structure institutionnelle globale de protection caractérisant chaque pays.

⁶⁵² Schmidt Vivien A. , « L'Etat, l'économie et la protection sociale aux Etats-Unis et en Europe », op.cit., p. 93

⁶⁵³ Swank D.H., *Global capital, political institutions and policy change in developed welfare states*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002

probablement associés à des réductions ou à des résistances de l'état providence.

Les arrangements qui selon Swank ont été les plus effectifs à protéger l'état providence contre la globalisation sont :

un système électoral inclusif (des systèmes électoraux de représentation électorale qui facilite et encourage le consensus basé sur les gouvernements de coalition)

corporatisme social (des syndicats puissants et un rôle clef pour la société civile dans l'administration de protection sociale)

centralisation de l'autorité politique (où il y a absence ou de faible fédéralisme)

état providence reposé sur l'universalisme (où existent des programmes matures et développés de couverture universelle)

iii. Les dysfonctionnements du management privé et des marchés publics

L'évolution vers une gestion publique de plus en plus inspirée par les principes du management privé fait face à des obstacles qui ne se limitent pas aux attachements des arrangements traditionnels de protection sociale. Ils existent des obstacles qui s'associent aux dysfonctionnements et aux incompatibilités d'une gestion commercialisée et entrepreneuriale dans le secteur public. En complément, l'argument que les politiques sociales sont aussi nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements des marchés que économiquement productives se pose de manière significative.

Le management n'ayant pas un caractère fixe ou singulier, constitue lui aussi un domaine contesté⁶⁵⁴. Il s'agit d'une formation flexible et cette fluidité signifie que les résultats de la managérialisation des services publics sont difficiles à prévoir. Cette imprécision concerne aussi les objectifs dont les managers s'efforcent à atteindre ainsi que les modalités de leur mise en pratique. Une part importante de la résistance contre le managérialisme a été concentré sur des arguments que la « culture d'entreprise » qu'il incarne est inadaptée au monde des services publics. En particulier, les critiques se sont concentrées sur le vide de son langage.

Cela indique, d'une part, que les managers ne comprennent pas la complexité de l'offre de services et en particulier ils n'arrivent pas à apprécier les capacités, les talents, les savoirs et les jugements employés par les professionnels pour faire face à leur travail. D'autre part, son vide est indicatif comme un témoignage que le managérialisme est une escroquerie idéologique utilisée pour camoufler les évolutions « réelles ».

⁶⁵⁴ Clarke J. et Newman J., op.cit., 1994, p. 27

Le management, en théorie, reçoit un pouvoir social et économique délégué, historiquement enraciné à la séparation de la propriété et le contrôle à l'entreprise privée. Dans ce sens, le management ne possède pas des propres buts et valeurs supérieurs. La poursuite de l'efficacité peut être la mission de base de management, mais cette efficacité est la réussite des objectifs fixés autre part. Le management dans le secteur privé est devenu un phénomène social si naturel qu'on en est arrivé à assumer que la rentabilité ou le succès compétitif sont ses propres objectifs.

Ce même vide de discours de management le constitue comme un champ de conflit entre intérêts différents. Dans son effort de transformer les anciens régimes de coordination organisationnelle, la managérialisation ouvre un nouveau front de contestation.

Pourtant, des études de management dans le secteur privé indiquent que la réalité est considérablement plus complexe. Les organisations développent plusieurs objectifs, formels et informels, de telle façon que les managers sont appelés à négocier des compromis entre des pressions et des intérêts en compétition⁶⁵⁵. De ce point de vue, le « monde réel » du management du secteur privé est plus sombre et plus proche à la gestion du secteur public et moins identique au modèle idéal décrit.

L'adaptation problématique du management du secteur privé n'est qu'un volet, tandis que l'autre concerne les effets négatifs et les dysfonctionnements générés par la création de marchés publics et la marchandisation de biens publics.

Le marché public renvoie au processus de l'allocation de ressources entre les secteurs public et privé de la société, une considération spéciale étant accordée aux services sur lesquels les pouvoirs publics assurent un certain contrôle, réglementaire, administratif ou financier. Dans ce marché, les citoyens choisissent parmi différents fournisseurs publics de divers services ou entre des fournisseurs publics et privés d'un même service. Les partisans de la « commercialisation de l'Etat » écartent généralement la première option, mais le marché public présente quelques caractéristiques importantes qui jettent un doute sur son efficacité comme instrument d'allocation des services⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ Clarke J. et Newman J., op.cit., 1994, p.28

⁶⁵⁶ Jon P., La commercialisation de l'Etat, op.cit., p.59 : Le marché public diffère à trois titres des autres formes de marché. Premièrement, il ne s'agit pas d'un marché au sens traditionnel du terme, car l'accès des fournisseurs y est limité par la loi ou par la réglementation. Il ne s'agit pas cependant d'un monopole classique, puisque la rareté des fournisseurs ne résulte pas de la concurrence, mais de la réglementation de l'Etat. Compte tenu, par conséquent, du rôle déterminant que jouent les pouvoirs publics sur un tel marché, il est difficile d'évaluer la compétitivité des deux types de fournisseurs. En deuxième

L'approvisionnement en biens collectifs ne peut jamais obéir à la rationalité parfaite définie par les économistes, et cela, pour deux raisons⁶⁵⁷. La première tient à ce que ces biens sont, à certains égards, des services publics utilisés de façon irrégulière et sporadique mais dont on attend qu'ils soient de haute qualité et la seconde raison est que ces biens collectifs deviennent des services publics là où existent des économies d'échelle irréalisables par les individus. Cela étant, leur prestation s'accompagnera presque inévitablement d'un certain facteur d'inefficacité. On pourrait en conclure que la transformation des biens publics en marchandise contredit leur nature de biens collectifs et universellement accessibles.

La notion même de marché public, au contraire, risque de remplacer ce qu'est une voie de communication normale entre les secteurs public et privé –le processus démocratique- par les rapports marchands. Le marché public impose finalement, quant aux services publics, un mode de concurrence qu'on ne retrouve sur aucun autre marché. Les services publics, en effet, ne sont pas tous également compatibles à une mise en concurrence. Cette « commercialisation de l'Etat » soulève bon nombre de problèmes dont plusieurs sont de l'ordre de la politique démocratique. L'émergence du marché public signifie que la notion d'imputabilité passe d'un régime articulé sur les responsables élus, les partis et les institutions politiques à un régime essentiellement basé sur la satisfaction des consommateurs.

Or, un tel régime, contrairement à ce qui se déroule dans une relation Etat-individu fondée sur l'égalité des citoyens et sur l'universalité des droits et des devoirs, repose – lorsqu'il ne les engendre pas- sur des inégalités définies par le pouvoir d'achat, le degré de connaissance et la possession de l'information.

Le managérialisme peut être à maints égards interprété comme une part

lieu, le marché public diffère des marchés normaux quant aux structures de la demande, du mécanisme des prix et de la constitution du pouvoir d'achat. Ce dernier, en effet, n'est pas défini par les ressources financières du client, mais par la dévolution par l'Etat de certains droits aux individus. L'essentiel des ressources dont disposent les consommateurs proviennent de l'Etat et sont destinées à l'acquisition de services publics ou des services analogues dispensés par des fournisseurs privés. Ce transfert de ressources répond à une procédure administrative, à des critères de politique et à des normes précises. Quant aux prix, il ne correspondra qu'indirectement aux coûts réels... Dans un marché public, par conséquent, fournisseurs publics et fournisseurs privés se font une concurrence présumément égale avec des produits identiques ou semblables. Mais, il y manque l'élément fondamental en théorie classique du marché : le prix n'y résulte pas de la relation entre l'offre et la demande.

⁶⁵⁷ Jon P., La commercialisation de l'Etat, op.cit., p.61

de l'effort de dépolitiser la provision des politiques sociales. Ainsi Norman Flynn note que «dans le cadre d'objectifs compétitifs, des multiples demandes et des ressources limitées, il n'y a pas de doute qu'une part de l'attractivité du managérialisme reste dans sa promesse d'aller au-delà de la politique et produire de décisions rationnelles et efficaces sur le déploiement de ressources. [...] Cette reconceptualisation implique un paradoxe double. D'une part, le caractère «apolitique» de management remplace le professionnalisme bureaucratique «apolitique» qui avait exemplifié au passé la réponse technique et dépolitisé aux problèmes sociaux des états sociaux démocratiques»⁶⁵⁸.

Pourtant, ces efforts de maintenir une gouvernance dépolitisée des agences ont été mis en danger par la tentation constante et dans certains instances, la nécessité politique d'intervenir afin de réaffirmer les directions de politiques, reconsidérer la direction de la réforme ou de répondre aux problèmes émergents.

On a suggéré que celles-ci sont instables parce que les modèles de restructuration ont créé une variété d'inconsistances et un champ de conflit autour de la managérialisation. La mosaïque d'alliances et d'oppositions instables, produisant des hybrides particuliers des professionnels qui deviennent des managers ou des managers et des professionnels produisant des missions, visions et objectifs difficiles à équilibrer qui s'efforcent de se concilier et d'articuler des cultures «d'entreprise», «professionnelles» et «bureaucratiques». Le résultat est la création d'équilibres extrêmement instables de pouvoir et de «liaisons dangereuses» dans lesquelles se côtoient une multitude de luttes politiques et privées.

iv. La nécessité et la performance économique des interventions sociales.

Dans son fameux essai *Egalité et Efficacité*⁶⁵⁹, Arthur Okun dénonçait en 1975 la grande contradiction entre efficacité et protection sociale qui caractérise selon lui les

⁶⁵⁸ Flynn N., *Mission Accomplished or Unfinished Business? The Impact of Managerialization in Managing Social Policy* Eugene McLaughlin, John Clarke, Allan Douglas Cochrane, op.cit., p. 231

⁶⁵⁹ Okun A. M., *Equality and efficiency: the big trade-off*, The Brookings Institution, 1975, Washington D.C

sociétés industrialisées⁶⁶⁰. Depuis, nombreux sont ceux qui considèrent que l'Etat-providence est devenu incompatible avec les autres buts tels que la croissance économique ou le plein emploi, qu'affichent les sociétés postindustrielles. Eljoras soutient que contrairement à ce que prêche le credo néolibéral, la grande contradiction entre protection sociale et performance économique n'est pas une caractéristique immuable des économies post industrialisées.

Dans les années 1960, il y avait peu de discussions sur les mérites et les faiblesses du marché et aucune prise en compte des problèmes de désincitation pouvant résulter de l'intervention publique. Comme le note Sandmo⁶⁶¹, la prise en compte des effets désincitatifs de l'État-providence traduit l'évolution du mode de pensée des économistes. Cette évolution de la pensée économique a conduit à mettre en question l'intervention de l'État-providence au motif qu'elle générerait des inefficacités liées aux désincitations.

La puissance publique peut intervenir pour remédier aux différentes formes d'échec du marché selon quatre modalités qui peuvent se combiner: la production publique, le subventionnement de la demande ou des services, la réglementation, la régulation du mécanisme d'allocation. Arrow⁶⁶² considère que lorsque le marché est en échec, d'autres institutions, privées ou publiques, recourant à des mécanismes d'allocation non compétitifs, apparaissent afin d'apporter des réponses aux problèmes nés de l'échec du marché.

Tandis que les évolutions présentées exercent certainement des pressions sur l'état providence, il n'est d'aucune façon évident que le secteur privé sera plus efficace pour y faire face⁶⁶³. Les débats sur le futur de la protection sociale ont conduit à considérer les

⁶⁶⁰ Atkinson A.B., *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Cambridge : The MIT Press, 1999 ; La question se pose, quasiment depuis la naissance de l'Etat-providence (la réforme des poor laws anglaises au XIX siècle constitue de ce point de vue une référence) et de nombreux arguments ont été également avancés dans le sens d'un impact positif de l'Etat-providence sur la croissance.

⁶⁶¹ Sandmo A., *Economists and the welfare state*, *European Economic Review*, 1991, 35, p. 213-239

⁶⁶² Arrow K. J., *Uncertainty and the welfare economics of medical care*, *American Economic Review*, 1963, 53/6, p. 941-973 Les assurances sociales peuvent par conséquent être considérées comme une institution visant à pallier les échecs du marché liés à la présence d'externalités et de sélection adverse. Un des traits majeurs des assurances sociales étant en effet leur caractère obligatoire qui permet de résoudre les problèmes liés à la sélection adverse comme ceux résultant des externalités. Barr N., *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, *Journal of Economic Literature*, vol XXX, 1992, 741-803

⁶⁶³ Taylor Gooby P., *Risk and the WS*, op.cit., p. 181

politiques sociales de plus en plus comme des investissements à la société⁶⁶⁴. Les analyses qui reposent sur des données empiriques ne montrent aucune indication pertinente qui pourrait soutenir ou contrarier la vision que les dépenses sociales étatiques sapent ou favorisent la performance économique dans un monde de plus en plus compétitif⁶⁶⁵. Dans ce contexte, l'accroissement de la réflexivité pourrait aussi bien conduire au support et non pas à la rejection de la responsabilité étatique de protéger contre les risques sociaux.

Au-delà de leurs objectifs sociaux, les politiques sociales remplissent une fonction économique : elles corrigent les échecs du marché en mettant en œuvre deux principes, le principe d'autorité et le principe de réciprocité, en s'appuyant sur la régulation publique et sur la solidarité. En effet, s'il est possible de découper les politiques sociales en quatre types d'activité : la définition et les protections des droits, la fourniture publique des services, la mise en œuvre des transferts de revenu, et la définition de la structure de la fiscalité, il est également possible de les considérer, sur un plan analytique, comme des activités relevant de deux modes de coordination alternatifs au marché : la régulation publique et la solidarité.

En présence de sélection adverse et de risque moral, l'offre d'assurance privée peut s'avérer inefficace. La présence de sélection adverse interdit de répartir les risques entre différentes catégories de risques (par exemple entre individus à haut risque et individus à faible risque, les individus à faible risque n'ayant pas intérêt à s'assurer) et ne permet pas non plus de réaliser un équilibre séparé efficace⁶⁶⁶. Quand l'assurance est obligatoire, il devient possible de répartir les risques entre les différentes catégories de population et de facturer un coût moyen. Tandis que l'assurance publique est fondée sur le principe de solidarité et ne procède de ce fait à aucune sélection des risques (sélection adverse), l'assurance privée recherche une individualisation des tarifs en fonction des risques actuariels, ce qui implique la sélection des risques.

Les politiques sociales, contrairement à une vision trop simple, ne s'opposent pas nécessairement à la performance économique⁶⁶⁷. Chaque intervention publique en matière sociale comporte certainement un coût en termes d'efficacité, mais contribue également à

⁶⁶⁴ OECD, *New orientations for social policy*, 1994, Paris

⁶⁶⁵ Gough I., *Social welfare and competitiveness*, *New Political Economy*, 1(2), 1996, p. 219 (209-224)

⁶⁶⁶ Barr N., *op. cit.*, 1992

⁶⁶⁷ Enjolras B., *Protection sociale et performance économique: la grande contradiction en question*, Desclée de Bouver, Paris, 1999, p.83

la performance globale. Elles constituent des arrangements institutionnels qui touchent la formation et la redistribution des revenus, les relations de travail, la production et la reproduction du capital humain⁶⁶⁸.

La justification, par la théorie économique, de l'Etat-providence a longtemps été fondée sur sa fonction redistributive. Les récents développements de la théorie économique, en prenant en compte les effets joints des structures incitatives et de l'information, permettent aussi de justifier l'intervention de l'État-providence sur le terrain de l'efficacité⁶⁶⁹.

L'historien John Saville a suggéré qu'on peut identifier trois fils qui affectent et forment la protection sociale⁶⁷⁰. Premièrement ce sont les exigences économiques accrues d'une société industrielle de plus en plus complexe et dans un deuxième niveau les pressions provenant de la population. Troisièmement, ce sont les calculs de survie politique de groupes de pouvoir.

v. L'apparition de la nouvelle question sociale

Hors les recherches quantitatives et les débats idéologiques, la tendance de pragmatisme managériale est appelée à trouver une réponse crédible à une nouvelle question sociale qui s'accroît de façon inquiétante.

La diminution des dépenses sociales est une affaire extrêmement difficile et complexe pour les gouvernements actuels parce qu'ils sont appelés à répondre et à résoudre une vaste gamme de problèmes de la déindustrialisation au vieillissement de la population et offrir une série complète de nouveaux services pour une nouvelle

⁶⁶⁸ Une première façon de considérer le caractère productif des politiques sociales est de les considérer comme des investissements. Cette approche, pourtant, est réductrice dans la mesure où certaines interventions politiques (en matière d'éducation ou de santé) peuvent être considérées comme des investissements, tandis que d'autres (comme les services sociaux) ne le peuvent pas.

⁶⁶⁹ Barr N., *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, 1993, Oxford; Barr considère également que ces échecs du marché ne justifient (sur le terrain de l'efficacité économique) que l'existence d'un État-providence résiduel, c'est à dire un Etat-providence offrant un filet de sécurité pour les plus pauvres, le reste de la population trouvant sur le marché les moyens de sa protection sociale. Le seul argument en faveur d'un Etat-providence universel se trouve dans la présence d'externalités, dans la mesure où elles justifient la consommation obligatoire et/ou subventionnée d'un bien par l'ensemble de la population, par exemple en matière de santé publique. Barr N., *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, *Journal of Economic Literature*, vol XXX, 1992, 741-803

⁶⁷⁰ Saville J., *op.cit.*, 1983, p. 11

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
génération de risques sociaux⁶⁷¹.

La précarité installée, généralisée, naturalisée, instaure une société qui n'est plus simplement d'inégalités, mais bien de discrimination et de ségrégation, où se découvre l'absence de prise sur son avenir⁶⁷².

Le caractère collectif et de masse que ces situations revêtent aujourd'hui, ne permet plus de se limiter à n'y voir que de déplorables mais innocents écarts à notre cher vieux principe d'égalité, des exceptions qui, comme chacun sait, sont supposées venir confirmer la règle. Ces nouveaux pauvres sont donc des salariés et cette inquiétude s'est nourrie de ce qui a pu être confusément perçu comme une rupture par rapport à la période précédente.

« On constate alors un durcissement significatif des frontières entre pauvreté et non-pauvreté »⁶⁷³. Tout converge [...] pour montrer qu'une part très importante de la population, sans être pauvre à proprement parler, est en permanence sur le fil du rasoir et connaît des difficultés sans jamais en voir la fin, ni même pouvoir en espérer la sortie. Elle est, au sens propre, en précarité, et se trouve ainsi en risque récurrent de paupérisation⁶⁷⁴. Il y a ainsi une précarité par l'emploi et elle s'explique tout autant par les bas salaires et l'existence d'une population de « travailleurs pauvres »⁶⁷⁵.

La crise que nous connaissons ne rend pas fin à la « société salariale », elle rend manifeste l'illusion qui l'a constituée qui est celle de la perspective entretenue d'une mobilité sociale⁶⁷⁶. Devant donc la réapparition de la question sociale, il a bien fallu -aveu

⁶⁷¹ Celle au fond est la base de l'argument central de Pierson P., *The new politics of welfare*, 2001, Oxford: Oxford University Press

⁶⁷² Rigaudiat, J., À propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques, *Droit Social*, mars 2005, no 3, 243-261

⁶⁷³ Maurin E., *L'égalité des possibles*, La République des idées, Seuil, mars 2002, p. 50

⁶⁷⁴ Au total, sur l'ensemble de cette période, sur quatre nouveaux actifs, l'un est chômeur, un autre est salarié précaire, et les deux autres seulement occupent des emplois jusqu'alors considérés comme statutairement « normaux ». Mais, également le champ de l'activité ne peut plus être structuré par un critère binaire simple : en avoir (un emploi) ou pas. Le développement de formes d'emplois autres que le CDI et le temps plein a, en effet, été explosif sur la dernière période. Depuis vingt ans, il y a multiplication par six du nombre de CDD, multiplication par quatre de l'intérim, alors que, dans le même temps, le nombre des salariés en CDI ou en emplois publics statutaires ne progressait, lui, que d'un maigre 12%.

⁶⁷⁵ Rigaudiat, J., *op. cit.*, p. 248-249

⁶⁷⁶ Robert Castel faisant usage du concept de société salariale a développé une « chronique du salariat » et il a été conduit, face aux évolutions récentes, à s'inquiéter « d'une crise de l'avenir » qui serait une « remise en question du type d'interdépendance conflictuelle qui en (la société salariale) constituait le

explicite d'impuissance se résoudre à mettre en place cet ultime filet de sécurité qu'est le RMI. Cette résurgence fut ainsi l'occasion de ressusciter de vieilles règles, celles de la bonne gestion du paupérisme⁶⁷⁷.

Parallèlement, il faut également tenir compte, selon Julien Duval, de la persistance d'inégalités en matière de patrimoine et de santé. En effet, contrairement à ce qu'on pense souvent, «ces inégalités, qui avaient joué un rôle décisif dans le développement de la protection sociale n'ont pas disparu; elles ont au mieux régressé⁶⁷⁸». Au total, une grande partie de la population ne possède qu'un patrimoine faible, et ce phénomène ne se limite pas à une minorité particulièrement démunie. Des données relatives à l'épargne conduisent à des conclusions similaires⁶⁷⁹. Les inégalités de santé, qui ont également

ciment». Avec le ralentissement de la croissance, avec la montée de la précarité, qui alimente la vulnérabilité sociale, «c'est la structure même de la relation salariale qui risque d'être remise en question». «Trois formes dominantes de cristallisation des rapports de travail : condition prolétarienne, condition ouvrière, condition salariale, se succèdent au cours des temps du capitalisme»; Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995; Aglietta M. et Brender A., *Les métamorphoses de la société salariale*, Calman Levy, 1984. On fait aussi référence à la « pauvreté salariale » qui s'explique par l'existence de travailleurs pauvres, la précarité de l'emploi et le chômage, Voir Maruani M., *Les working poors*, version française, *Droit Social*, no 3, mars 2003

⁶⁷⁷ Celles qui, en 1850, en un temps où l'euphémisme ne passait pas encore pour une nécessité sociale, A. Thiers pouvait ainsi brutalement résumer dans son rapport sur l'assistance et la prévoyance publique : « Nul ne doit faire peser sur la société le fardeau de sa paresse ou de son imprévoyance ». Quelles que soient les précautions de langage dont désormais on s'entoure c'est bien ce modèle qui fait son retour. Une fois évacuée la question des « pauvres invalides » : femmes en maternité, malades, personnes âgées- et , c'est précisément l'objet de la sécurité sociale et ses branches que d'y pourvoir- « l'homme adulte doit se suffire à lui-même » ; c'est dans son autonomie que l'individu-prolétaire-force de travail est supposé se constituer.

⁶⁷⁸ Duval J., *op. cit.*, p. 93

⁶⁷⁹ La constitution d'une épargne pour faire face aux risques de pertes de revenu reste un bien de luxe réservé à des ménages concentrés dans les catégories les mieux dotées en capital économique. La capacité d'épargne est faible, voir très faible, dans une grande partie de la population, en particulier au sein des professions intermédiaires, chez les employés et chez les ouvriers. La proportion des détenteurs de produits d'épargne décroît fortement et continûment des catégories les plus hautes vers les moins élevées. Il subsiste en France non pas une minorité de laissés pour compte, mais une grande majorité de la population pour laquelle il est très vraisemblable que la protection sociale publique n'est pas un luxe. Le patrimoine, la capacité d'épargne de nombreux ménages ne leur permettent en aucun cas de faire face, par leurs propres ressources, à des situations où se trouvent privés de salaire ou de revenu. Ce fait est curieusement presque absent des débats actuels sur la protection sociale, alors même qu'une perspective historique invite à le considérer comme une donnée fondamentale: la faiblesse de l'épargne ouvrière a été un élément décisif

constitué un argument important dans l'histoire de la protection sociale, restent aussi très marquées⁶⁸⁰.

La vision dominante de la protection sociale ne prend pratiquement jamais cette nouvelle précarisation en compte. Les évolutions inspirées des critiques libérales s'attachent à résorber le trou et répètent qu'il faut contenir la croissance des dépenses sociales, insistant sur des questions économiques et financières, et ignorant tous les facteurs qui plaident pour une protection sociale renforcée. Elle empêche ainsi de s'interroger sur le principe même des mesures qui organisent un recul, au moins relatif, de la protection sociale publique.

Conclusion

Pendant les dernières décennies du XX siècle, la crise de l'état providence est devenue non pas seulement une question de priorités économiques mais aussi une question de légitimité. La question de qui devrait être inclus dans le filet de sécurité est devenue la question principale et les notions de besoin sélectif au lieu du besoin universel ont gagné de terrain. L'équilibre entre la provision publique et privée est aussi radicalement transformé⁶⁸¹. Le citoyen prudent devient de plus en plus ciblé par l'assurance privée.

Toutefois, ce n'est pas tout le monde qui croît qu'il y a eu des changements considérables, et quelques chercheurs soutiennent que l'état providence de Beveridge est plus ou moins encore avec nous et largement intact. Une telle analyse de la situation, sous estime dangereusement les réalités qu'on a décrit, et surtout le rôle de la politique sociale dans la création de l'état de compétition⁶⁸² ; en bref, le fait que la protection sociale n'est plus un paquet redistributif, assurantiel et universel. Au contraire, son effort fondamental a été réorienté, et continue à le faire, pour la préparation de l'économie de se mettre en

dans l'établissement des régimes de retraite, au XIX siècle.

⁶⁸⁰ D. Fassin et al. , Les inégalités sociales de santé, Paris, La Découverte, 2000

⁶⁸¹ Langan M., Needs, rights and risks, London: Open University and Routledge, 1998

⁶⁸² Hudson J. et Lowe S., op. cit., p. 245

compétition dans l'économie mondiale.

Les changements de politique ont changé la nature des interventions pour un mixte prévalant et brouillant les frontières entre secteurs⁶⁸³. Les nouvelles relations entre la provision statutaire, privée, volontaire et informelle ont changé les frontières d'organisation et à la fois elles ont souligné les distinctions entre les forces de travail autrefois différenciées.

L'impératif de changement se trouve à chaque niveau et il y a une série de contraintes et conditions qui pourraient être identifiées comme nécessitant une réforme. Ce point est souligné par du Gay dans son analyse des effets isomorphiques du discours de management:

Parce que le discours de l'entreprise présuppose qu'il n'existe pas un contexte d'organisation immunisé contre la globalisation, il assume par conséquent que des organisations soi-disant différentes –écoles, charités, banques, départements gouvernementaux et plus- devront adopter des normes et des techniques de conduite similaires parce qu'autrement elles manqueront de la capacité de poursuivre leurs projets préférés ✓...↘ L'urgence avec laquelle de telles exigences sont déployées donne l'impression qu'«il n'y a pas d'alternative»⁶⁸⁴.

Toutes les organisations, non seulement celles du secteur public- s'efforcent maintenant de devenir plus « à l'image de l'entreprise » qui indique le développement de compétences de management, des capacités de marketing, de contractualisation, de management financier et de systèmes d'évaluation de performance.

Le développement de cet ensemble d'orientation reflète la pénétration du managérialisme dans le champ de provision de protection sociale. Les motivations sont complexes, d'une gamme de la nécessité de développer telles capacités pour survivre dans la nouvelle économie mixte (gagnant des contrats et assurant des primes), des opportunités perçues pour l'avancement des principes et des intérêts. Tout cela peut être mobilisé par le managérialisme, même pour les organisations qui ne sont pas dédiées au managérialisme lui-même que comme nécessité tactique.

Mais dans ce processus, ils deviennent disponibles pour « représentation » comme

⁶⁸³ Pinker R., Making sense of the mixed economy of welfare, *Social Policy and Administration*, 26(4), pp.515-552, 1992 ; Clarke J. et Langan M., *Restructuring welfare : the british welfare regime in the 1980s'* dans Cochrane A. et Clarke J. (éds), *Comparing welfare states*, London : Sage, 1993

⁶⁸⁴ duGay P., *Colossal immodesties and hopeful monsters : pluralism and organisational conduct*, *Organisation* 1(1), 1994, p. 137

les incarnations réussites d'un principe commun, comme exemple d'absorption d'initiatives diverses et souvent conflictuelles sous le parapluie de « l'esprit d'entreprise ». Dans ce sens, le managérialisme avait un succès idéologique profond et elle a ainsi influencé les vies internes de ces organisations⁶⁸⁵. La logique fondamentale d'« économie, efficacité, efficacité » est désormais largement acceptée, offrant le cadre de référence dans lequel les décisions doivent être justifiées. Tandis que la plupart des organisations devient « à l'image de l'entreprise », tout le monde dans les organisations doit s'adapter à la managérialisation.

Les travailleurs dans la protection sociale du XXI^e siècle se trouvent telle une part d'un nouveau résidualisme dans lequel le risque joue un rôle important dans l'allocation de ressources et dans la contextualisation de leurs pratiques professionnelles et les relations avec les usagers des services. Leur monde professionnel est ainsi caractérisé par des thèmes clés comme la prudence budgétaire, le rationnement, l'estimation de risque, le ciblage et la responsabilisation des usagers de services.

Anne Marie Guillemard souligne que l'objectif central de la protection sociale ne peut plus être de se contenter de réparer les risques une fois survenus ou de garantir la stabilité des emplois par une socialisation des responsabilités⁶⁸⁶. Dépassant l'ère industrielle, l'édifice actuel de la protection sociale, ne peut couvrir les risques nouveaux créés par les trajectoires de vie maintenant individualisées et incertaines. Dans cette perspective, l'objectif de la finalité de la protection sociale devient de sécuriser les trajectoires en assurant les appuis nécessaires aux multiples mobilités et transitions qui émaillent désormais les parcours de vie.

Le résidualisme croissant de la protection sociale est reflété par la mise en distance des professionnels et des usagers, combinée avec des techniques formelles d'estimations pour assurer le ciblage approprié. L'estimation n'est plus dirigée par le besoin, mais elle est concernée par le contrôle d'éligibilité. La classification et la catégorisation des usagers, d'habitude en termes de risque ou de vulnérabilité, est devenue une tâche centrale pour les travailleurs sociaux souvent implémentée avec l'usage des outils formalisés d'estimation de risque et des directives extrêmement prescriptives. L'offre de

⁶⁸⁵ Clarke J. et Newman J., op.cit., 1994, p. 228-229

⁶⁸⁶ Anne-Marie Guillemard, Vers un nouveau management des âges et des temps sociaux en réponse au vieillissement de la population, Une perspective internationale, dans Diane-Gabrielle Tremblay (éd.), D'une culture de retraite vers un nouveau management des âges et des temps sociaux, Presses Universitaires de Québec, 2007

protection sociale ne concerne plus l'estimation des besoins individuels ni le jugement professionnel sur les interventions. Elle concerne surtout d'assortir des usagers éligibles à des résultats prédéterminés. Et cette situation reflète les préoccupations duelles de la protection sociale contemporaine, la rémoralisation des acteurs sociaux et de la société civile et le déplacement de la gestion du risque par la responsabilisation. Les techniques clés dans la rémoralisation de la force de travail sont le spectre du reproche, de la responsabilité et d'autorégulation à travers les fonctions du risque⁶⁸⁷.

Cet ensemble d'évolutions a entamé l'érosion de la notion de l'assurance sociale et il a remanié à maints égards les besoins comme un résultat de la malchance personnelle et l'échec de gérer de façon compétente le risque⁶⁸⁸.

Des discussions contemporaines de ciblage et de besoin authentique suggéraient qu'il existe encore un discours fondé sur le besoin reste au cœur de la politique sociale actuelle et la question est toujours celle traditionnelle sur l'identification de la réponse la plus précise et efficace contre le besoin⁶⁸⁹.

L'acceptation du rationnement devient un lieu commun et le principe du besoin ciblé au lieu du besoin universel devient central pour la plupart de l'offre de protection sociale⁶⁹⁰. Langan fait remarquer que « l'élévation de la responsabilité au détriment des droits, de l'individualisme au détriment du collectivisme, de la communauté au détriment de la classe », et ainsi, a fait diminuer les besoins traditionnels et, avec cela, l'appui de protection sociale traditionnelle des parents seuls, des handicapés, des pauvres, des chômeurs, des jeunes, des exclus et des personnes âgées⁶⁹¹. La politique sociale dirigée par le risque accepte le risque comme un fait de la vie moderne, une source d'opportunité et une menace à la fois, « une avenue pour l'entreprise et la création de richesses, et alors une part inévitable et inestimable de l'environnement progressif »⁶⁹².

Le principe d'ingénierie sociale en politique sociale libérale avancée est celui d'un

⁶⁸⁷ Kemshal H. et al, op.cit. 1997

⁶⁸⁸ Rose N., op. cit., 1996

⁶⁸⁹ Bradshaw J., The conceptualisation and measurement of need. A social policy perspective dans Popay J. et Williams G.,(éds) *Researching people's health*, London: Routledge, 1994

⁶⁹⁰ Langan M., Langan M., *Needs, rights and risks*, op.cit.,1998

⁶⁹¹ Langan M., Langan M., *Needs, rights and risks*, op.cit., p. 27

⁶⁹² O'Malley P., Risk and responsibility dans Barry A., Osborne T. et Rose N. (éds), *Foucault and political reason*, London: UCL Press Limited, 1996, p. 204

état de soins résiduels, d'encouragement de management de risque individuel comme responsabilité sociale et obligation, et réduction de besoins par le biais du marché de travail.

Mais, le développement de la protection sociale est inséparable de la diffusion des raisonnements économiques opposés à l'économie libérale. Bernard Friot a montré que le modèle adopté en France opère, sans la théoriser, la socialisation du salaire, dès lors conçu comme un produit collectif qui fait l'objet d'une distribution politique entre l'ensemble de la population, les actifs comme les anciens et les futurs actifs.

«Les principes de la Sécurité Sociale paraissent très éloignés de la logique des politiques libérales...De façon générale, elles se montrent très attentives aux demandes de ceux qui sont censés produire la richesse et sacrifient beaucoup à l'objectif de l'efficacité économique. La création de la Sécurité Sociale participait à une politique différente... Les politiques libérales engendrent une situation problématique pour une sécurité sociale qui doit faire face à un accroissement sensible des besoins en raison de la fragilisation des salariés, mais les politiques qui s'accompagnent du maintien d'un haut niveau de chômage et des pressions à la baisse sur les salaires bloquent la croissance des ressources».

L'assurance sociale comme mécanisme de solidarité sociale est dorénavant dépassée, parce que l'ordre et le contrôle réussis par la protection sociale collective et ses techniques disciplinaires sont remplacés par le management individualisé des risques et le management de soi-même vers les buts préexistants de prudence des sociétés libérales avancées. Le rôle de l'état devient le facilitateur et l'éducateur vers de bons choix de risques. L'expert et l'expertise remplacent le travailleur de l'état providence, vu que les gens achètent leurs propres conseils et soutien. L'autorégulation du comportement devient le principe central du gouvernement. Tels citoyens sont mûrs pour leur moralisation et leur « construction éthique comme des citoyens actifs » par la formation, l'éducation, le conseil, l'assistance, la délégation de responsabilités et action communautaire »⁶⁹³.

Le marché de travail se pose maintenant comme le mécanisme central de redistribution et les besoins seront satisfaits par l'offre des opportunités de travail. Ceux qui ne peuvent pas « vraiment » entrer dans la force de travail sont traités comme une catégorie particulière résiduelle et elles sont prévues de mesures particulières si les critères rigoureux d'éligibilité sont atteints. Le potentiel pour l'érosion et la diminution de cette catégorie « authentique » est grand tandis que même la légitimité pour les besoins

⁶⁹³ Rose N., op. cit., 1996, p. 60

d'un filet de sécurité est menacée.

La notion d'assurance sociale et le concept de la protection étatique contre les besoins individuels qui en est central, a été remplacée par la justice sociale et le concept du citoyen actif, responsable et prudent. L'investissement social au capital humain est considéré plus économiquement productif et efficient que le soulagement rétrospectif à travers un système de prestations étatiques. Les catégories de besoin résiduel sont progressivement réduites et remplacées par la promotion de l'obligation sociale et la contribution économique. La dépendance du besoin et la « culture du besoin » est vue comme un obstacle à la flexibilité économique et la capacité de réaction aux marchés mondiaux.

Le modèle actif de protection sociale propose une refonte des paradigmes à la base de la protection sociale de l'ère industrielle, pour atteindre une gestion optimale de l'incertain⁶⁹⁴. Les solutions esquissées tournent résolument le dos aux ajustements conjoncturels et réformes partielles de la protection sociale pour reconsidérer son architecture même. La politique social accentue ainsi son caractère résiduel, réactif par rapport à une logique marchande dont elle n'entend pas modifier le cours; la solidarité intervient après coup sans tenter de modifier les règles du jeu économique. Ce même respect de la loi économique légitime également une modification profonde des attitudes face aux inégalités construites par le marché, celles-ci étant vues désormais comme une condition préalable de l'efficacité économique au travers le jeu des incitations à travailler et à épargner⁶⁹⁵.

Le remplacement de l'égalité par la solidarité comme ligne directrice des politiques sociales permet de légitimer la forte accentuation des inégalités en faveur des entreprises et des détenteurs du capital qui sous-tend la stratégie économique des années 1980. Le projet social ne s'organise plus autour d'une visée de rapprochement des conditions, il prétend seulement assurer une couverture minimum à tous dans une visée de limitation des risques sociaux.

La politique sociale au vingt et unième siècle peut être caractérisée par la préoccupation de rémoraliser le comportement social, redéfinir la citoyenneté comme proactive et responsabilisée, et remplacer le « danger moral » avec l'éthique du travail⁶⁹⁶.

⁶⁹⁴ Ewald F., Insurance and Risk in Burchell G., Gordon C. and Miller P. (eds.) *The Foucault Effect*, Chicago, 1991

⁶⁹⁵ Jobert Br., op. cit., p.75

⁶⁹⁶ Kemshall H., op.cit., p. 111

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

L'indépendance, la prudence et l'éthique du travail sont les ingrédients essentiels. Les devoirs de l'individu sont de⁶⁹⁷ :

- chercher des formations ou du travail, quand cela est possible
- saisir les opportunités d'être indépendant, si possible
- soutenir financièrement ou autrement ses propres enfants et les membres de sa famille
- épargner pour la retraite si possible
- s'abstenir de la fraude fiscale.

Chapitre 3 : La gestion des finances sociales en fonction du financement et l'impact de la coexistence des logiques de protection sociale compétitives et complémentaires

⁶⁹⁷ Rodger J., From a welfare state to a welfare society: The changing context of social policy in a postmodern era. Basingstoke and London: Macmillan Press, 2000, p. 5

Introduction

La notion de régime fait référence à l'existence d'un complexe d'interrelations légales et organisationnelles entre l'Etat et l'économie⁶⁹⁸. Les Etats providence peuvent être regroupés en catégories, non seulement sous l'angle de leurs politiques traditionnelles de protection sociale, mais aussi par la manière dont ils influent l'emploi et la structure sociale, par leur position envers le marché du travail.

Le fonctionnement, les objectifs et l'ampleur des cotisations sociales du système français diffèrent essentiellement des *contributions d'assurance nationale* mises en place par Beveridge et notamment –comme nous allons le démontrer- leur évolution hors le contexte des ambitions bévéridgiennes. Symétriquement, ce rôle des prélèvements obligatoires accordés dans un système sous forme d'impôt s'adapte aux particularités spécifiques de la protection sociale envisagée et celle finalement mise en place. Concrètement, étudiant ces deux régimes différents, on examine respectivement deux compromis politiques, deux différentes relations entre le marché du travail et l'intervention politique, deux conceptions divergentes sur le rôle et l'évolution du social.

L'effort dans le cadre de ce chapitre sera de mettre en exergue la façon dans laquelle les caractéristiques systémiques affectent profondément la fonction, l'objectif et le *modus operandi* des ressources et leur gestion. Toutefois, on aura l'opportunité d'observer que cette relation n'agit pas seulement dans un sens unique et que les osmose sont multiples et dans plusieurs directions.

Si l'on recherche les critères de financement, d'éligibilité et d'acquisition de droits, les systèmes d'assurance sociale ne sont pas exclusivement déterminés par des principes stricts de contributivité et par le principe de contributivité dans un sens strictement économique. Plus précisément, le sens de la contributivité fait partie du contexte plus général de protection sociale au sein duquel il fonctionne. Le système français a élaboré une assurance salariale, tandis que le système d'assurance britannique a été amené à des fondements libéraux caractéristiques.

Le système français se situe désormais sur une « ligne de crête entre autonomie et étatisation, fiscalisation et budgétisation, solidarité et assistance »⁶⁹⁹ érodant sa logique

⁶⁹⁸ Esping-Andersen G., Les trois mondes de l'état providence, op.cit., p.16

⁶⁹⁹ Matt J.L., La securite sociale : organisation et financement, op.cit., p.11

dite salariale. Selon Jean-Pierre Chauchard, c'est la nature même de la sécurité sociale qui se transforme graduellement⁷⁰⁰. Le centre d'attention se redéfinit ouvrant "le passage d'une solidarité professionnelle à une solidarité nationale, en gestation depuis les origines de la sécurité sociale"⁷⁰¹.

Le système britannique s'est progressivement évolué d'un filet de sécurité assurantiel à un filet de sécurité d'assistance, banalisant la fonction des cotisations sociales et établissant de manière structurelle les fondements libéraux du cas britannique. On va analyser comment les deux régimes différents malgré les divergences constatées constituent la cristallisation et l'institutionnalisation des choix entre deux versions différentes de l'assurance sociale et de la contributivité pour l'offre des prestations de sécurité sociale.

Section 1. L'organisation des comptes sociaux étroitement dépendante du choix sur le modèle de financement.

Sous section 1.1 Le financement français par des cotisations sociales inspiré de la logique assurantielle

Dès les jours fondateurs, on visait déjà à « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'Etat »⁷⁰². Toutefois, la personne évoquée n'est plus le citoyen pauvre mais le travailleur et surtout le salarié de l'industrie et du commerce. Les droits à la protection sociale seront liés au travail en contraste à une liaison avec la citoyenneté.

⁷⁰⁰Chauchard J-P. , Droit de la sécurité sociale, op. cit., p. 245

⁷⁰¹ Bichot J., CSG : la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale, Droit Social, janvier 1991

⁷⁰² Programme d'action du Conseil National de la Résistance

Selon Pierre Laroque « il semble que, dans l'esprit des rédacteurs du plan, il n'y avait pas une grande différence entre les citoyens et les travailleurs, tous les citoyens étant déjà ou étant appelés à devenir des travailleurs »⁷⁰³. Mais ce concept dynamique de citoyenneté appelle soit à une *citoyenneté sociale* qui a besoin de différencier solidarité nationale et solidarité salariale. Le rôle de la cotisation dans l'accès aux prestations devait totalement disparaître une fois que toute la population aurait été incluse dans l'unique régime de Sécurité sociale prévu en 1945 et 1946.

Malgré les interprétations conciliatrices, dès la fondation programmatique du nouvel ordre social il existe un dualisme entre citoyen et travailleur, assistance et assurance, qui s'exprime de façon plus ou moins aiguë en fonction des réformes consécutives.

i. Un nouvel ordre social de ressources et de dépenses salariales

Depuis 1945, le système français de protection sociale se caractérise comme un système professionnel et assurantiel dans le sens qu'il est profondément marqué par *la centralité du travail salarié*. À ce titre,

*« le droit à la protection sociale est fondé sur l'activité professionnelle à double titre : l'appartenance professionnelle détermine le régime de Sécurité sociale dont chaque travailleur relève ; le droit de toucher des prestations et leur montant est déterminé par les cotisations versées, qui sont elles-mêmes fonction du salaire reçu »*⁷⁰⁴.

Pour protéger les travailleurs salariés le système français garantit leurs revenus par un financement qui est assis sur les salaires et qui donne droit à des prestations contributives en s'occupant de la gestion du salaire socialisé.

On a déjà vu que la sécurité sociale se construit par opposition à l'assistance sociale au niveau déclaratif ainsi qu'au niveau technique.

La solidarité dont on fait appel est à base professionnelle corporatiste et par catégorie socioprofessionnelle. Ainsi, l'espace de la protection sociale est logiquement et politiquement rattaché au monde du travail. Cette identification autorise les syndicats à

⁷⁰³ Laroque P., 1946, p. 10 citation de Palier Br., Gouverner la sécurité sociale, op.cit.

⁷⁰⁴ Palier Br., Gouverner la sécurité sociale, op. cit., p.104

intervenir dans le domaine de la protection sociale et définit leurs rôles dans ce domaine⁷⁰⁵. La protection sociale française, élément du salaire, ne redistribue pas, elle distribue. Il n'y a pas de redistribution dans la logique de socialisation du salaire. La préoccupation d'équité se place nécessairement hors du cadre posé en 1945 et son intrusion progressive a constitué ce qu'on appellera dans les années 1990 «un changement de paradigme».

Le salaire (salaire direct plus cotisations-prestations) est socialisé. C'est un tarif que l'on ne peut pas rapporter à une valeur ou productivité des forces de travail individuelles qui seraient reconnues sur le marché du travail⁷⁰⁶. Ce salaire –barème est défini par les institutions politiques du salariat: les conventions collectives définissent la part directe du salaire socialisé, les caisses de sécurité sociale gèrent sa part indirecte. Ainsi, avec l'idée de citoyenneté sociale se construit une structure d'administration pour l'ordre sociale française.

Tout se définit et s'oriente autour de la relation salariale. Il s'agit en fait de compenser au mieux la perte de revenu entraînée par une maladie, un accident du travail ou le départ en retraite, de compléter les revenus (notamment pour couvrir les charges familiales) ou de rembourser au maximum les dépenses entraînées par des soins de santé. En France, le montant des prestations est fixé par un pourcentage du salaire perçu par chaque assuré, et non par rapport à un minimum vital fixé en fonction d'un seuil de pauvreté (comme dans les régimes libéraux de protection sociale), ou bien par rapport au salaire moyen ou médian (pratique social-démocrate). Il faut, toutefois, préciser que malgré la constatation que le montant des prestations est déterminé par “les cotisations versées”, cette position n'est pas valable. Les cotisations passées ouvrent le droit, mais en réalité n'affectent que très relativement le montant des prestations.

L'objectif sera toujours le maintien du revenu, et non pas ni de prévenir le besoin dans la logique du *freedom from want* de Beveridge, ni d'assurer principalement une redistribution des revenus entre différentes classes sociales. Mais d'individualiser au maximum les prestations servies, les adapter le plus exactement possible à la situation de

⁷⁰⁵ Palier Br., Gouverner la sécurité sociale, op. cit., p.80 : Même si les économistes parviennent à montrer que les prestations sociales ne peuvent pas être assimilées à du salaire indirect ou différé ou socialisé, même si les historiens et les sociologues peuvent démontrer que le développement de la protection sociale n'est pas le fruit des luttes sociales gagnées par le mouvement ouvrier, dès 1945, les syndicats des salariés ont investi ces images pour se poser comme les défenseurs des « acquis sociaux » et revendiquer la hausse du niveau des prestations sociales comme des salaires.

⁷⁰⁶ Friot B., *Puissances du salariat*, op.cit., p. 33-37: *La distribution politique du salaire*

chacun. L'extension du système visera à mettre en place des prestations qui permettent de tendre vers cet objectif de compensation maximale de la perte de salaire. Ainsi, le niveau des prestations sociales sera longtemps intégré dans les négociations salariales et les prestations seront gérées par « les acteurs nationaux du rapport salarial » (confédérations syndicales et patronales).

Au lieu de l'inscription dans un territoire et de la dépendance aux autorités locales, le système de protection sociale de 1945 conditionne les droits sociaux à l'appartenance professionnelle et au versement de cotisations. La « figure emblématique » du bénéficiaire des politiques sociales est le travailleur salarié, qui, par son travail, acquiert ses droits à protection sociale et non pas le pauvre⁷⁰⁷. La cotisation vient remplacer la résidence pour fonder le droit à la protection changeant la logique du nouveau cadre d'action de territoriale en intervention sectorielle.

Selon Didier Renard, « l'idée du lien social est redéfinie. [...] Les lois de 1928-1930 marqueront la transition d'une protection sociale organisée sur une base territoriale vers une protection sociale organisée sur une base professionnelle ⁷⁰⁸».

Il existe dès octobre 1945 trois types de cotisations : les cotisations des assurances sociales (payées par les employeurs et les salariés), une cotisation des allocations familiales à la seule charge de l'employeur, et une cotisation accident du travail, qui est variable en fonction de l'importance des risques de chaque entreprise. Le fait d'avoir distingué différentes cotisations sociales selon le risque à couvrir va permettre le développement d'autres différenciations. On va distinguer entre cotisation maladie et cotisation vieillesse, puis vont s'ajouter les cotisations chômage et les cotisations aux régimes de protection sociale complémentaires.

L'addition des cotisations salariales et des cotisations patronales est comptée comme le coût total du salaire, ou l'ensemble de la masse salariale d'une entreprise. Les prestations sociales sont surtout calculées par rapport aux salaires précédemment perçus. Comme le salaire, les prestations sociales varient selon le statut professionnel à condition que des cotisations sociales aient été versées, au régime propre à la catégorie socioprofessionnelle de l'assuré. La protection sociale qui se construit n'envisage pas une protection reposant sur la citoyenneté, qui ouvre droits à une protection uniforme et égalisatrice. Cela n'est pas le cas français.

⁷⁰⁷ Palier Br., Gouverner la sécurité sociale, op. cit., p.69

⁷⁰⁸ Renard D., «Une définition institutionnelle du lien social», Revue française de science politique, vol. 38, n°3, juin 1988, p. 370-385, p. 381

« Là se marque particulièrement le souci d'adapter les prestations à la situation de chacun, conformément d'ailleurs à l'idée que la sécurité n'a pas nécessairement le même contenu pour l'un et pour l'autre, et qu'une allocation qui peut apparaître une garantie suffisante pour un travailleur peut n'apporter à un autre qu'une aide insignifiante »⁷⁰⁹.

Pour Pierre Laroque, la première préoccupation pour le plan français de sécurité sociale était « d'individualiser au maximum les prestations servies, de les adapter le plus exactement possible à la situation de chacun »⁷¹⁰ mettant en écart une visée égalisatrice au sein du système.

La dissociation entre cotisations et prestations et la négation ou l'assouplissement de la logique assurantielle se réalise toujours accompagnée de la reconnaissance d'un droit social. L'histoire des décennies qui ont suivie l'édification du nouvel ordre social en France est marquée par l'assouplissement des règles touchant à la condition d'assurance en faveur du renforcement de la nature sociale (d'imposition statutaire selon un jugement politique) des droits d'assurance.

L'accès aux prestations de la Sécurité sociale reste conditionné, en principe, par la justification du versement obligatoire, pendant une période de référence, d'une cotisation trouvant sa source dans un emploi salarié. Cependant, les pouvoirs publics, à travers la loi comme le règlement, ont assoupli ce principe d'une part, au niveau des règles touchant la cotisation⁷¹¹ et, d'autre part, à travers la mise en place de dérogations au principe d'exercice d'une activité salariée afin de bénéficier des prestations.

La condition d'assurance et ainsi l'obligation de s'acquitter d'une cotisation afin de bénéficier des prestations de la Sécurité sociale demeure centrale. Cependant, le législateur est venu rompre avec ce principe dans le souci de permettre au plus grand nombre d'accéder aux prestations adoptant une approche extensive de la notion d'ayant droit⁷¹². En effet, que ce soit à travers l'approche extensive de la notion d'ayant droit, de

⁷⁰⁹ Laroque P., 1948, art. Cité, p. 640

⁷¹⁰ Laroque P., 1948, art. Cité, p. 637

⁷¹¹ Boumediene M., La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours, op. cit., pp. 282-293

⁷¹² Boumediene M., La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à la protection sociale de 1945 à nos jours, op. cit., pp. 294 et suiv. La notion d'ayant droit concerne directement les prestations en nature des assurances maladie et maternité. En effet, ce mécanisme permet à certaines personnes de bénéficier de ces prestations, et cela, en fonction de leur lien avec l'assuré. Dès 1928, l'article 4 alinéa 1 de la loi relative aux assurances sociales disposait que l'assurance maladie couvre, notamment, les frais de

l'assurance personnelle, de la loi du 4 juillet 1975⁷¹³ ou encore, de la couverture maladie universelle⁷¹⁴, on constate que l'accès aux prestations de Sécurité sociale n'est pas conditionné par le versement d'une cotisation trouvant sa source ou pas dans un emploi salarié.

ii. Un système français fondé sur la légitimité de l'assurance et une fiction de contributivité

La législation française ne donne pas une définition de la notion de la contributivité, pourtant, le législateur fait expressément appel à la contributivité utilisant la distinction entre prestations contributives ou avantages non contributifs. L'exemple utilisé par Jacques Bichot pour la loi du 22 juillet 1993 du Fonds de solidarité vieillesse est révélateur⁷¹⁵.

Selon l'article codifié L.135-1 du Code de la Sécurité Sociale « Il est créé un fonds dont la mission est : 1° à titre permanent, de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, tels qu'ils sont définis par l'article L. 135-2 ». Toutefois, l'article L. 135-2 énumère les prestations non contributives, mais en dehors de cette énumération aucune définition de la notion ou des critères n'est donnée.

Jacques Bichot précise que « la cadre dans lequel s'inscrit le corpus juridique qui lui est appliqué a été élaboré pour une situation économique et sociologique très

médecine libérale nécessaires pour l'assuré mais également pour son conjoint et leurs enfants de moins de 16 ans. La loi du 30 avril 1930 donne une nouvelle portée à la notion d'ayant droit en mettant en avant que sont également considérés comme ayants droit les pupilles de la nation dont l'assuré est le tuteur. On observe une nouvelle fois que la législation contemporaine rompt avec la timidité des assurances de 1928-1930 en ce qui concerne la définition de la notion d'ayant droit. En effet, l'ordonnance du 19 octobre 1945 définit de manière extensive cette notion en précisant, à travers une formule générale, que l'assurance maladie couvre, notamment, les frais de médecine libérale pour l'assuré et « ...les membres de sa famille... ».

⁷¹³ Loi no 75-573 du 4 juillet 1975, JO du 5 juillet 1975, p.6811

⁷¹⁴ Loi no 99-641 du 27 juillet 1999, JO du 28 juillet 1999, p.11229

⁷¹⁵ Bichot J., Les concepts de contributivité et de redistribution appliqués aux retraites: diversité des analyses, dans Rémi Pellet (sous la direction), Finances Publiques et redistribution sociale, Economica, 2006

différente, dans laquelle on mourrait majoritairement avant d'avoir abandonné, à bout de forces, son activité professionnelle. La notion d'assurance vieillesse date de cette époque. Il serait surprenant qu'utiliser la catégorie « assurance » pour légiférer sur une réalité dont les autres dimensions sont devenues prédominantes n'engendrât pas quelques bizarreries »(206).

L'article 34 de la Constitution laisse à la loi la détermination « les principes fondamentaux (...) de la sécurité sociale » sans précisions supplémentaires. L'article du CSS L. 111-1 dispose que « l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale » mais cette déclaration ne clarifie les conséquences à en tirer. La sécurité sociale « 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 (autres) charges de famille ».

La loi définit alors deux catégories de prestations sociales : la première est la couverture de risques et la deuxième catégorie sont les avantages non contributifs comme les charges de famille qui n'appartiennent pas à la première.

Selon Dupont et Sterdyniak « le système serait *purement contributif* si la pension était strictement proportionnelle aux sommes cotisées »⁷¹⁶. Si la répartition suppose de différences entre ce que chacun verse et ce qu'il reçoit pour la contributivité il est supposé –au moins dans le sens purement économique de la notion- une certaine restitution des sommes cotisées.

On pourrait discerner deux versions de la contributivité, une appelée « juridique » et une « économique »⁷¹⁷.

La conception « économique » offre une interprétation selon laquelle les cotisations rendent *de facto* possible l'affectation des ressources aux retraités qui ont déjà cotisé. La question du lien, au niveau individuel, entre la pension et les revenus d'activité en matière de retraite, est traitée de telle manière par Marco Geraci qu'elle conduit logiquement au cœur du modèle anglo-saxon de « mixte welfare », d'assurance privée et assistance publique. Selon, l'économiste, la contributivité « renvoie à deux objectifs que tout système de retraite cherche à concilier :

-- permettre aux assurés de conserver une certaine continuité entre leurs revenus de carrière et leur pension, principe assurantiel qui régit la plupart des régimes collectifs, tant publics que privés ;

⁷¹⁶ Dupont G. et Sterdyniak H., Quel avenir pour nos retraites ?, 2000, Repères

⁷¹⁷ Bichot J., Les concepts de contributivité et de redistribution appliqués aux retraites, op. cit., p. 205

-- protéger les retraités du risque de pauvreté ou des conséquences, lors de la retraite, des inégalités qu'ils ont pu subir durant leur activité, selon un principe redistributif »⁷¹⁸.

La version « juridique » considère comme « contributives » les retraites payées selon les règles en vigueur ouvrent droit en raison versement effectués aux caisses de sécurité sociale par répartition. Il s'agit d'une conception politique. Selon la conception « juridique » le champ de la contributivité est décrété tandis que la conception « économique » nécessite une argumentation qui fonde effectivement les ressources nécessaires pour la retraite aux cotisations précédemment payées.

Si selon le CSS les charges de famille sont nommées « non contributives », l'analyse économique démontre que les ressources accordées aux enfants et leur support sont un investissement incontournable pour le financement des retraites.

Si l'article L. 351-1 considère la cotisation comme prime d'assurance, l'analyse économique indique le contraire, vu que « un droit à pension est contributif selon cette conception si son titulaire a antérieurement participé à l'investissement dont sont le fruit les facteurs de production sur le revenu desquels il est prélevé de quoi lui verser sa pension »⁷¹⁹.

Selon Bichot, les retraites par capitalisation sont en réalité des retraites par capitalisation humaine⁷²⁰, un investissement dans les nouvelles générations. Pourtant, la superstructure institutionnelle fait les charges familiales des prestations qui ne couvrent pas des risques.

Le financement du système en principe repose sur le salaire perçu, sur une activité de travail⁷²¹. Le droit à percevoir des prestations sociales est fondé sur le versement des cotisations qui sont prélevées sur le salaire.

Cependant, il est central dans notre analyse de préciser que malgré la constatation de Br. Palier que le montant des prestations est déterminé «*par les cotisations versées*», cette position se justifie mal par le fonctionnement du système. Les cotisations ouvrent le droit à la protection, mais leur montant n'affecte pas en réalité la

⁷¹⁸ Geraci M., Le lien entre pension et revenus d'activité : une comparaison entre les principaux pays de l'OCDE, Economie et Statistique, No 441-442, 2011, p. 187

⁷¹⁹ Bichot J., Les concepts de contributivité et de redistribution appliqués aux retraites, op. cit., p. 210

⁷²⁰ Bichot J., Le rôle du capital humain en matière de retraites et de prestations familiales, Population, no 4 -5, 837-847

⁷²¹ Tsantilas P., Une recherche comparative à la Lumière des systèmes Français, Grec et Italien, éditions Sakkoulas A. N., 1994, pp. 16-18

détermination du montant des prestations.

Arnaud 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 »⁷²². 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 »⁷²³.

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 »⁷²⁴. Il y a rupture avec la logique de contrepartie, dont la technique actuarielle est la quintessence.

Dès lors, les prestations servies par le système de Sécurité Sociale sont identifiées comme un revenu du travail (indirect, différé, socialisé, d'inactivité...) et elles sont perçues comme tel. La cotisation sociale démontre l'acceptation de la réalité que la richesse ne se crée pas toute seule, qu'elle est toujours le produit d'une activité, d'un travail. D'ailleurs, les cotisations sociales qui semblent servir à financer les prestations seront appelées du « salaire différé »⁷²⁵. Dès lors, les prestations sociales vont être perçues par les assurés sociaux comme un complément de salaire ou un salaire de remplacement. Les cotisations sociales semblent « revenir » à ceux qui les ont versés en cas de réalisation d'un risque social⁷²⁶.

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 (...) 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 »⁷²⁷.

⁷²² Lechevalier A., Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre, Revue française d'économie, vol. XII, no 2, printemps 1997, p. 101

⁷²³ Lechevalier A., Les réformes des systèmes de protection sociale, op.cit., p. 99

⁷²⁴ Dufourcq N., *Sécurité sociale : le mythe de l'assurance*, Droit social, no 3, mars 1994, p. 294

⁷²⁵ Friot B., Puissances du salariat, op.cit., 1998

⁷²⁶ Pendant longtemps, de nombreux débats animeront les juristes et les économistes afin de contester ou de prouver la qualité de salaire indirect, et/ ou différé, et/ou mutualisé et/ou socialisé des prestations sociales. Mais la référence à prouver ou à contester sera toujours la qualité quasi salariale des prestations sociales

⁷²⁷ Ramaux Ch., Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle,

La définition de la contributivité par Franck Arnaud repose principalement sur deux éléments, des cotisations proportionnelles aux salaires et des pensions proportionnelles aux cotisations. A contrario, les mécanismes de « solidarité » se définissent comme tous les éléments qui atténuent le caractère contributif des systèmes de retraite⁷²⁸. Egalement large est la notion de contributivité donnée par Aubert et Blanchet, qui entendent par contributivité « l'existence d'un lien plus ou moins étroit entre les contributions versées au système de retraite et les droits obtenus en contrepartie. Si ce lien est strict, cela veut dire que chaque individu récupère, à sa retraite, un montant de prestations équivalent au cumul des contributions qu'il a versées durant sa vie active, quels qu'aient été son profil de carrière et/ou ses choix de vie. Sous cette forme stricte, la contributivité s'oppose assez radicalement à la notion de solidarité, puisqu'elle revient à exclure toute forme de redistribution de ressources entre individus ayant connu des histoires de vie différentes»⁷²⁹.

Selon des définitions plus strictes, la contributivité se définit comme «un lien de proportionnalité entre les cotisations versées et les pensions perçues. Plus précisément, un système purement contributif peut se définir comme un système où, pour les différents assurés d'une même génération, la somme actualisée des pensions perçues est proportionnelle à la somme actualisée des cotisations versées au cours de la carrière. La somme actualisée des cotisations ou des pensions désigne la somme des cotisations ou des pensions versées chaque année, déflatées d'un taux d'actualisation. Le taux d'actualisation retenu peut, par exemple, correspondre à l'indice des prix ou à l'évolution du salaire moyen»⁷³⁰.

Revue française des affaires sociales, 2007/1 (n° 1), p. 20

⁷²⁸ Arnaud F., Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, Documents de Travail de la DGTPE, Numéro 2009/08, juin 2009, p. 4, Voir aussi Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p.21 : Comment définir la notion de contributivité ?, p. 21 : Dans une acception très large, la contributivité signifie qu'il existe un lien entre contributions et droits : tous les droits sont acquis en contrepartie de cotisations versées par l'assuré et/ou son employeur, et chaque euro de cotisation versée ouvre des droits supplémentaires se traduisant par un supplément de pension.

⁷²⁹ Aubert P. et Blanchet D., Les retraites : solidarité, contributivité et comportements de liquidation, Économie Et Statistique No 441-442, 2011, p.3

⁷³⁰ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p.21

La contributivité ainsi définie peut être analysée à travers un indicateur qui se calcule pour chaque assuré : le taux de récupération⁷³¹, défini comme le rapport entre la somme actualisée des pensions perçues au cours de la retraite et la somme actualisée des cotisations versées au cours de la carrière. Selon la définition précédente, un système est purement contributif si le taux de récupération est le même pour tous les assurés d'une même génération.

Sa mise en place a été pragmatique et elle n'a jamais été portée par une idéologie forte. Le mode de résolution à la française du conflit salarial a été en réalité mis en place au fil du temps d'une période d'après guerre et non pas à une date précise, comme serait le cas pour le Plan National. Les étapes de cette métamorphose ont été à bien des égards laborieux⁷³². Ce mode de résolution est ainsi mis en place de façon pragmatique dans le sens que ses éléments, ses caractéristiques propres n'ont pas donné l'occasion à une déclaration programmatique idéologiquement investie.

Rapportée au salaire et non à la richesse comme le sont l'impôt et l'épargne, la cotisation fait de la protection sociale une socialisation du salaire et non pas, comme l'assurance nationale dans les pays de Welfare State, une redistribution des richesses.

L'assurance pourrait avoir un caractère strictement économique/actuariel ou la logique d'assurance libérale de Beveridge d'un minimum de base contre la pauvreté. Selon Friot⁷³³, « quand on a dit que la sécurité sociale est de l'assurance, on a énoncé à une banalité: c'est le caractère salarial de son usage de la technique assurantielle qu'il faut analyser» et le fait qu'elles sont prélevées sur les salaires.

⁷³¹Un autre indicateur est souvent utilisé : le taux de rendement interne (TRI), qui évite le choix a priori d'un taux d'actualisation comme pour le calcul du taux de récupération. Le TRI, qui se calcule pour chaque assuré, est défini comme le taux d'actualisation qui égalise la somme actualisée des cotisations versées et celle des pensions reçues. Il mesure, du point de vue de l'assuré, le taux de rendement annuel du système²¹. Le TRI permet, comme le taux de récupération, d'identifier les assurés qui bénéficient d'une pension relativement élevée par rapport à leurs cotisations. Selon une acception encore plus restrictive que la définition précédente basée sur l'égalité des taux de récupération, la contributivité pure pourrait alors être définie comme l'égalité des TRI pour tous les assurés d'une même génération.

⁷³² Ramaux Ch., *Quelle théorie pour l'État social ?*, op.cit., p.5: 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.

⁷³³ Friot B., 1998, *Puissances du salariat*, op.cit., p.38

Les prestations « contributives » relèvent bien d'un principe assurantiel puisqu'elles posent une certaine liaison d'équivalence globale entre cotisations et droit aux prestations. Mais le lien en question est dans tous les cas fictif et non comptable. Il n'y a pas équivalence entre prestations perçues et cotisations versées par chacun avec la réalisation du «risque assuré».

Ce sont bien les cotisations d'aujourd'hui qui financent, sans capitalisation ou transfert de revenu individuel, les prestations d'aujourd'hui, tandis que les cotisations d'hier ont financé les prestations passées. 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 »⁷³⁴.

Ce qu'il faut analyser dans la technique assurantielle dès lors qu'elle est salariale, c'est le peu de place laissée à l'épargne et à l'impôt. C'est bien le salaire en tant que flux monétaire directement lié au travail vivant qui est au cœur de l'assurance sociale à la française, et la protection sociale, assurantielle évidemment, y est salariale. Le salaire est la distribution politique immédiate (sans passage par le patrimoine) du flux des ressources nées du travail vivant de tous, et cela pour assumer des engagements massifs et de long terme.

La cotisation ouvre un droit personnel de tirage sur les sommes collectées, droit d'un autre type que le droit de propriété. La pension de retraite, acquise au titre des cotisations antérieures de l'intéressé mais non financée par elles. Si les cotisations passées légitiment le montant des pensions, elles n'en sont explicitement pas la contrepartie, et leur estimation est de ce fait sujette à permanents ajustements politiquement médiatisés et non pas actuariellement calculés.

Le lien de la cotisation au salaire direct et le type de légitimité qu'en tirent les prestations sociales font que celles-ci sont généralement indexées sur l'évolution du salaire total. De telles prestations correspondent bien à la dénomination de «salaire indirect» ou de «salaire socialisé» que vient valider l'observation de la substituabilité entre charges sociales et salaire direct dans les analyses longitudinales ou dans les comparaisons internationales du coût salarial.

Concernant les droits sociaux, 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

⁷³⁴ Petauton P., L'opération d'assurance : définitions et principes, in Ewald F. et Lorenzi J.-H., L'Encyclopédie de l'assurance, 1998, Economica, p. 455

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 rendue invisible par la référence maintenue au risque et à l'assurance, 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 automaticité⁷³⁵.

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 »⁷³⁶.

Toujours selon Christian Ramaux, *“le rapport social est dans le droit social une répartition des avantages et des charges, une contributivité collective qui s'opère attribuant des droits à la différence de la pratique de l'assurance, il n'y a pas une juste proportion entre ce qu'on a investi et ce que l'on reçoit”*.

L'incontestable origine libérale des notions comme assurance et contributivité invitent à comprendre l'assurance dans un sens strictement individuelle et surtout dans un sens patrimonial. Le fonctionnement et l'évolution de l'assurance sociale en France fait preuve exactement du dépassement de ses origines libérales en utilisant des schémas proprement libéraux.

Dans un régime en annuités, « la pension n'est pas directement fonction des cotisations, mais est le produit de trois termes : le taux d'annuité, la durée validée et le salaire de référence (ou de façon équivalente : le taux de liquidation, le salaire de référence et le coefficient de proratisation). Pour chacun de ces termes, on trouve dans les différents pays étudiés des éléments qui peuvent s'écarter plus ou moins d'un schéma de pure contributivité »⁷³⁷.

Le « cœur » du système français d'assurance vieillesse, selon le COR, est la contributivité, dans un sens relativement restrictif, c'est-à-dire le mode de calcul des pensions hors dispositifs de solidarité⁷³⁸ avec des certaines corrections entre assurés liées aux règles de calcul des pensions dans chaque régime ou à l'architecture du système de

⁷³⁵ Ramaux Ch., Quelle théorie pour l'Etat social ?, op.cit., p. 11-12

⁷³⁶ Ewald Fr., op.cit., p. 327

⁷³⁷ Arnaud F., Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, op.cit., p. 10

⁷³⁸ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 25

retraite. « Il en résulte des transferts intragénérationnels entre les assurés qui bénéficient de certaines règles et ceux qui n'en bénéficient pas ou sont désavantagés »⁷³⁹.

Certes, à la marge, ils existent des dispositifs de « redistribution » qui, après le résultat contributif, « visent explicitement à améliorer la retraite de certaines catégories d'assurés (mères, parents de familles nombreuses, chômeurs, personnes concernées par la maladie ou l'invalidité, salariés à bas salaires...), la redistribution opérée par le « cœur du système » bénéficie à des publics qui ne sont pas clairement identifiés, compte tenu de la complexité des règles de calcul des pensions. Cette redistribution, mal maîtrisée, pourrait même aller à l'encontre des objectifs de solidarité poursuivis »⁷⁴⁰.

Les régimes de retraite en France se distinguent entre le régime général en annuités⁷⁴¹ et les régimes d'AGIRC et ARRCO en points⁷⁴². Pour les régimes en annuités, un trimestre d'assurance est acquis quand l'intéressé a une rémunération équivalente à 200 h de la valeur du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance).

« Selon le choix fait en 1947, la formule de calcul des pensions dans le « cœur » des régimes en annuités français [...] n'établit pas un lien strict de proportionnalité entre les cotisations versées et les pensions perçues, contrairement à celle des régimes en points ou en comptes notionnels qui consiste à cumuler des points ou du capital virtuel. Cela contribue à rendre complexe le calcul de la pension totale des polypensionnés et peut conduire à des inégalités de traitement avec les monopensionnés, alors qu'il est a priori facile d'additionner des points ou du capital virtuel de régimes différents. Ces propriétés conduisent à rendre plus lisible le mode de calcul des droits à retraite en

⁷³⁹ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 25

⁷⁴⁰ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 25

⁷⁴¹La formule de la pension en annuités au régime général est : $S \times t \times n / 150$. t = taux de liquidation de la pension, déterminé en fonction de l'âge de l'assuré et du nombre d'années d'assurance: taux plein de 50% pour 65 ans ou 160 trimestres d'assurance en 2008 (164 trimestres en 2012). S = Salaire annuel moyen des 25 meilleures années, limité au plafond de la sécurité sociale. « Les systèmes de retraite à l'étranger », Document No 2, Données de base sur quelques systèmes de retraite, en France et à l'étranger, dans CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, Séance plénière du 29 septembre 2010.

⁷⁴² Formule de la pension en points : Les cotisations permettent d'acquérir chaque année des points selon la valeur d'achat du point et, à la retraite, la pension est égale au nombre de points acquis au cours de la carrière multiplié par la valeur de service du point. « Les systèmes de retraite à l'étranger », Document No 2, Données de base sur quelques systèmes de retraite, en France et à l'étranger, dans CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, Séance plénière du 29 septembre 2010.

points ou en comptes notionnels. La lisibilité est cependant une notion complexe, à plusieurs dimensions. Elle peut également s'apprécier au regard des objectifs visés à travers le régime de retraite. Ainsi, un régime en annuités pourra paraître plus lisible, lorsqu'il s'agit d'afficher un objectif de taux de remplacement.

Enfin, quelle que soit la technique de calcul des retraites, des problèmes de lisibilité peuvent survenir, soit du fait même d'un changement de système, soit du fait de la complexité des règles, pouvant résulter de la multiplication de règles spécifiques, notamment celles liées aux éléments de solidarité. À cet égard, la distinction entre périodes cotisées et périodes validées dans les régimes en annuités en France ne contribue pas à la lisibilité du système»⁷⁴³.

Au Royaume-Uni, tous les actifs cotisent à la Caisse de sécurité sociale, qui donne droit, entre autres, à la retraite de base d'Etat. Cette retraite de base peut être complétée par une retraite complémentaire publique, la State Second Pension. Les retraites publiques britanniques assurent les risques vieillesse, invalidité et survie. Les régimes de retraite au Royaume Uni se distinguent entre régimes en annuités⁷⁴⁴ et régimes de capitalisation privée. Pour les régimes en annuités, une année est validée (ou « qualifiée ») si les cotisations payées (entre avril de l'année n-1 et avril de l'année n) ont été au moins égales à 52 fois le montant acquittable de la « Lower Earning Limit » (LEL – 95 £ en 2010), le seuil minimum de revenu hebdomadaire à partir duquel les cotisations sociales salariales sont payables.

Fondée sur le principe de la répartition, la retraite de base est financée par des cotisations sociales sur les revenus du travail ou des cotisations forfaitaires, différentes selon les revenus, le statut et les choix d'affiliation des assurés⁷⁴⁵.

La pratique des divers systèmes d'assurance vieillesse révèle une grande variété d'exceptions à la règle de la contributivité. A part le plafonnement des salaires soumis à cotisations à des niveaux très variables, ils existent d'autres facteurs de non proportionnalité entre cotisations et salaires plafonnés, comme les planchers de cotisations au dessous desquels les faibles salaires ne sont pas soumis à cotisations mais

⁷⁴³ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?, op.cit., p. 111

⁷⁴⁴ La pension du Second State Pension dépend des revenus sur l'ensemble de la carrière moyennant trois bandes de salaires (Bande 1 (entre 5 944€ et 17 145€), bande 2 (entre 17 145€ et 39 497€) et bande 3 (entre 39 497€ et 50 851€)), où tous les assurés ayant un revenu annuel compris entre la borne basse et la borne haute de la bande acquièrent des droits à pension équivalents à la borne haute.

⁷⁴⁵ COR, « Les systèmes de retraite à l'étranger », Document No 3, La situation financière des régimes publics en répartition à l'étranger, p.20

peuvent ouvrir droit à pension, cotisations prélevées au-delà du plafond, mais n'ouvrant pas de droits individuels⁷⁴⁶.

Les modalités de calcul de la pension peuvent également être plus ou moins contributives. Alors que la majorité des pays applique un taux de liquidation identique pour tous, au Royaume-Uni ce taux de liquidation varie avec le niveau de salaire. De même, les modalités de calcul du salaire de référence, ainsi que les modalités de décompte de la durée d'assurance, peuvent influencer sur le caractère plus ou moins contributif du système de retraite.

En France, il est difficile de dissocier entre mécanismes de solidarité et ceux de contributivité. Les règles de calcul des pensions s'écartent de la contributivité, parce que le salaire de référence est calculé sur une fraction de la carrière (sur les 25 meilleures années au régime général et dans les régimes alignés et sur les six derniers mois dans la plupart des régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique, et non sur l'ensemble de la carrière). De surcroît, la validation d'un trimestre au régime général ne se fait pas de date à date, mais selon une référence au montant des salaires perçus (200 heures de SMIC).

Par ailleurs, de nombreuses périodes donnent lieu à validation : périodes de chômage, congés maladie, service militaire. Pour les enfants, il existe deux dispositifs cumulables : la majoration de durée d'assurance, et la validation des périodes dévolues à l'éducation des enfants, mêmes âgés. Le taux de liquidation dépend non seulement de l'âge de liquidation comme dans le cas d'une formule purement contributive, mais également de la durée d'assurance tous régimes. Enfin, le minimum contributif garantit un niveau minimum aux pensions, et les personnes âgées bénéficient d'une minimum vieillesse.

Si on accepte la définition de la contributivité d'après la quelle on cherche la reproduction dans le niveau des pensions des différences de situation ou de revenu sur le marché du travail⁷⁴⁷, cette contributivité repose principalement sur deux éléments :

- des cotisations proportionnelles aux salaires ;
- des pensions proportionnelles aux cotisations.

Par contre, le champ contributif de la « solidarité » comprend tous les mécanismes

⁷⁴⁶ Arnaud F., Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, Documents de Travail de la DGTPE, Numéro 2009/08μ Juin 2009

⁷⁴⁷ Arnaud F., Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, op.cit., pp. 6-7

qui viennent atténuer le caractère contributif des systèmes de retraite.

Si tout ce qui est contributif est relatif, les éléments (et par conséquent le périmètre) du champ non contributif sont également arbitraires. Les mécanismes de solidarité/redistribution se définissent comme «tout ce qui n'est pas contributif». Par exemple, F. Arnaud distingue trois mécanismes de solidarité : « *les premiers résultent implicitement des mécanismes d'acquisition et de calcul des droits ; d'autres reposent sur l'attribution explicite de « droits non contributifs » ; enfin, la solidarité peut reposer sur des mécanismes de garantie de revenus pour les retraités, qu'ils soient internes ou non au système de retraite* ». Il est à noter que ainsi entendus ces mécanismes de « solidarité » ne sont pas forcément des mécanismes redistributifs (au sens où ils réduisent les écarts en faveur des retraites plus basses).

Selon Frank Arnaud, dans un régime en comptes notionnels ou en points, la pension est a priori fonction du nombre de points ou du capital notionnel de l'assuré : les modalités de calcul des pensions sont donc contributives, même si certains systèmes peuvent présenter «un certain relâchement de la contributivité»⁷⁴⁸.

Pour bien encadrer le champ contributif (soulignant le fait que par cet encadrement s'effectue la définition du champ), la nécessité se pose de la comptabilisation des actifs des ménages qui permettra de tracer les dispositifs et le niveau de redistribution prévue pour corriger les insuffisances de la capitalisation individuelle d'actifs et pour corriger l'insuffisance d'actifs individuellement capitalisés.

Au-delà des modalités de calcul différentes, le choix d'une technique (annuités, points ou comptes notionnels) influence profondément le mode de fonctionnement du régime de retraite et sur son pilotage. Il est important d'identifier les principales différences entre ces techniques, de préciser les conditions qui peuvent les rendre comparables et de les apprécier au regard des objectifs assignés au pilotage du système de retraite.

Tandis que le mécanisme de calcul des pensions dans les régimes en annuités met l'accent sur un objectif de revenu de remplacement, indépendamment du taux de cotisation (à prestations définies), la logique des régimes en points serait de fixer un taux de cotisation et de répartir la masse des cotisations entre les retraités via la valeur de service du point (à cotisations définies). Pourtant, dans le cadre d'un régime en répartition, cette distinction a cependant d'importantes limites, parce que « comme le montrent les évolutions passées, en France, des régimes de base en annuités et des

⁷⁴⁸ Arnaud F., Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, op.cit., p. 10

régimes complémentaires en points, il est tout à fait possible d'agir sur le montant des prestations dans un régime en annuités et d'augmenter, par exemple, le taux de cotisation dans un régime en points »⁷⁴⁹.

Dans un régime à comptes notionnels, bien que ces sommes soient immédiatement utilisées pour payer les pensions, « *le compte notionnel fonctionne comme un compte d'épargne en vue de la retraite : les versements s'ajoutent au solde créditeur du compte, lequel est augmenté chaque année d'intérêts calculés en fonction de l'évolution économique et démographique. Le montant mensuel ou annuel de la pension qui sera par la suite perçue par le cotisant est calculé à partir du solde du compte notionnel au moment de la liquidation, et de l'âge de l'adhérent, en utilisant un coefficient de conversion qui peut le cas échéant servir à adapter les dépenses de l'institution à ses recettes* »⁷⁵⁰. L'existence de cette marge d'adaptation aux recettes annuelles du régime de retraites en répartition fait encore une fois preuve qu'il s'agit plutôt d'une interprétation selon laquelle on prétend fonctionner en capitalisation.

Le caractère des cotisations sociales varie selon le système de gestion financière de l'assurance vieillesse choisie. Concrètement, pour les régimes en répartition, les annuités nécessitent une quantification seulement pour les dernières années, les années cruciales pour la fixation du salaire de référence. Dans les régimes à cotisations définies, par contre, en raison de leur gestion patrimoniale, il est nécessaire de mesurer la valeur, alors de quantifier, les cotisations sociales accordées pendant toute la carrière.

Une hausse de taux de cotisation, dans le but de disposer de recettes supplémentaires à court terme pour l'ensemble du régime, peut avoir des incidences différentes à long terme selon les techniques d'attribution des droits à la retraite. « Une hausse de taux de cotisation dans un régime en annuités ou dans un régime en points tel que le régime de base allemand améliore l'équilibre financier du régime, non seulement à court terme mais aussi à long terme, car elle n'a aucune conséquence sur le niveau des droits accumulés par les cotisants. A l'inverse, dans les régimes complémentaires en points français ou les régimes en comptes notionnels, une augmentation de taux de cotisation entraîne des dépenses supplémentaires à long terme, car elle s'accompagne d'une augmentation des droits des cotisants, qui acquièrent davantage de points ou de capital virtuel ».

Du côté des annuités, alors, l'augmentation du taux de cotisation est un

⁷⁴⁹ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?, op.cit., pp. 105-106

⁷⁵⁰ Bichot J., Réforme des retraites : vers un big-bang ?, Institut Montaigne, mai 2009, p.5

paramètre qui n'affecte pas directement l'attribution du droit à la retraite, parce que les cotisations sociales ne sont pas reconnues comme des actifs à comptabiliser et à capitaliser. De l'autre côté, les régimes à comptes notionnels doivent, comme les régimes d'entreprises d'ailleurs doivent refléter, ou au moins essayer de refléter, la valeur des cotisations à liquider. L'incidence des conséquences sur les droits à la retraite est symétrique pour le cas du taux de revalorisation des retraites statutairement reconnues ou liquidées⁷⁵¹.

Par ailleurs, « pour les périodes d'interruption d'activité, seuls les régimes en annuités peuvent accorder des « trimestres gratuits » sans salaires associés alors que, dans les régimes en points et en comptes notionnels, les droits supplémentaires accordés pour des périodes « non cotisées » ne se distinguent pas entre les deux composantes (durée et salaire) ». Le dispositif de solidarité prend ainsi la forme d'attribution de « capital

⁷⁵¹ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?, op.cit., p. 109 : « À dépense de retraite fixée, il existe un certain degré d'arbitrage entre le niveau des pensions à la liquidation et l'évolution des pensions liquidées. Cet arbitrage peut être plus ou moins explicite et prendre différentes formes.

Dans un régime en annuités, le taux de revalorisation des pensions liquidées est un paramètre théoriquement sans incidence sur la constitution des droits des cotisants qui ne dépend que des paramètres caractérisant le taux plein et des règles de calcul du salaire de référence. Les gestionnaires d'un régime en annuités ont donc la possibilité de dissocier le traitement des cotisants de celui des retraités. Néanmoins, pour le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, ce degré de liberté pour le pilotage du régime n'existe pas, puisque le même paramètre est utilisé pour revaloriser les pensions liquidées et pour revaloriser les salaires portés au compte.

Dans un régime en points, la valeur de service du point sert à déterminer le niveau des pensions à la liquidation et, très généralement, à fixer, chaque année, le niveau des pensions déjà liquidées. Il existe donc un lien direct entre l'évolution des pensions liquidées et le niveau des pensions à la liquidation. De plus, si l'on souhaite stabiliser le rendement instantané pour stabiliser à terme les taux de remplacement, il est nécessaire de faire évoluer la valeur de service du point comme la valeur d'achat du point. Si l'on souhaite de plus faire évoluer la valeur d'achat du point comme le salaire moyen pour que les assurés acquièrent un nombre moyen de points identique chaque année, cela conduit à devoir revaloriser les pensions liquidées également selon le salaire moyen. Cela étant, il est toujours possible techniquement de déconnecter le mode de revalorisation des pensions de l'évolution de la valeur de service du point.

C'est dans les régimes en comptes notionnels que l'arbitrage entre le niveau des pensions à la liquidation et l'évolution des pensions liquidées est le plus explicite. Comme le cumul actualisé des pensions qui seront versées pendant la période de retraite doit être égal, par principe, au capital virtuel accumulé pendant la période d'activité, plus le taux de revalorisation des pensions est élevé, plus le montant de la pension à la liquidation sera faible. Cette relation est établie via le coefficient de conversion qui dépend négativement du taux de revalorisation des pensions ».

virtuel », car dès qu'on décide de « jouer la capitalisation » il devient obligatoire de tout transformer en capital fictif, capital notionnel ou capital virtuel.

Tout cela révèle que le modèle français adopte une notion de la contributivité plus « juridique » et moins « marchande » dans le sens qu'il gère les cotisations sociales et le droit à la retraite comme une relation entre obligations mutuelles et non pas comme une transaction des valeurs inter temporelles.

iii. La nécessaire dissociation entre des finances sociales et les finances de l'Etat

En 1945, il s'agit de mettre en place un ensemble coordonné et systématique d'organismes de sécurité sociale à trois niveaux, qui constituent le régime général de Sécurité sociale ; au niveau local se trouvent les caisses primaires de Sécurité sociale et les caisses d'allocations familiales ; au niveau régional, les caisses régionales de Sécurité sociale et les caisses régionales d'assurance vieillesse ; au sommet de cette hiérarchie spécifique, la caisse nationale de Sécurité sociale. C'est exactement le choix de laisser la gestion de la sécurité sociale aux intéressés qui implique la mise en place de caisses de sécurité sociale différenciées et autonomes de l'état.

Les comptes de la protection sociale constituent un ensemble au périmètre des comptes de la protection sociale qui est retracé chaque année comme un compte satellite du système de comptabilité nationale⁷⁵². Les lois de financement de la sécurité sociale, votées chaque année par le Parlement depuis 1996, constituent le budget social de la nation. A ce titre, elles traduisent les choix politiques généraux du Gouvernement. Parallèlement aux lois de finances qui régissent au seul budget de l'Etat, elles organisent des flux financiers plus complexes et importants en volume, en raison de la fiscalisation des ressources de la sécurité sociale et de multiples opérations de débudgétisation.

Cette préoccupation de développer une sphère publique autonome a conduit à un système géré par des personnes morales autonomes, de droit public ou droit privé.

« À l'exception de la caisse nationale qui sera un établissement public, tous les autres organismes seront des organismes privés qui, au point de vue juridique, seront soumis au statut des mutualités, de manière à avoir le maximum de souplesse⁷⁵³ ».

⁷⁵² Matt J.L., op.cit., p. 31

⁷⁵³ Laroque P., op.cit., 1946, p. 14

Le Conseil d'État a considéré dans ce sujet que le service des assurances sociales constitue un service public administratif, même s'il est géré par des organismes qui ont le caractère d'établissements privés⁷⁵⁴. Ces organismes de droit privé sont chargés par l'Etat, en dehors du cadre contractuel d'une concession, d'une mission administrative de service public. Cette solution applicable sur la base des premières lois sur les assurances sociales de 1928-1932, a été confirmée après l'institution de l'organisation de la sécurité sociale en 1945⁷⁵⁵ et consacrée par le Conseil Constitutionnel⁷⁵⁶.

Ce service public est en principe géré depuis ses origines de manière autonome par les partenaires sociaux, syndicats et patronat. Compte tenu de l'assise professionnelle des assurances sociales, du prélèvement des cotisations sur les seuls salaires pour financer les dépenses de la sécurité sociale, il était logique de confier la gestion du système aux représentants des principaux intéressés. Garantissant l'intégration politique et la paix sociale, la participation des travailleurs à la gestion du système est appelée « démocratie sociale »⁷⁵⁷.

Le processus de sectorisation du domaine de la protection sociale va être porté par le développement de professions spécialisées, avec leurs propres centres ou filières de formation. Des experts vont se spécialiser selon les problèmes : membres de la haute fonction publique, administrateurs de caisses et/ou spécialistes d'une discipline particulière (médecine, économie de la santé, épidémiologie, entre autres, pour le secteur de la santé ; démographie ou calculs actuariels pour le secteur vieillesse).

Le plan Juppé s'est effectivement traduit par une évolution des structures : intervention nouvelle du Parlement, signature entre l'Etat et les caisses nationales de conventions d'objectifs et de gestion, réforme de l'organisation du système de soins, et tentative d'épurement de la dette sociale accumulée.

Avec l'émergence de l'Etat providence s'affirme « un programme d'auto-institution et d'auto-organisation de la société »⁷⁵⁸. On suggérera cependant que la référence maintenue au risque et à l'assurance restreint sensiblement cette lecture proprement politique de l'Etat social. La rationalité qui domine est dorénavant une «

⁷⁵⁴ Arrêt d'assemblée du 13 mai 1938, *Caisse Primaire «Aide et protection»*

⁷⁵⁵ Conseil d'Etat, 5 février 1954, *Association El Hamidia*

⁷⁵⁶ Décision no 82-148 DC du 14 décembre 1982

⁷⁵⁷ Castel R., op.cit., 1998

⁷⁵⁸ Fr. Ewald, 1986, op. cit., p. 197

rationalité purement politique »⁷⁵⁹. 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 « obsoléscent »⁷⁶⁰.

Dans l'esprit des auteurs du plan de Sécurité sociale, il doit y avoir parfaite coïncidence entre les dépenses et les recettes, entre le montant des prestations servies par le système de sécurité sociale et le montant des cotisations sociales. Pour Pierre Laroque, cette coïncidence est l'élément fondamental de l'indépendance du système par rapport à l'Etat et ses préoccupations purement budgétaires.

« Ces différentes contributions couvrent la totalité des dépenses de l'organisation de la sécurité sociale, y compris la participation des caisses à l'effort d'action sanitaire et sociale L'état n'apporte aucun concours financier à l'organisation de la sécurité sociale. Bien plus, les fonctionnaires qu'il charge de diriger et de contrôler l'ensemble de l'organisation, les dépenses mêmes du ministère du Travail intéressant la sécurité sociale, se trouvent financés sur le produit des cotisations⁷⁶¹ ».

L'équilibre financier doit être en principe assuré par ses propres ressources, sous réserve éventuellement d'une compensation inter régimes. L'autonomie administrative des institutions chargées de la mise en œuvre de tels régimes peut alors se fonder sur leur autonomie financière. La dernière se fonde sur la volonté d'une autonomie de nature politique, la démocratie sociale.

Selon le pays, la fusion ou la simple unification administrative de différents régimes professionnels ou d'un régime de prestations de base avec un régime de prestations proportionnelles aux gains – autres facteurs structurels à prendre en considération – ont pu servir à justifier soit la centralisation et l'étatisation du nouveau régime unique, soit au contraire sa décentralisation et la participation à sa gestion. Les différences peuvent certes s'expliquer par la nature du régime préexistant ou plus important des régimes ainsi unifiés, mais aussi par le degré de confiance ou au contraire, de défiance dont font preuve les citoyens à l'égard de l'état et de ses interventions, ou par l'étendue et l'effectivité de la liberté syndicale et, de manière plus générale, des libertés civiles dont jouissent les personnes protégées en qualité de travailleur et de citoyen⁷⁶².

⁷⁵⁹ Fr. Ewald, 1986, op. cit., p. 401

⁷⁶⁰ Ramaux Ch., op. cit., p. 9

⁷⁶¹ Laroque P., 1948, art.cité, p. 642

⁷⁶² Voirin M., L'organisation administrative de la sécurité sociale : Un enjeu social et politique Bureau

Le financement fondé sur les cotisations sociales, où tout l'effort est demandé aux intéressés et aux entreprises, permet de fonctionner avec une logique de la primauté de la demande, « à guichet ouvert » : le système couvre tous les besoins de protection sociale, sans limitation a priori. Cet ajustement se fait par le niveau des cotisations sociales, qui doivent être augmentées si les dépenses ont augmenté plus rapidement que les recettes. Dans ce sens, il faut tracer la fonction de la contributivité dans ce système salarial –qui est le français- comme une fonction de contributivité collective. Ainsi, les prestations reçues ne peuvent pas être rapportées aux cotisations précédemment et individuellement payées. Les prestations reçues sont seulement légitimées par les cotisations déjà payées mais correspondent aux cotisations présentes. C'est seulement de cette façon qu'un système à guichet ouvert peut fonctionner.

L'autonomie des organismes remplissant une mission de service public, et singulièrement celle des institutions de sécurité sociale, se caractérise sur le plan administratif par la reconnaissance d'une personnalité distincte de celle de l'Etat, ainsi que par l'absence de liens de subordination hiérarchique entre le ministre compétent ou ses agents et les organes dirigeants des institutions autonomes. Sur le terrain financier, l'autonomie implique que le budget des institutions, alimenté par des ressources propres, soit distinct de celui de l'Etat⁷⁶³.

La cotisation sociale constitue, comme l'impôt, une charge publique de l'article 40 de la Constitution. Par opposition avec l'impôt, la cotisation a une contrepartie indirecte et selon le Conseil Constitutionnel⁷⁶⁴ elle ouvre une "vocation à ouvrir un droit à prestations". "*Cette notion de contrepartie à la contribution de chacun ne peut laisser indifférent. Elle conduit à écarter à priori tout encadrement strictement comptable ou budgétaire des dépenses de sécurité sociale, par exemple via des enveloppes limitatives de dépenses.*"⁷⁶⁵ Par contre, le caractère en théorie *non- contributif* des contributions fiscales pour la sécurité sociale trace le chemin de l'introduction des préoccupations de rigueur budgétaire.

Un financement fiscalisé aurait, alors, contraint les dépenses sociales à rester

International du Travail, 1991, *Partie 1 L'autonomie administrative et la participation*

⁷⁶³ Voirin M., L'organisation administrative de la sécurité sociale, op.cit., *Partie 3 Les degrés de l'autonomie et de la participation*

⁷⁶⁴No 93-325 DC du 13 août 1993

⁷⁶⁵ Ferras B., Les finances sociales : un système financier sui generis, une gouvernance en construction, dans *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, Actes de la IIIe Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, sous la direction de Michel Bouvier, LGDJ, 2007, p. 268

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
limitées dans un budget dévolu à la protection sociale et défini ex ante⁷⁶⁶.

« Faire appel au budget de l'Etat, c'est inévitablement subordonner l'efficacité de la politique sociale à des considérations purement financières qui risquent de paralyser les efforts accomplis. Mais il y a une autre raison infiniment plus importante qui se relie à tout l'esprit des réformes en cours, à tout l'esprit de la politique sociale et de plus de la Sécurité sociale : c'est que la Sécurité sociale doit être alimentée par les contributions des bénéficiaires... Nous entendons ainsi réaliser le plan de Sécurité sociale sans rien demander au budget et en demandant tout à l'effort des intéressés et des entreprises »⁷⁶⁷.

Le fait que la sécurité sociale ait été construite «en dehors» de l'Etat⁷⁶⁸ est expliqué par la nécessité d'une «autonomie financière». Mais, de son côté une autonomie financière du système de sécurité sociale en France aurait de sens seulement sous l'optique maximaliste-expansionniste de couverture et de financement du système. Entre solidarités (nationale ou professionnelle) et démocraties (politique ou sociale) repose sur une distinction de gestion financière fondamentale, une distinction entre un système “à guichet ouvert” et un système de plafonds contraignants.

Le budget étatique est ainsi prédéterminé à opérer une redistribution libérale, c'est à dire une redistribution des prélèvements des riches vers les pauvres (entre citoyens), une redistribution minimale vers ceux qui montrent un véritable besoin (sous condition de ressources), une redistribution marginalement légitime (seulement les dépenses sociales efficaces sont justifiées). La préoccupation de Pierre Laroque contre la perspective d'une “étatisation financière” du nouvel ordre social se fonde sur la conception libérale du système d'assurance sociale, une conception minimaliste, une conception restrictive de l'étendue du système et une conception de légitimité conditionnée.

Dans l'optique libérale, comme le souligne Ewald⁷⁶⁹, « 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

⁷⁶⁶ Cette forme de budget avec un plafond de dépenses sociales qui est défini ex ante c'est le cas pour le système de soins en Grande Bretagne).

⁷⁶⁷ Laroque P., 1946, art. cité, p. 19

⁷⁶⁸ Ferras B., Cotisations sociales, impôts et démocratie, dans Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Actes de la 1ère Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, M. Bouvier (sous la direction) LGDJ, 2004, p.264

⁷⁶⁹ Ewald F., op.cit., 1986, p. 359 (citation de Ramaux p.6)

que l'Etat social oblige « à faire du bien ». L'évolution du régime français salarial va démontrer une rupture plus ou moins pragmatiquement accomplie avec le paradigme libéral, vers une logique de visée qui excède dorénavant la simple couverture minimale.

«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»⁷⁷⁰.

On est face à une inversion progressive des termes et des priorités, à une transformation de la visée du système qui inverse la logique assurancielle libérale de la sécurité sociale. La sécurité sociale n'est plus ce qui couvre des risques (négativement définis), au contraire, c'est le risque qui redéfinit par l'étendue de la sécurité sociale.

Selon l'expression de Christian Ramaux, s'impose une "tautologie nécessaire", que risque social est ce qui est couvert par la sécurité sociale. « 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 »⁷⁷¹.

Finalement, la fiction assurancielle, 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 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'affirmer⁷⁷².

En fondant la logique de 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.

⁷⁷⁰ Ramaux Ch., op.cit., p.4

⁷⁷¹ Concialdi P., Pour une économie politique de la protection sociale, Numéro spécial : Assurance, assistance, solidarité, La revue de l'IRE, 1999, pp. 177-218, p. 205

⁷⁷² Ramaux Ch., op. cit., p. 25

iv. Une gestion financière fragmentée selon l'institutionnalisation de la logique assurantielle

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 assurantielle, 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 s'inscrit de la même manière dans la légitimation assurantielle du financement.

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.

L'importance pour la naissance de la « société assurantielle » de la notion de responsabilité « pour risques » a été centrale⁷⁷³. François Ewald a montré cette centralité pour la prise en charge collective des risques liés à l'industrialisation, en premier lieu les accidents du travail. La division du système de protection sociale en secteurs semble correspondre à une nécessité technique qui implique de fortes disparités entre les secteurs. Pour chaque risque, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre « une organisation particulière de l'assurance »⁷⁷⁴. Les fonds propres à chaque risque restent séparés, et deux ensembles de caisses de sécurité sociale distincts vont être créés (assurances sociales et famille).

Le Plan français de Sécurité sociale de 1945, élaboré par Pierre Laroque,

⁷⁷³ Ewald F., *L'Etat-Providence*, Paris, Grasset, 1986

⁷⁷⁴ Ewald F., 1986, op. Cit., p. 331

envisageait de mettre en place un régime unique, au-delà des particularismes socio-professionnels de la population, pourtant cet objectif n'a pas été atteint. On dénombre aujourd'hui, à côté du régime général, plusieurs dizaines de régimes plus ou moins autonomes et liés aux différents secteurs d'activité. L'organisation de la Sécurité sociale se caractérise avant tout par la diversité de ses structures et la multiplicité de ses acteurs.

L'obstacle à la mise en place d'une caisse unique semble moins technique que financier⁷⁷⁵ et surtout politique. Au fil du temps, la logique de traitement différencié des problèmes déclarée par Pierre Laroque va s'imposer. De nombreux régimes de retraite complémentaires sont créés au cours de cette période, ce qui là aussi autonomise le domaine des retraites, notamment du fait de la nécessité de coordonner les prestations des régimes de base et complémentaires. En 1958 apparaît un nouveau domaine de protection sociale avec la création d'une assurance chômage organisée au sein d'institutions spécifiques (les ASSEDIC et l'UNEDIC) mais organisées sur le schéma du régime général, avec une gestion strictement paritaire.

Peu à peu, les cotisations ont été déplafonnées et elles sont presque toutes devenues un prélèvement proportionnel sur l'ensemble du salaire. Le plafond de cotisations sociales a été supprimé par étapes successives, de 1967 à 1984 pour les cotisations d'assurance maladie, en deux étapes pour les cotisations familiales⁷⁷⁶, et du coup pour les cotisations accidents du travail⁷⁷⁷. Depuis 1991, seules les cotisations vieillesse restent plafonnées, car les montants au-delà du plafond servent à calculer les cotisations pour les régimes de retraite complémentaires. Le processus de déplafonnement des cotisations sociales est donc quasiment achevé à la fin des années 1980. Les dépenses de protection sociale continuent pourtant d'augmenter fortement à la même époque. Pendant cette période on commence donc à se poser la question de savoir comment accroître les ressources du système par d'autres méthodes.

L'approche sectorielle dans le domaine social commence en France à la fin du XIXe siècle, quand les conséquences de l'industrialisation amènent les pouvoirs publics à mettre en place des mesures de protection collective et obligatoire pour les ouvriers les

⁷⁷⁵ Laroque P., 1948, art. Cité, p.642 « S'il y a unité de la gestion financière, l'on distingue toutefois dans les institutions de Sécurité sociale les assurances sociales proprement dites, les prestations familiales et les accidents du travail. A chacune de ces institutions correspond un fonds en principe autonome. Cette autonomie était nécessaire pour permettre de dégager les résultats propres de la gestion de chacun».

⁷⁷⁶ Loi du 13 janvier 1989

⁷⁷⁷ Loi du 13 janvier 1989

plus démunis⁷⁷⁸. Selon Bruno Palier⁷⁷⁹, ce sont des raisons essentiellement financières qui vont amener l'Etat à prendre en compte cette différenciation progressive des risques en secteurs autonomes.

La réforme de 1967 institutionnalise cette différenciation entre les risques en créant les quatre branches de la Sécurité sociale administrativement et financièrement séparées tendant à renforcer la logique de sectorisation de l'intervention sociale. A chacune de ces institutions (assurances sociales proprement dites, prestations familiales et accidents du travail) correspond un fonds en principe autonome. Cette autonomie était nécessaire pour permettre de dégager les résultats propres de la gestion de chacun⁷⁸⁰.

Dès lors, l'intervention sociale va être de plus en plus fragmentée et sectorisée. L'idée programmatique d'une caisse unique est abandonnée dans la pratique et on fait appel à l'accroissement de la générosité des prestations et à la création de nouvelles institutions sectorielles et, enfin, à la mise de nouvelles prestations sociales.

Leur trésorerie est individualisée en termes comptables, tandis que la gestion commune de trésorerie par l'ACOSS ne dispense pas chaque caisse nationale d'assurer l'équilibre financier propre de la branche qu'elle gère⁷⁸¹.

A l'exception de l'unité de trésorerie qui est préservée au niveau de la trésorerie - qui reste commune - et du recouvrement des cotisations, qui ont été confiés à une Agence centrale des organismes de sécurité sociale et à des unions locales, on substitue à la caisse nationale unique créée en 1945⁷⁸² : une Caisse nationale d'assurance maladie, une Caisse nationale d'assurance vieillesse et une Caisse nationale des allocations

⁷⁷⁸ Renard D., «Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français», in MIRE, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe: rencontres d'Oxford, Paris, MIRE, 1995, p. 106: L'approche en termes de risques sociaux va impliquer l'émergence progressive de domaines différenciés d'intervention (...) les législations d'Assistance publique adoptées en 1893 et 1913 cherchent à « couvrir par leurs prestations des risques particuliers : la maladie, la vieillesse, la famille, auxquelles sont consacrées des législations spécifiques ».

⁷⁷⁹ Palier Br., Gouverner la sécurité sociale, op. cit., p.123

⁷⁸⁰ Laroque P., op.cit., 1948, p. 642

⁷⁸¹ Alors que la loi du 25 juillet 1994 ne s'applique qu'au régime général, la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a étendu cette distinction en quatre branches à tous les régimes pour élaborer les agrégats de dépenses soumis au vote du Parlement Cette consolidation permet d'appréhender la gestion de chaque risque au sein de la sécurité sociale, indépendamment de la mosaïque des différents régimes.

⁷⁸² Matt J. L., La sécurité sociale : organisation et financement, op.cit., p. 42

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni familiales⁷⁸³.

La réforme Jeanneney de 1967⁷⁸⁴ sera guidée par trois principes qui inspirent les quatre ordonnances promulguées le 21 août 1967 : la séparation des risques, l'équilibre financier de chaque risque, le paritarisme strict issu de la désignation des administrateurs des caisses par les organisations syndicales et professionnelles des salariés et des employeurs. La loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a différencié au sein du régime général quatre branches, chaque branche correspondant à une catégorie de risques gérés par une caisse nationale.

Quatre branches sont distinguées, qui vont constituer autant de secteurs différenciés dans le domaine de la protection sociale :

- la branche maladie qui regroupe les assurances maladie, maternité, invalidité et décès ;
- la branche accidents du travail et maladies professionnelles ;
- l'assurance vieillesse ; et
- les prestations familiales.

Chaque branche a sa propre administration, organisée au niveau national, régional et local.

Cependant le ministère de Finances impose une trésorerie commune au système. La collecte de toutes les cotisations sociales et leur répartition entre caisses restent concentrées au sein d'un ensemble unique d'organismes de recouvrement (ACOSS et URSSAF).

Parallèlement, on constate un éclatement du plan initial en une mosaïque d'institutions en raison de l'organisation du salariat par catégorie professionnelle. Jusqu'aux années 1960, toutes les cotisations sociales (cotisations aux assurances sociales, cotisations familiales et cotisations accidents du travail) sont soumises à un plafond, qui sera augmenté de façon régulière, afin d'accroître les ressources du système. À partir de 1959, l'augmentation du plafond sera indexée sur l'augmentation des salaires.

Le système va se développer par l'addition de différents régimes propres aux différentes catégories socioprofessionnelles assurées, chaque catégorie voulant préserver ses avantages antérieurs ou bien sa spécificité. Dès lors, le versement de cotisations

⁷⁸³ La généralisation des prestations familiales en 1978 a donné naissance à une véritable branche famille interrégimes. Du fait de l'absence de critère de rattachement professionnel pour bénéficier de ces prestations, la CNAF pouvait dès lors assumer seule la gestion de ce risque.

⁷⁸⁴ L'ordonnance Jeanneney du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière du régime général.

continuera de jouer comme preuve de l'affiliation à un régime de sécurité sociale et comme condition préalable au versement de prestations, même si pendant longtemps le montant des prestations ne sera pas conditionné par le montant des cotisations versées.

Il ne sera donc pas possible de mettre en place en France une société salariale unifiée (par les institutions de Sécurité sociale) dans une seule classe sociale salariée et d'atteindre ainsi les objectifs propres aux systèmes sociaux-démocrates de protection sociale.

Par conséquent, il s'est graduellement établi des régimes spéciaux plus ou moins rattachés au régime général et à des régimes de retraites complémentaires constitués en marge des institutions classiques de sécurité sociale. Le double mouvement de fragmentation décrit par Yves Saint Jours⁷⁸⁵ est dans ce point caractéristique.

D'une part, les travailleurs indépendants ont refusé d'entrer dans un régime commun avec les travailleurs salariés de crainte de devoir supporter une trop lourde charge financière en raison de leur faculté contributive. Ils ont milité en faveur de leur autonomie et obtenu, au fil des années et non sans déchirements internes, des régimes autonomes par rapport au régime général désormais cantonné aux travailleurs salariés du commerce et de l'industrie.

D'autre part, au sein même du régime général, certaines catégories de travailleurs ont revendiqué et obtenu des aménagements afin de consolider, notamment pour les fonctionnaires, les militaires, les agents des entreprises nationales et d'autres encore, les avantages résultant de leurs statuts professionnels, et, pour les cadres, leur standing social au niveau des pensions de retraite.

Par la suite, la recherche d'une couverture sociale complémentaire à celle de la sécurité sociale facilitera le développement des caisses de retraites complémentaires en faveur des salariés non cadres, la création d'une assurance-chômage autonome, l'essor de la mutualité favorisant l'accès gratuit aux soins de santé ainsi que l'octroi de garanties supplémentaires par voie contractuelle au sein des entreprises et se rapprochant de celles mises en œuvre par les régimes spéciaux.

Pour revenir aux catégories analytiques d'Esping-Andersen, malgré la volonté initiale d'universalité du régime unique de Sécurité sociale, cette référence au travailleur et à sa famille plutôt qu'à chaque citoyen va structurer les évolutions du système français dans un sens « corporatiste » et non pas « universaliste ».

Ainsi, pour assurer une protection sociale de la population la plus complète

⁷⁸⁵ Saint-Jours Y., Le système français de protection sociale, *Futuribles*, Octobre-Novembre 1985

possible, divers risques ont été identifiés auxquels vont peu à peu correspondre des institutions et des acteurs spécifiques. La sectorisation du système de protection sociale implique une prise en charge où les problèmes sociaux sont découpés, classifiés et réglementés par risques, en fonction de publics spécifiques, où les prestations contributives délivrées par les institutions de protection sociale sont destinées à des individus, des « assujettis » dont chaque problème est traité séparément.

Pour être complète et efficace, la protection sociale est donc divisée en secteurs différenciés, reproduisant ainsi le schéma de développement de la « société sectorielle »⁷⁸⁶.

Conclusion Sous Section 1.1

Dans la logique française de sécurité sociale, les titulaires de droits sociaux ne sont pas des cotisants à des prestations contributives selon la technique de l'assurance, à quoi on opposerait – pour la préconiser ou la combattre – la logique de citoyens finançant une prestation fiscale comme expression de la solidarité nationale. Loin de s'opposer, assurance et solidarité font système⁷⁸⁷.

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 contribuent en retour à soutenir le bouclage macro-économique et à reproduire – à 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.

L'assurance «est une catégorie essentiellement transitoire qui rend compte de la genèse de l'Etat social»⁷⁸⁸ qui a historiquement assumé un rôle central de légitimation, une légitimation de racine libérale qui a été dépassé avec l'émancipation du système français en régime salarial.

Dans ce contexte, 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

⁷⁸⁶ Jobert Br. et Muller P., L'Etat en action, 1987, p.55-56 « Un secteur est un assemblage de rôles sociaux structuré par une logique de fonctionnement en général professionnel ».

⁷⁸⁷ Friot B., Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé, revue de l'IRES no 30, 1999/2

⁷⁸⁸ Ramaux Ch., op.cit., p.19

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.

Les contributeurs perçoivent l'assurance sociale comme une redistribution pendant le cycle de vie au lieu de formes de redistribution interpersonnelles et cela peut être en raison de son acceptabilité par le public⁷⁸⁹. Le caractère assurantiel-salarial du système fondé par P. Laroque est affirmé non pas dans les déclarations mais dans son évolution historique concrète.

Pour reprendre l'attestation de Bruno Palier, dans l'évolution effective du système français nous retrouvons bien les principes d'universalité de Beveridge mais retraduits sous la forme d'un horizon souhaité, qui marquera les politiques de Sécurité sociale.

Les principes de Beveridge ne pouvant être mis en œuvre immédiatement, ils sont retraduits pour fixer un cadre d'évolution⁷⁹⁰ : « à défaut d'unité, volonté d'unifier le fonctionnement du système à partir du modèle du régime général ; à défaut d'universalité, volonté de généraliser le système à partir de l'extension de la couverture sociale ».

Mais cette image semble partielle ou incomplète : l'objectif de Laroque est l'universalité et non pas l'uniformité. Finalement, à défaut d'uniformité, la décision politique suivie sera de se limiter au système légal de base par un plafond et au maintien d'une prévoyance volontaire pour compléter ce système légal de base. Les contradictions entre la visée universelle et les pratiques assurantielles ne se révéleront que lorsque les ressources du système ne pourront plus correspondre à ses dépenses.

Ainsi, l'universalité demeure un objectif stratégique en mettant de côté l'uniformité au minimum des critères, « la citoyenneté », et à un minimum de protection. Mettant en juxtaposition la solidarité « de base », la solidarité libérale, avec la citoyenneté sociale ayant une ambition « d'ampleur » au niveau de couverture et une ambition « de plafond » au niveau de protection le système fondé par Pierre Laroque établit une assurance démarchadisante, centrée autour du salaire et son maintien. Cette vision bien que sans doute universaliste cible une couverture universelle très loin du principe d'uniformité et de ce point de vue éloignée de la vision beveridgienne.

⁷⁸⁹ Clasen J., What future for social security?, op.cit., p. 655 : L'assurance sociale allemande combine deux types différents de principe redistributif.

⁷⁹⁰ Palier Br., op. cit., p.102

Sous section 1.2 Le choix beveridgien d'un financement par des ressources étatiques et l'organisation financière britannique étatique et centralisé.

Le système britannique de sécurité sociale repose actuellement sur un enchevêtrement des programmes complexes et souvent interconnectés tandis que ses structures sont sujet à des réformes fréquentes. Ces structures se basent sur un cadre légal encore plus complexe. Néanmoins, le système fondé par Beveridge au dessous des réformes consécutives préserve des axes politiques stables formant un ensemble cohérent. Les objectifs du projet beveridgien articulés en 1946 (certaines assez tôt et d'autres à phases consécutives) démentis. Il reste toujours étonnant que les instruments de leur réalisation sont suivis avec persistance. Plusieurs choix fondamentaux ont été abandonnés (si non trahis) pourtant le système britannique trouve clairement sa maturation pendant les années 1970 à un système libéral.

Les éléments les plus caractéristiques qui en font un système unique et cohérent sont ses spécificités qui pourraient être limitées à sa structure centralisée et étatique qui ne se distingue pas de l'ordre étatique.

Principalement, on fait appel à la citoyenneté pour recouvrir à des ressources fiscales qui financent des dépenses autorisées étatiques. Le lien entre la ressource et la dépense se trace à la décision politique du parlement/gouvernement qui se déclare dans le budget étatique. Par conséquent, dès sa conception le rôle des syndicats est marginalisé en faveur de la gestion par les agents étatiques.

Le modèle beveridgien d'indemnisation du citoyen, à priori, semble le plus démarchandisant puisqu'il offre une indemnité de base égale à tous, indépendamment des gains antérieurs, des cotisations ou de rendement. Toutefois, cela peut constituer un système plus solidaire mais pas nécessairement «décommercialisant» puisque de tels systèmes ont rarement pu octroyer « des indemnités suffisantes pour offrir une véritable option de travailler ou non »⁷⁹¹.

Au dessus de ces éléments constitutifs, c'est la logique libérale qui construit les éléments séparés en système cohérent. En comparaison avec le système français, ce qui

⁷⁹¹ Esping-Andersen G., Les trois mondes de l'Etat providence, op.cit., p. 36

manque c'est l'établissement d'un ordre social avec ses propres comptes, sa gestion et surtout sa logique distinctive.

i. Un filet de sécurité d'assurance dépassé par un filet d'assistance

De plus en plus on comprenait qu'au lieu d'atteindre ses objectifs, le système de sécurité sociale avec le modèle Beveridge avait fondamentalement échoué à certains égards significatifs.

De 1911 jusqu'à 1946 (période de Assurance Nationale de Santé) l'assurance couvrait certains aspects de soins médicaux. Depuis, elle a été remplacée par le NHS qui assure gratuitement des soins à tous, financé par l'imposition générale. Le caractère particulier du programme national d'assurance maladie qui représente un compromis entre l'assurance sociale obligatoire et l'assurance privée volontaire.

L'argument de couvrir tous les risques a été utilisé par Beveridge comme une justification pour abolir ces catégories de la population qui étaient exclues. Toutes les personnes, employées sous un contrat de service, assujettis seulement à des exceptions marginales, seraient assurées pour tous les risques couverts. Encore plus radicalement, il a été aussi décidé d'inclure les professions indépendantes à l'exception de l'assurance chômage⁷⁹².

Mais, la question des prestations disponibles est celle qui a connu les plus radicales évolutions dans l'histoire de l'assurance sociale britannique.

L'élément central qui distinguait le système français du système britannique (au moins jusqu'à récemment) était la concentration importante du dernier au principe de prestations forfaitaires sur la base d'un besoin supposé au lieu d'une relation à la perte de revenu individuelle. Le principe était initialement garanti dans les programmes d'assurance-maladie et de chômage de 1911 et il était en accord avec l'opinion de l'époque que l'assurance sociale n'offrirait rien de plus qu'un filet de sécurité pour la survie pendant les périodes d'interruption temporaire du travail.

La conclusion de l'OIT que « seulement un systèmes de prestations variantes selon les salaires peut assurer que la personne malade sera protégée en proportion avec ses ressources et niveau de vie » était convenablement ignorée. La politique britannique

⁷⁹² Ogus A.I., op.cit., p. 217

était destinée à la fois à préserver les incitations à travailler et à encourager l'assurance volontaire pour ce qui dépasse le minimum.

D'autre part, le principe n'était pas appliqué ni uniformément ni de façon cohérente. Cela est démontré non seulement par le fait que les prestations de dépendance ont été introduites au hasard mais par le fait que le taux de prestations a commencé à varier selon les différents programmes.

L'approche du besoin et non pas de la perte de revenu pour l'assurance sociale avait son avocat le plus passionné en la personne de Beveridge⁷⁹³. Ce type de divergences arbitraires provoquait l'abomination de Beveridge et sur la base du besoin, il a essayé de rationaliser les forfaits. Il abhorrait le principe de remplacement de revenu parce qu'il pensait qu'il fallait traiter les individus uniformément pour des circonstances similaires mais aussi parce que les prestations au dessus un minimum devaient être le résultat d'une initiative personnelle. Pourtant, cette philosophie n'a pas eu de succès et pendant la période de 1959-1975 des prestations relatives au revenu ont été progressivement introduites.

Les principes généraux d'assurance impliquent un certain degré de liaison entre les risques liés aux individus ou aux catégories d'individus avec les charges financières. En termes économiques, cela est souhaitable dans la mesure où autrement les entreprises externalisent le coût de production. Mais, l'assurance sociale diffère significativement de l'assurance privée parce qu'elle évite de lier les contributions aux risques. Cela est devenu un thème général du système britannique mais non pas sans ses exceptions.

Par conséquent, sous cet angle, deux principes ont dominé l'assurance sociale britannique jusque dans les années 1980. D'une part, les contributions ont été payées par les employeurs et les employés et, d'autre part, elles étaient plafonnées au lieu d'être relatives au revenu. Beveridge défendait la pratique d'exiger des contributions par l'employeur, parce qu'il fallait que la protection sociale soit reflétée sur le coût de production, et parce que, selon lui, la participation des employeurs était de l'intérêt des relations de travail et de leur gestion.

Le deuxième principe, de contributions plafonnées, était facile à réconcilier avec la philosophie libérale individualiste et se différencie de la logique salariale du système français. L'assurance nationale a été conçue d'une telle façon par Beveridge qu'elle se limitait à une protection uniforme et de base assurant seulement un filet de sécurité. Cette vision minimale a été prouvée au fil du temps chevauché avec les

⁷⁹³ Ogus A.I., op. cit., p. 221

mécanismes d'assistance qui offraient un filet de sécurité sous contrôle de ressources.

Cela reflétait convenablement la notion de solidarité sociale. Dans leur capacité de bénéficiaires possibles, le pauvre et le riche étaient traités de façon uniforme. Pourtant, le corollaire de ce principe était que les contributions devaient être fixées à un niveau bas, abordable pour le travailleur le moins rémunéré.

Par conséquent, si les contributions de l'employeur et de l'état n'augmentaient pas considérablement, cela limiterait le niveau des prestations offertes. Cela était probablement la raison pour l'échec du système de *National Insurance* dans les années 1950 et pour le remplacement forfaitaire du régime avec les contributions relatives au revenu.

Depuis les débuts de *National Insurance* de 1911, il y avait une contribution de l'Échiquier pour la raison simple qu'autrement (seulement avec les contributions des employeurs/employés calculées à une base plafonnée forfaitaire) les contributions seraient insuffisantes pour payer de prestations à un niveau adéquat.

De l'autre côté, un très grand point de financement étatique était considéré de saper les fondements du principe assurantiel. Pour une période, notamment entre les guerres, on acceptait que l'Échiquier devrait contribuer l'un tiers et alors égale à celle des employeurs et employés.

Mais cette contribution élevée était jugée nécessaire à l'égard du chômage élevé de la période. Malgré les recommandations de Beveridge du contraire, cette pratique était partiellement maintenue dans la législation de 1946 vu que le gouvernement avait besoin d'un financement supplémentaire pour mettre en œuvre la politique de paiement des prestations complètes immédiatement aux nouveaux entrants. Beveridge envisageait un système de base de revenu contributif séparé de l'imposition, mais avec l'état comme troisième contributeur en addition aux employeurs et salariés.

De point de vue juridique, la participation étatique au financement était mise en place en forçant l'Échiquier de compléter aux contributions de chaque individu qui entrait dans le programme après 16 ans. Par conséquent, le gouvernement avait la responsabilité de payer par l'imposition étatique générale pour les programmes d'assurance sociale de sommes égales à un quart de contributions des employés et employeurs et un quart pour les travailleurs indépendants assujettis à un plafond. Pourtant, le moment où la contribution supplémentaire devait être accordée était à la discrétion du Trésor. Mais, la responsabilité étatique n'était pas régulièrement remplie. Au contraire, la pratique suivie était de recourir à ce mécanisme seulement pour couvrir

le déficit entre les ressources et les dépenses du fonds.

Le degré de la contribution du Trésor était alors fonction de la combinaison de divers facteurs, la population couverte et des considérations économiques générales incluses. Il variait de 6% en 1950 à 25% en 1960. Finalement, en 1965, pour « battre la pauvreté » croissante le gouvernement Travilliste a instauré des compléments proportionnels au revenu pour les prestations maladie et chômage. Pour les financer, il a fallu introduire une cotisation à l'assurance nationale, proportionnelle au salaire, venant s'ajouter à la cotisation forfaitaire initiale. C'est à cette période que les problèmes posés par le faible niveau des prestations de l'assurance nationale soit « compensé » par les prestations de l'assistance sociale ont commencé à atteindre un point critique⁷⁹⁴.

Sous la législation mise en place dans les années 1980, la discrétion concernant le moment et le montant est maintenu tandis qu'un nombre précis de 18% a été fixé pour les autres contributions.

ii. L'assimilation graduelle des contributions sociales avec les autres ressources étatiques

Actuellement, la liste des prestations contributives est considérée à représenter seulement une forme minoritaire de protection sociale. Cette évolution est le résultat du fait que le concept de l'assurance a été considérablement affaibli également par rapport de l'opinion publique. La plupart des citoyens comprennent les contributions sociales d'être comme une forme additionnelle d'imposition fiscale au lieu d'une base de garantie contractuelle de protection de l'état⁷⁹⁵.

Le système des contributions sociales est parmi les domaines les plus complexes et obscurs du droit de sécurité sociale britannique⁷⁹⁶. Bien que les Travillistes en 1969 et les Conservateurs en 1973 ont essayé d'éteindre les contributions relatives au revenu, c'est seulement en 1975 avec *le Social Security Act* qu'on a pu mettre en place cette réforme avec l'introduction parallèle du programme de retraites SERPS avec le *Social*

⁷⁹⁴ Hill M., « Un Etat-providence bâti sur des fondations bancales », *Informations sociales* 3/2010 (n° 159), p. 12-22. p.17: Ces problèmes persistent à l'heure actuelle.

⁷⁹⁵ Harris N., Social security law in contexte, Harris N. et al., *Chapter 6, The shape and characteristics of social security today*, pp. 155-205

⁷⁹⁶ Harris N., op.cit., p. 169

Security and Pensions Act.

Le nouveau programme de contributions du SERPS adoptait d'éléments d'impôt sur le revenu avec lesquels il a été partiellement harmonisé. On a, alors, introduit un seuil de revenu plus bas, sous lequel on ne devait pas payer de contributions, et un plafond qui n'est pas un élément d'imposition étatique.

Le *Social Security Act* a aussi permis de créditer des contributions pour certaines catégories de personnes qui étaient incapables de contribuer. Un nouveau système de taux différenciés de contributions a été introduit avec le *Social Security Act* de 1985. Avant cette législation il n'y avait qu'un taux. Le nouveau système fondait cette différenciation sur la base de revenus.

La clé de l'attrait politique du Rapport Beveridge et le succès même temporaire de la législation implantée ne se trouve pas aux propositions importantes sur l'assurance sociale mais plutôt aux engagements sur plus radicaux avec lesquels ils ont été accompagnés : le plein emploi, le NHS et la politique familiale⁷⁹⁷. Comme le disait Lloyd George «des prestations sociales pour des risques contrôlables sont significatives seulement dans la mesure où on s'efforce sérieusement à réduire ces mêmes risques ».

Par conséquent, on pourrait déduire que la sécurité sociale non accompagnée par ces politiques économiques et sociales fondamentales, était destinée à avoir des résultats médiocres. On pourrait le caractériser comme un système d'assurance largement effondré dans lequel les prestations sous contrôle de ressources, destinées par Beveridge de jouer juste un rôle de filet de sécurité, ont dominé le système⁷⁹⁸.

Dans son évolution et sa maturation le modèle beveridgien est caractérisé par un partage entre deux dispositifs aux logiques étrangères l'une à l'autre : un pôle public fiscalisé distribuant des prestations déconnectées du salaire et un pôle professionnel à base de régimes d'entreprise ou de branche préfinancés. Quant aux prestations des régimes professionnels, leur gestion est le fait d'opérateurs du marché financier, en particulier de « l'industrie des pensions »⁷⁹⁹.

Pour la protection sociale, gérée par l'administration fiscale pour la fraction la moins « intégrée » des travailleurs et par l'industrie financière pour les autres, elle a pour fonction de fournir des « travailleurs libres » sous la double figure des « pauvres » assumés par les contribuables et des « épargnants » alimentant l'accumulation financière.

⁷⁹⁷ Ogus A.I., op.cit., p.191

⁷⁹⁸ Hill M., *Social insurance in the UK : The fall of the Beveridge model*, op.cit.

⁷⁹⁹ Friot B., *Puissances du salariat*, op.cit., p. 15

Selon Lynes⁸⁰⁰, le dispositif britannique articule trois modes de couverture, complémentaires deux à deux selon le type de population :

-Les régimes d'entreprise étaient dans l'esprit de Beveridge, avec le plein emploi, le cœur de la protection sociale des salariés en garantissant à tous une sécurité du revenu sur une base professionnelle.

-L'assurance nationale est bien connue, car elle constitue l'essentiel du rapport Beveridge de 1942 largement vulgarisé au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale.

La contribution perçue par le système fiscal au bénéfice de l'administration de sécurité sociale. C'était suffisant aux yeux de Beveridge, pour qui l'assurance nationale ne constituait qu'un plancher glissé sous la société libérale. Ce plancher devait garantir le minimum vital : notons que le mot « salaire » ne fait pas d'apparition dans les travaux de Beveridge. Il ne s'agissait en aucun cas avec l'assurance nationale de distribuer des prestations référées au salaire : aussi bien ne l'étaient-elles ni dans leur financement ni dans leur montant. Il s'agissait de lutter contre la pauvreté.

La contribution forfaitaire s'étant révélée toutefois trop étroite, la contribution des salariés a été définie comme particulièrement progressive, avec franchise jusqu'à un plancher de salaire hebdomadaire et taux progressif au-delà. Si l'on fait abstraction du SERPS⁸⁰¹, l'assurance nationale a donc aujourd'hui le double caractéristique d'être redistributive (contributions progressives et prestations forfaitaires) et de ne garantir qu'un minimum vital.

Beveridge, ayant estimé la très grande impopularité avant guerre d'un dispositif de protection sociale largement marqué par la condition de ressources et la stigmatisation qu'elle entraîne, voulait la disparition de l'assistance nationale. L'assistance a au contraire pris une place croissante du fait de la médiocrité des prestations d'assurance. Rationalisée dès 1948 dans un dispositif national centralisé, elle représente aujourd'hui la moitié des dépenses du Welfare. « Au cours des années quatre-vingt-dix, l'assistance sociale a supplanté l'assurance sociale en tant que dispositif de sécurité sociale le plus complet »⁸⁰². Cette vision britannique d'une assurance de régime libéral est vouée à évoluer à une assurance sociale déconnectée du salaire et éloignée de son homologue français.

⁸⁰⁰ Lynes T., op.cit., 1985

⁸⁰¹ State Earnings Related Pension Scheme: (Programme étatique de retraite relatif au revenu)

⁸⁰² Alcock P., Avantages et inconvénients de la base de cotisation pour déterminer les prestations: une analyse sociale du système d'assurance au Royaume Uni, Revue Internationale de sécurité sociale, no1, pp. 33-54, 1996, p. 39

Au sein de ce dispositif bipolaire (prestations de solidarité d'un côté, prestations de patrimoine de l'autre) s'opposent deux modes de financement :

-une fiscalité soit générale s'inscrivant dans le domaine d'assistance soit une fiscalité préaffectée suivant la logique de l'assurance nationale. La fiscalité préaffectée consiste en des impôts qui, explicitement voués aux caisses ou administrations de sécurité sociale, n'alimentent pas le budget général de l'Etat. Ces impôts ont une double assiette : une contribution sociale assise sur le revenu, étrangère donc au salaire et un impôt sur le salaire direct et redistributif puisque progressif, qui finance les prestations forfaitaires. Sa finalité se rapproche donc de l'impôt progressif sur le revenu, il ne s'agit en aucun cas d'une cotisation sociale.

-une épargne salariale, le plus souvent assise sur le salaire direct, qui caractérise d'une part les régimes complémentaires d'employeurs et d'autre part les plans de retraite individuels. A la différence de la cotisation sociale, qui n'est pas préfinancée, les régimes complémentaires d'employeurs et les plans de retraite individuels génèrent une épargne que l'on qualifie de salariale parce qu'il s'agit d'une forme de rémunération par épargne obligatoire, retenue à la source par l'employeur.

Impôt préaffecté et épargne salariale vont de pair dans le financement de la protection sociale : l'impôt assure pour les salariés à faible qualification ou à temps partiel une couverture universelle de base, déconnectée du salaire, fondée sur les besoins et doublée d'allocations d'assistance, cependant que pour les autres actifs l'épargne préfinance les prestations liées au salaire dans des régimes à base professionnelle. Les systèmes de protection sociale obéissant à cette double logique sur le modèle anglais sont des systèmes bipolaires, et non pas à deux étages, car chaque pôle concerne des fractions différentes de la population active et ces deux pôles ne sont pas cumulables.

Mais, l'impôt se distingue de la cotisation par deux différences essentielles. D'une part, il n'ouvre pas de droit personnel de tirage sur les sommes collectées... Le remplacement des cotisations sociales par des impôts, même préaffectés comme la CSG, passe mal, car les travailleurs savent faire la différence, quant aux droits personnels qu'ils en tirent, entre un impôt, même préaffecté, et une cotisation. Cette acceptation plus faible de l'impôt est renforcée si l'impôt de substitution est un impôt progressif sur le revenu : la progressivité est génératrice d'exonération, de taux marginaux élevés et de fuite devant un prélèvement inégalement réparti : proportionnelle, la cotisation (comme d'ailleurs les impôts proportionnels) entraîne moins de fuite.

D'autre part, l'impôt, à la différence de la cotisation sociale, a comme base non

pas le travail mais la richesse, et il est appréhendé selon ses trois indicateurs classiques : la dépense qu'elle rend possible (impôts sur la dépense), le flux de revenu qu'elle génère (impôts sur le revenu des personnes physiques, impôts sur les sociétés), le stock mobilier et immobilier qui la constitue (impôts sur le patrimoine). Ainsi, alors que la cotisation pose l'individu comme « travailleur », l'impôt le pose comme « riche » ou symétriquement comme « pauvre ». Une autre conséquence est la gestion administrative d'un dispositif territorial non référé au travail et donc aux acteurs de la relation de travail.

Non référée au travail dans son financement, la ressource fiscalisée ne l'est pas dans son montant : les prestations de tels régimes sont forfaitaires et indexées sur les prix, avec comme référence le minimum social. De telles ressources déconnectées du mouvement des salaires sont distribuées de manière universelle.

iii. Une organisation financière des administrations publiques sociales intégrées dans le budget d'Etat.

Le Rapport Beveridge était une réaffirmation de la primauté de l'assurance sociale comme moyen de protection des individus contre les risques sociaux. Le modèle réciproque de protection, avec l'accent mis sur le fait que les gens gagnent le droit aux prestations par les contributions était de centralité pour la philosophie de Beveridge.

Le Plan nécessitait une rationalisation des méthodes d'assurance sociale qui consistait à la réorganisation des structures de protection sociale pour les mieux adapter aux paramètres des ambitions après guerre. Pour la première fois dans l'histoire de la politique sociale britannique on a entrepris une vue d'ensemble extensive de risques sociaux et de méthodes pour les satisfaire. Dans le premier chapitre on a vu que le plan comprenait six principes fondamentaux dont le troisième était « l'unification de la responsabilité administrative ».

Ce troisième principe constituerait une avance majeure par rapport aux arrangements précédents. Les programmes d'assurance sociale d'avant guerre ont été établis à différents moments et avec de différents objectifs administratifs. La tâche désormais serait d'avoir un fonds unique (pour atteindre une meilleure efficacité) dans lequel les individus donneraient une contribution totale. Et un bureau unique serait

responsable de recevoir les demandes pour toute forme de prestation.

L'intégration et la centralisation graduelle est un thème qui règne dans l'histoire de l'assurance sociale britannique. Le système d'organisation était l'objet de critiques sévères pendant la période d'entre-guerre. L'idéal de la liberté de choix, en ce qui concerne la qualité du membre d'une société approuvée et en ce qui concerne le traitement médical, a fait preuve à plusieurs occasions de son caractère irréaliste. Les sociétés étaient incapables de promouvoir des mesures générales de prévention et d'amélioration du traitement, parce que ce système concurrentiel et désintégré le rendait irréalisable.

Le financement était lourd et mal géré. Pour les programmes sociaux d'étendue nationale, sauf les raisons strictement sociales, s'est ajoutée la reconnaissance croissante que les problèmes financiers pourraient être gérés seulement par une gestion centralisée⁸⁰³.

On pourrait soutenir que pour la période après la seconde guerre mondiale c'était le NHS qui représentait pour la majorité du peuple britannique l'état providence. La transition de la conviction d'une protection contre la maladie fondée sur le principe d'assurance et financé primordialement par des contributions à un système de provision universelle financée par l'imposition générale était alors cruciale à la fois pour les fondations de l'état providence moderne et la reconnaissance des limites de l'assurance sociale.

Par ailleurs, la concurrence entre le panorama des compagnies était considérée comme engendrant l'inefficience de leur administration sous la forme de gaspillages de chevauchement au lieu de conduire à des meilleures prestations pour les assurés.

De ce genre était le type de considérations qui a conduit les autorités britanniques de s'éloigner de l'approche orthodoxe continentale pour l'assurance sociale. La notion d'un service de santé universel financé par l'imposition étatique générale a gagné plus d'élan pendant la Seconde Guerre Mondiale de l'idéal de solidarité sociale que les conditions de guerre ont nourri.

L'établissement des différents programmes à des rythmes différents avec des différents objectifs a naturellement conduit à un manque de coordination. Par ailleurs, le caractère compromis du programme de santé qui a essayé de combiner les vertus du système étatique, offrant un minimum de prestations, avec les vertus de l'assurance privée, permettant des prestations additionnelles au-dessus du minimum a résulté à un

⁸⁰³ Ogus A.I., op.cit., p.171

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
degré de centralisation considérable⁸⁰⁴.

Les Sociétés Approuvées ont été abolies et Beveridge aurait préféré un seul ministère chargé avec toutes les prestations sociales, les prestations d'assistance sous contrôle de ressources comprises. Cela a été rejeté par le gouvernement : les prestations d'assurance (le programme d'assurances industrielles inclus) seraient gérées par l'administration séparément.

-Les retraites de Guerre gérées par le Ministère de Retraites.

-Le NHS par le ministère de Santé.

-L'assistance nationale gérée comme son prédécesseur par un indépendant Conseil National d'Assistance.

Le nouveau Ministère d'Assurance Nationale a été institué en 1944 : à l'origine il était destiné à être appelé Ministère de l'Assurance Nationale, mais la nomenclature a été abandonnée pour préserver la continuité avec les programmes d'avant-guerre. Parce que apparemment le terme « d'assurance sociale » était utilisée en Allemagne et il faisait une allusion directe à un autre régime de protection sociale.

Quatre Actes avaient construit un réseau de sécurité sociale⁸⁰⁵ qui protégeait tout le monde contre le besoin et l'indigence : il s'agissait du *Family Allowance Act* de 1945, du *National Insurance and Industrial Injuries Act* de 1946 et du *National Assistance Act* de 1948.250 : Le ministère de d'Assurance Nationale a été déjà créé en 1944 pour assumer l'assurance maladie les retraites contributives et non contributives et complémentaires du ministère de la Santé, l'assurance chômage et l'assistance du ministère de Travail. Cette réorganisation administrative massive a commencé en 1945 au même moment de la préparation pour l'introduction des allocations familiales en 1946.

Le *National Health Service Act* est passé en novembre 1946. En effet, l'acte a établi la structure du nouveau service dont le principe de base était un service universel disponible à tous. Un service de santé compréhensif était disponible à tous les citoyens à travers une structure administrative de trois parties impliquant les hôpitaux, des services

⁸⁰⁴ Ogus A. I., op.cit., p. 229 : L'administration résidait au sein des Sociétés Approuvées, Friendly societies, syndicats et sociétés d'assurance qui remplissaient deux conditions : elles n'étaient à but lucratif et elles étaient assujetties au contrôle absolu de leurs membres. L'approbation était préservée aux Commissaires d'Assurance Nationale de Santé qui supervisaient l'ensemble du système. Chaque assuré s'affiliait à une société de son choix qui avait pourtant un pouvoir limité de réfuter l'insertion. Chaque société formulait ses propres règles gouvernant le paiement des prestations bien que leurs règles étaient soumises à de conditions statutaires.

⁸⁰⁵ Fraser D., *Evolution of the british welfare state*, 3rd Edition, Palgrave Macmilan

médicaux et des autorités locales de santé et de protection. Les hôpitaux locaux et de la mutualité ont été nationalisés et mis sous le contrôle de comités d'hôpitaux régionaux nommés par le ministre de Santé.

Lorsque les prestations d'assurance ne pouvaient pas satisfaire les besoins des demandeurs, des allocations supplémentaires étaient disponibles sous contrôle de ressources et à travers le Comité d'Assistance qui a été renommé en Comité d'Assistance Nationale. Le *National Assistance Act* de 1948 a offert un service de parapluie inversé couvrant tout le programme de sécurité sociale. Le Comité d'Assistance Nationale était destiné à agir comme un filet de sécurité pour ceux qui tombaient hors la couverture du système d'assurance nationale, et il devrait être extraordinairement flexible pour répondre à une variété de besoins créés d'une société complexe. La plupart de changements mis en place depuis 1946 étaient de caractère plutôt « cosmétique » que substantiel. En 1953, les ministères d'Assurance Nationale et de Retraites sont réunis et finalement en 1966 le vœu de Beveridge pour un ministère de Sécurité Sociale a été accompli. La pression majeure pour cette réforme était le fait que l'assistance nationale au lieu de s'atrophier comme l'espérait Beveridge, s'est renforcé et a gardé un rôle central.

On pensait alors qu'il serait souhaitable de transférer le stigma de cette part de l'administration qui venait de la continuité entre le Conseil d'Assistance Chômage d'avant guerre et le Conseil National d'Assistance d'après guerre. Par ailleurs, il serait plus pratique pour les personnes recevant à la fois de prestations d'assurance et d'assistance.

Une telle structure centralisée des chevauchements inévitables et inefficiences se démontrait très coûteuse. Toutefois, avec quelques changements d'ampleur mineure ce cadre restait inchangé jusqu'à 1946 et son ampleur était étendue en 1925 aux programmes de retraite complémentaire.

L'assurance chômage était plus centralisée. Les échanges d'emploi sous la supervision du Board of Trade et elles sont transférées en 1920 au Ministère de Travail. Pendant la période de chômage chronique, quand les individus étaient soumis à un contrôle de ressources, il était clair que quelques additions institutionnelles étaient nécessaires afin d'investiguer les ressources du bénéficiaire. Au lieu d'utiliser les autorités des Lois de Pauvres stigmatisés et stigmatisants on a établi les Comités d'Assistance Publique. Les deux étaient dépendantes du contrôle ministériel. L'objectif était d'éliminer quelques questions de controverse de l'arène politique. Mais la conséquence était qu'aucun des corps n'était contrôlé par le Parlement.

Les deux programmes existants, celui du chômage et celui de l'assurance maladie et vieillesse, ont été fusionnés en un seul système d'assurance nationale. Les membres des deux institutions étaient désignés par le Ministre de Travail et en pratique ils étaient également divisés entre employeurs et syndicalistes.

Par conséquent, le ministère de Sécurité Sociale devait gérer toutes les prestations, les prestations supplémentaires incluses, malgré le fait que les dernières étaient à la responsabilité d'une Commission de prestations supplémentaires indépendante pour juger les demandes et de formuler les politiques générales pour guider les officiers à l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. Une évolution finale à cette restructuration a été faite en 1968 : les ministères de Santé et de Sécurité Sociale se sont fusionnés en un nouveau ministère de Santé et de Sécurité Sociale.

A part la tendance centralisatrice et hors du contexte du programme de Beveridge, il est facile à observer la marginalisation des syndicats et des pouvoirs locaux. Jusqu'aux années 1980, les syndicats n'ont pas de rôle important dans l'esquisse des politiques britanniques⁸⁰⁶. La protection sociale anglaise ignore l'intervention des acteurs nationaux du rapport salarial (confédérations syndicales et patronales) dans sa gestion.

Les prestations forfaitaires de l'assurance nationale sont gérées par une administration : elles s'inscrivent dans la longue tradition de soutien fiscal au revenu des « travailleurs pauvres » initiée au XVI^{ème} siècle par la loi des pauvres. Les réformes de la période thatchérienne ont marginalisé avec succès deux grands opposants de veto dans l'état providence britannique, et notamment les syndicats et les collectivités territoriales.

En Grande Bretagne, la responsabilité primaire pour la gestion des dépenses publiques incombe au Chancellor of the Exchequer et au Treasury⁸⁰⁷. Tandis que c'est le parlement qui vote annuellement pour approuver les dépenses des ministères, il demeure le principe selon lequel les ministères peuvent faire des paiements qui ont été autorisés par le Treasury⁸⁰⁸. Le processus pour faire cette autorisation est appelé le « tour de

⁸⁰⁶ L'échec de la grève des mineurs en 1984-1985, l'adoption de législation contre les syndicats entre 1980 et 1993 a affaibli les capacités mobilisatrices des syndicats. La rhétorique de Thatcher présentait les syndicats comme une de causes primaires pour le «déclin britannique»... Le New Labour n'a pas renversé cette tendance et il a fait une rupture du parti avec les syndicats.

⁸⁰⁷ Les deux ont une longue tradition de gestion des finances de l'état. Pendant l'époque médiévale l'Exchequer était l'office dans lequel le trésorier du Roi gardait et comptait le revenu royal... En 1833 le parlement a passé une législation qui a formellement créée le Treasury comme un ministère sous le Chancellor of the Exchequer.

⁸⁰⁸ Baldock J., Jenkins B. et Gray A., Public Expenditure decision-making, Chapitre 10, pp. 275-306,

dépenses » (spending round) et les annonces des résultats de ces processus sont les points clés du calendrier de politique sociale. Dans une mesure ce processus reste annuel⁸⁰⁹.

La procédure budgétaire britannique comporte trois cycles nettement distincts, mais liés entre eux⁸¹⁰. D'abord, le cycle du budget lui-même, qui est centré sur les grandes masses financières, la gestion de l'économie et l'approbation des recettes. Le point culminant est le vote des recettes (*Finance Bill*) qui est publié un certain temps après le discours budgétaire (*Finance Bill*), d'un projet de loi unique et exhaustif qui porte à la fois sur les modifications de la politique fiscale et sur l'administration des impôts. Ce vote donne force de loi aux orientations dont le Chancelier de l'Échiquier donne les grandes lignes dans les documents budgétaires. C'est le moment fort du volet recettes de la procédure. Ensuite, la phase des « estimations », qui suit le budget, est parachevée par l'autorisation des dépenses publiques.

Il n'existe pas de loi cadre pour guider la préparation du budget par le pouvoir exécutif et le Trésor joue un rôle prépondérant. Il établit un projet et le soumet à l'accord du Cabinet (par l'intermédiaire d'une sous-commission). La présentation à la Chambre des communes prend la forme d'un discours officiel du Chancelier de l'Échiquier prononcé le « jour du budget ». La loi ne définit pas les agrégats de recettes, de dépenses et de solde budgétaire. En vertu de la loi de finances de 1998 (s. 56), le contenu de tout document adressé par le Trésor au Parlement doit être conforme aux dispositions en rapport du code de stabilité budgétaire, qui est également établi par le Trésor (s. 55).

Les estimations de dépenses du projet de budget couvrent les besoins de tous les ministères centraux (avec les agences qui leur sont rattachées), et les transferts aux collectivités locales⁸¹¹. A la différence du cadre budgétaire français, le budget comprend les retraites et les finances de la sécurité sociale. Les estimations annuelles incluent les besoins nets de divers régimes publics de retraite par répartition, notamment ceux des

dans Manning N. et Vickerstaff SA. (éds), *Social Policy*, 3^{ème} édition, Oxford University Press, Oxford, 2007

⁸⁰⁹ Le tour commence chaque novembre. A la fin du tour, d'habitude vers le fin mars te le début d'avril, le Chancellor annonce le Budget. Cela est essentiellement pour le côté ressources des plans des dépenses publiques : les impôts à imposer et l'endettement nécessaire. Entre le Budget de printemps et l'automne, il y avait des négociations entre le Treasury et les ministères dépensiers sur l'allocation des ressources dans l'année. Cela était appelé le « tour de dépenses annuels » (annual spending round).

⁸¹⁰ OCDE, Cadre juridique des systèmes budgétaires, op.cit., p. 519-522

⁸¹¹ C'est le Trésor et non la loi qui décide des unités institutionnelles couvertes par les estimations. Sont incluses les assemblées décentralisées d'Ecosse et du pays de Galles et aux conseils locaux anglais), aux hôpitaux et autres organisations de santé

enseignants, des salariés du service national de santé, du personnel judiciaire, des forces armées et des fonctionnaires. Ces régimes sont alimentés par le budget général (*Consolidated Fund*). Les estimations détaillées reprennent – sous l'appellation de dépenses « non budgétaires » – des crédits publics financés sur d'autres sources que le budget général, en particulier le fonds d'assurance national. Les divers régimes de la sécurité sociale sont régis par plusieurs lois, notamment la loi de 1986 sur la sécurité sociale (qui donne au gouvernement une grande latitude pour réglementer, y compris en matière de cotisations réglées par les employeurs et les salariés), la loi de 1992 sur les cotisations et les prestations, et un certain nombre de textes sur les retraites.

Ainsi, bien que le fonds d'assurance national soit doté d'attributions réglementaires propres, ses besoins de financement sont mentionnés explicitement dans le budget annuel. Ils dépassent de loin les versements nets émanant du budget général, puisque le financement est surtout assuré par les cotisations qui sont réglées au fonds.

L'implication du *Treasury* au champ des politiques sociales des autres ministères devient plus proactive. Les rapports Portillo constituent une intervention du *Treasury* au territoire des ministères dépensiers au contraire du système précédent de Public Expenditure Review qui était annuel et réactif⁸¹². L'histoire des dépenses publiques depuis la fin des années 1960 consiste à l'accroissement continu du *Treasury*⁸¹³ et ces rapports préparent la voie pour les *Comprehensive Spending Reviews* de 1997 qui contribuent à l'extension du contrôle direct du *Treasury* sur une vaste gamme de domaines de politique sociale.

Le *Treasury* assume un rôle extrêmement important dans le domaine de la politique sociale, et surtout par rapport au New Deal pour les demandeurs d'emploi et les politiques de crédits d'impôt⁸¹⁴. En 1988, le Premier Ministre avait établi une Efficiency Unit (Unité d'Efficiency) et étendait ainsi le rôle du Cabinet Office afin de poursuivre d'interventions actives et des opérations et planification détaillées pour les ministères sociaux⁸¹⁵.

En 1998, le tour annuel a été remplacé par les *Comprehensive Spending Reviews*, qui établissent des plans pour les trois années à venir. Ces plans triannuels sont désignés à rompre la culture ancienne de tours annuels. En donnant aux ministères de

⁸¹² Deakin and Parry, 1997

⁸¹³ Hecló H., *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*, New Haven: Yale University Press, 1974

⁸¹⁴ Taylor-Gooby P., *Risk and the welfare state*, 2001

⁸¹⁵ Taylor-Goob P., *Risk and the welfare state*, op.cit., p. 197

budgets triannuels, on met en place un horizon à long terme pour l'investissement, la planification et la mise en priorités. Cette situation conduisait à « un cycle annuel d'une année à l'autre de demandes progressives des départements : des accords ont été conclus après négociations sur les entrées au lieu d'une analyse des résultats et de l'efficacité ⁸¹⁶»

En addition au contrôle du Treasury pour la mise en œuvre des « *Public Service Agreements* » (Conventions du service public), les services publics sont à la fois contrôlés, entre autre, par le National Audit Office, la Commission d'Audit, le Health Inspectorate et le Social Services Inspectorate.

Le *Treasury* (Ministère de Finances et de l'Economie) qui est chargé d'esquisser et de mettre en œuvre la politique sociale et les finances de l'état. À partir de l'agence d'*Inland Revenue*, il collecte les impôts et les contributions de sécurité sociale et il verse les crédits d'impôts.

Conclusion Sous section 1.2

Le Royaume Uni est un état unitaire dans lequel le gouvernement central dirige le plus de l'activité gouvernementale. La protection sociale n'est pas ainsi sectorisée du point de vue financier. Les finances des domaines différents de politique sociale sont gérées par le Treasury. Le recouvrement des ressources est opéré de la même manière que les autres politiques publiques par programme ministériel.

Le budget de la protection sociale britannique n'a pas une forme distincte du budget étatique. Parlant d'un budget social on fait allusion à une construction informelle qui rassemble des ressources étatiques attribuées aux ministères impliqués et aux autres agences qui ont des compétences et des ressources de politique sociale.

Section 2. La coexistence de modèles de financement compétitifs et complémentaires.

⁸¹⁶ Government's Economic and Fiscal Strategy Report, Stability and Investment in the Long Term, Cm. 3978, 2001, p. 3

Le nouvel environnement de protection sociale en France et au Royaume Uni est celui d'adaptation. Les problèmes apparus se trouvent à la fois dans le domaine de la politique sociale ainsi que dans ses sources de financement.

Dans le contexte de ce chapitre nous allons analyser les limites, les problèmes et les marges de réaction de la notion de l'assurance sociale à sa version libérale. Évidemment, les questions à confronter sont différentes parce qu'il s'agit d'une assurance qui opère dans des systèmes de logique différente. Néanmoins, la tendance pour l'évolution de l'assurance est en gros celle d'une convergence. L'introduction et surtout l'augmentation significative des impôts sociaux préaffectés en France vont de pair avec la « banalisation » des contributions sociales britanniques fonctionnant comme impôts « hypothéqués ».

Sous section 2.1 La dualisation des logiques de financement du système français et la particularité des impôts sociaux.

On a déjà réalisé que le caractère du système français de sécurité sociale ne repose pas sur les déclarations du moment historique de son établissement plutôt dans son développement effectif.

Depuis sa création, le mode de financement de la protection sociale a fait l'objet de nombreux débats. Ceux-ci ont longtemps été tranchés en faveur des cotisations sociales et contre le financement par le budget de l'Etat. Ce mode de financement assis sur les salaires consacre la centralité du travail dans l'organisation de la protection sociale française, ainsi, la légitimité de la place des syndicats de salariés et d'employeurs dans les institutions de protection sociale.

Une des premières méthodes employées pour accroître les ressources du système de Sécurité sociale a été d'élargir l'assiette des cotisations sociales, c'est-à-dire l'étendue des revenus sur lesquels sont prélevées les cotisations sociales. Cette méthode garantit un accroissement des ressources sans aucun changement profond ni des instruments, ni de la logique du système de protection sociale: il s'agit simplement de changer le niveau d'utilisation des instruments déjà en place.

Dans les années 1950 et 1960, les cotisations sociales (principalement celles payées par les employeurs) sont progressivement augmentées tout en restant soumises à un plafond (au-delà duquel les cotisations sociales ne sont plus prélevées). C'est en 1967

qu'est initiée une dynamique d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales, avec les premières mesures de déplafonnement qui sont décidées.

A partir de la crise des années 1970, les régimes de la Sécurité sociale connaissent un déficit qui ne cesse d'augmenter. Les principales mesures prises pour combler ce déficit ont longtemps et surtout consisté à augmenter les cotisations sociales payées par les salariés, mais les différents gouvernements ont aussi cherché à trouver de nouvelles ressources pour la Sécurité sociale.

Jusqu'à la fin des années 1980, toute tentative de fiscalisation du financement de la protection sociale a été vivement combattue par les partenaires sociaux. Pour contourner ces oppositions, les gouvernements s'y sont pris de façon très progressive, d'abord en élargissant l'assiette des cotisations, puis en créant de nouvelles taxes, et enfin, symbiose de ces deux approches, en créant une contribution proportionnelle sur tous les revenus.

Les caractéristiques typiques du système français après les « Trente Glorieuses » sont incriminées et ses fondements sont mis en question⁸¹⁷ :

-protéger les travailleurs ne soutient plus l'intégration sociale, au contraire il conduit à l'exclusion sociale

-le système existant ne contribue plus à la croissance économique, au contraire il l'empêche à travers ses mécanismes de financement.

Le principe de financement exclusif de la sécurité sociale par des cotisations sociales assises sur les salaires sera rapidement interprété de façon restrictive par les représentants des salariés et du patronat à un sens double: les cotisations sociales doivent financer la totalité des prestations de sécurité sociale mais rien que les dépenses de sécurité sociale. Mais, en même temps, ce financement exclusif est à la fois un financement limité aux prestations contributives interdisant le paiement des prestations d'assistance avec des cotisations sociales. Et il devrait être fait appel au budget de l'Etat pour financer les autres dépenses « sociales, qualifiées de charges indues ». Le choix se fait, en ce moment, de recourir aux ressources de nature fiscale au lieu des ressources traditionnelles et ce même choix est le début du choix de réorientation du système de protection sociale.

Chaque crise financière du système français était l'opportunité de l'expression à différents types de solution, du « plan Questiaux » au « plan Juppé ». La généralisation et l'intensification des allègements de cotisations patronales de sécurité sociale a été

⁸¹⁷Maarek V. G., Emploi et protection sociale : les voies étroites de la réforme, Droit Social, février 1995

amorcée par la loi du 27 juillet 1993 puis renforcée progressivement jusqu'en 1998 et 2000 avec la réduction du temps de travail (lois dites "Aubry I et II du 13 juin 1998 et du janvier 2000). Cet approfondissement de la politique d'incitation à l'emploi par la diminution du coût du travail a renforcé la dépendance financière de la sécurité sociale vis-à-vis de l'Etat.

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...

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 systématisant 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.

“Certaines dépenses de sécurité sociale (prestations familiales, avantages versés aux mères de famille ou de prise en compte de périodes de chômage dans l'assurance vieillesse) relèvent de la solidarité nationale et non de l'assurance (solidarité professionnelle). Autrement dit, certains revenus (patrimoine) ont échappé à toute contribution alors qu'il s'agit de financer des charges de pure solidarité.⁸¹⁸”

i. L'apparition et l'évolution de la CSG et la CRDS comme des impôts sui generis

La question de la meilleure façon de financer le système de sécurité sociale n'apparaît pas dans les années 1990, même pas dans les années 1980, mais dès la création du Plan Français de sécurité sociale⁸¹⁹. Les contributions sur les primes de l'assurance

⁸¹⁸Chauchard J.-P., Droit de la sécurité sociale, 4ème édition, LGDJ, 2005, p.243

⁸¹⁹ Dupuis J.-M., Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme, Droit social, février, 1992

automobile financent le système depuis 1967. A partir du début des années 1980, afin d'augmenter les recettes des régimes de Sécurité sociale, les gouvernements vont augmenter les cotisations sociales (et principalement celles des salariés)⁸²⁰. Mais ils vont aussi mettre en place puis augmenter des impôts et taxes affectées. Aujourd'hui, 23 impôts et taxes différents sont affectés au financement de la protection sociale.

De 1974 à 1981, le débat devient à dominante économique. Le nombre des rapports se multiplie: 17 seront publiés entre 1974 et 1981. D'après ces rapports, s'il faut réformer le mode de financement, c'est en raison des effets défavorables qu'exercent les cotisations sociales sur l'emploi. A cette époque, la cotisation sur la valeur ajoutée apparaît pour la plupart des rapports comme la meilleure des solutions envisageables. Mais en 1981 s'opère une rupture dans les préconisations des rapports. Les propositions de prélèvement sur la valeur ajoutée, qui pèserait sur les entreprises, sont abandonnées au profit de prélèvements sur les ménages.

A partir de 1981, la plupart des rapports se retrouvent pour promouvoir la mise en place d'une cotisation proportionnelle sur le revenu. Pourtant, les impôts mis en place entre 1983 et 1986 sont des contributions exceptionnelles parce qu'elles sont de durée limitée dans le temps⁸²¹.

Les premiers impôts à avoir été développés sont les taxes sur les produits. Parmi celles-ci, une des plus anciennes est la taxe sur les assurances automobiles, créée en 1967. En 1982, sont créées une taxe sur le tabac et l'alcool et une taxe sur les publicités pharmaceutiques, puis une taxe sur les grossistes répartiteurs en 1983⁸²². En 1996, un nouveau prélèvement sur les produits des jeux est créé. En octobre 1997, une nouvelle taxe est imposée sur le développement des ventes directes de médicaments. Fin 2000, le gouvernement a décidé d'augmenter de 5 % en trois ans les taxes sur le tabac qui servent à financer la protection sociale. La taxe sur les tabacs a encore été augmentée en 2001

⁸²⁰ En 1996, 80% de la protection sociale était financée par des cotisations sur les salaires. Le choix a été fait de rendre le système plus «amical à l'emploi» avec l'argument que le taux de cotisations des employeurs étaient trop élevés et décourageaient l'embauche. Le début de cette politique a été faite en 1993 avec le «Plan quinquennal pour l'emploi» du gouvernement Balladur selon lequel les salaires 1,3 fois au dessous du salaire minimum étaient exemptés des cotisations sociales.

⁸²¹ Contribution de 1% sur le revenu des personnes physiques pour financer la branche prestations familiales avec l'ordonnance du 30 avril 1983 ; contribution de 0,4% sur les revenus imposables de l'année 1985 affectée à la branche vieillesse avec la loi du 18 août 1986

⁸²² Ces taxes subissent de nombreuses augmentations en 1987, 1988, 1990 et 1993, dans le cadre des plans de redressement des comptes de la Sécurité sociale.

pour financer le FOREC⁸²³. En 1999, le gouvernement Jospin a créé une nouvelle taxe affectée au financement de la protection sociale: l'écotaxe⁸²⁴.

Les taxes sur les produits qui rapportent le plus de ressources à la protection sociale sont les droits prélevés sur les tabacs (51,7 % du total des impôts sur les produits) et les droits sur les alcools (20,3 % du total).

Les politiques de réduction des « charges sociales » ont donc impliqué une part croissante de l'impôt pour financer la protection sociale. À l'origine, la justification de ces taxes et impôts vient de ce qu'elles rendent plus coûteux des facteurs d'augmentation des dépenses sociales (automobile, tabac, alcool, industrie pharmaceutique). Ces nouvelles taxes sont apparues lors de leur création d'autant plus acceptable qu'elles représentaient une très faible part des ressources de la protection sociale. L'ensemble de ces taxes ne représentait que 0,95 % des recettes du régime général en 1988, mais leur contribution a été multipliée par près de six depuis lors. La contribution des impôts et taxes affectées au financement de la Sécurité sociale va cependant surtout augmenter avec la mise en place et le développement de la CSG.

La CSG a été créée par la loi de finances pour 1991, avec un taux de 1,1% au profit de la CNAF⁸²⁵. Sur le modèle de la CSG l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale a été créé une contribution pour le remboursement de la dette sociale au taux de 0,5%. Enfin, les augmentations de la CSG décidées en 1997 et 1998, liées à une diminution des cotisations d'assurance maladie, ont été affectées à la branche maladie. Le rendement total de la CSG, est depuis supérieur au produit de l'impôt sur le revenu.

La montée en charge de la CSG a modifié en profondeur la structure de financement de la sécurité sociale, en faisant participer les revenus du patrimoine et des placements financiers, ce qui répond à une préoccupation d'équité tout en garantissant à

⁸²³ Le gouvernement Raffarin à lui-même encore considérablement augmenté les taxes sur le tabac, sans toutefois que les recettes supplémentaires aillent directement à la Sécurité sociale.

⁸²⁴ Intitulée Taxe générale sur les activités polluantes, elle regroupait à l'origine diverses taxes frappant notamment la mise en décharge des déchets ménagers ou encore le bruit généré par le trafic aérien. Elle rapporte 350 millions d'euros en 1999. En 2000, elle est étendue une première fois au secteur agricole et aux fabricants de lessive, et doit rapporter 520 millions d'euros. Dans le cadre du collectif budgétaire voté fin 2000, le gouvernement avait prévu de l'étendre aux consommations intermédiaires d'énergie par les entreprises. Mais le Conseil constitutionnel a censuré cette extension le 29 décembre 2000, considérant que cette extension rompt l'égalité devant l'impôt, et que la TGAP ne devait pas concerner l'électricité, mais uniquement les énergies polluantes accroissant l'effet de serre.

⁸²⁵ Son taux a été majoré de 1,3% en 1993, le produit issu de cette augmentation étant affecté au FSV.

la sécurité sociale des ressources moins dépendantes de l'évolution de la masse salariale. Les revenus du capital représentent désormais 11% du produit de la CSG, soit justement la part de ces revenus dans le revenu total des ménages.

La CSG et la CRDS sont constituées chacune de plusieurs contributions distinctes, assises sur l'ensemble de revenus des personnes physiques fiscalement domiciliées en France et différenciés par quatre types de revenus :

- les revenus d'activité et de remplacement,
- les revenus de placements,
- les revenus du patrimoine et
- les revenus des jeux.

Le mécanisme de recouvrement des cotisations sociales s'applique et se met en place également pour le recouvrement des impôts sociaux. Concrètement, l'imposition étatique s'adapte au dispositif de recouvrement des ressources salariales dans la mesure où il s'agit des salaires où des prestations sociales. Le champ d'application personnel de la CSG est très étendu avec l'application des règles fiscales⁸²⁶.

Le recouvrement d'impôts sociaux diffère selon la catégorie du revenu concerné. La CSG sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement est recouvrée selon le régime de l'impôt sur le revenu, seuls compétents étant les services fiscaux. La CSG et la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement sont recouvrées par les URSSAF en même temps et selon les mêmes règles que les cotisations sociales, directement à la source par un précompte de l'employeur ou de l'organisme prestataire. La dualité du contrôle juridictionnel est également fondée sur l'assiette du prélèvement.

La situation est très simple pour les revenus d'activité. Tous les salaires, traitements, indemnités et revenus professionnels des travailleurs indépendants sont soumis au même taux (7,5% de CSG et 0,5% de CRDS). Sont notamment inclus dans l'assiette de la CSG et la CRDS les indemnités de licenciement ou de rupture du contrat de travail, les contributions patronales au financement des prestations complémentaires de prévoyance, les indemnités des élus, les primes de fonctionnaires et les cotisations sociales.

Alors que les revenus de remplacement étaient initialement soumis au même taux que les revenus d'activité, une différenciation a été introduite s'agissant de la CSG en 1997 et 1998. Un certain nombre de revenus de remplacement sont exonérés de CSG

⁸²⁶Art 127, loi de finances pour 1991, sauf diverses exceptions tenant compte notamment des ressources des bénéficiaires de revenus de remplacement ou de capital.

et de CRDS :

- les pensions de retraite ou d'invalidité à condition qu'il s'agisse d'une prestation non contributive

- les allocations de chômage et de préretraites sous les mêmes conditions

- les rentes d'accidents de travail, les allocations veuvage et les capitaux d'assurance décès

- le RMI, l'AAH et les prestations d'aide sociale

En revanche, sont assujettis à la seule CRDS la plupart des prestations familiales et aides au logement. Les CAF opèrent un précompte au moment du versement de la prestation correspondante. Le montant de la CSG acquittée est partiellement déductible de l'impôt sur le revenu. Cette déductibilité partielle qui atténue la progressivité de l'impôt sur le revenu, ne concerne bien entendu que les personnes imposables. La CSG et la CRDS sont également assises sur une fraction représentative des gains des joueurs.

La véritable rupture dans le mode de financement de la protection sociale intervient avec la création de la Contribution sociale généralisée (CSG). Cette contribution est un nouvel instrument de financement de la protection sociale qui introduit une nouvelle logique dans le système. Depuis le milieu des années 1970, les conceptions dominantes des cotisations sociales ont considérablement évolué. Nous savons que dans le contexte de reprise économique qui marque les années 1988 à 1990, les déficits sociaux se résorbent et enfin il est difficile au gouvernement Rocard de mettre en œuvre les mesures structurelles qu'il souhaite pour la protection sociale. Fin 1990, le « trou de la Sécu » étant revenu dramatiser la situation de la Sécurité sociale, le projet de mise en place d'une nouvelle contribution sociale va revoir le jour.

La multiplication des analyses dénonçant le poids économique des cotisations sociales, les politiques de « baisse des charges » ont eu leurs effets: les cotisations sociales sont de moins en moins perçues comme un salaire différé et de plus en plus comme un coût.

En outre, il est de plus en plus apparu injuste de financer des prestations qui se sont peu à peu étendues à l'ensemble de la population (y compris à ceux qui ne travaillent pas) par des ressources seulement assises sur les salaires. Depuis 1974, de nombreux rapports se sont penchés sur la meilleure façon de réformer le mode de financement de la protection sociale, de façon à le rendre plus efficace économiquement (favorable à l'emploi), plus juste socialement (participation de tous au financement de la protection sociale) et acceptable politiquement (par les syndicats de salariés notamment).

L'analyse des différents rapports administratifs consacrés au financement de la protection sociale depuis 1945 montre que de 1945 à 1974 la discussion porte sur la place que doit tenir le budget de l'Etat dans le financement de la protection sociale. L'introduction de la CSG va progressivement impliquer un important changement d'échelle dans la participation de la fiscalité au financement de la protection sociale française.

Le 3 octobre 1990, le Conseil des ministres adopte le projet de Contribution sociale généralisée (CSG), affectée à la branche famille. La CSG recouvre en fait trois contributions sociales distinctes (assiettes et procédures de recouvrement différentes) : une contribution sociale sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement; une contribution sociale sur les produits de patrimoine; une contribution sociale sur les produits de placement.

ii. L'originalité de l'affectation préalable des impôts sociaux à des prestations sociales prédéfinies comme réassertion de la contributivité.

La CSG comme la CRDS représentent une forme nouvelle de prélèvement obligatoire en France qui comme nouveau mode de financement relève d'une logique béveridgienne et non plus bismarckienne. D'après le principe de régimes libéraux et non pas démarchandisants. A la différence des cotisations sociales, cette forme d'impôt social porte sur l'ensemble des revenus. La CSG et la CRDS ne sont de ce point de vue pas liées à la relation salariale A la différence des impôts sur le revenu (IRPP), la CSG est proportionnelle, prélevée à la source par les URSSAF, elle touche les revenus exonérés d'IRPP, et est elle affectée au financement de programmes de protection sociale non contributifs précis.

Ces caractéristiques la rapprochent des prélèvements obligatoires en vigueur en Grande-Bretagne « les impôts sont prélevés à la source, tout comme les contributions aux assurances nationales.

Dans sa forme originelle, la CSG n'affrontait pas trop directement les tabous en matière de financement de la protection sociale. Elle était instituée à un niveau relativement faible. Elle servait à financer en partie les prestations familiales, dont

quasiment tout le monde s'accorde à reconnaître depuis 1978 qu'elles sont des prestations universelles et ne tombent pas dans le champ de la contributivité. Elle remplace partie des cotisations payées par les employeurs, qui seront redéployées à destination des assurances vieillesse.

Elle s'avère un instrument particulièrement adapté pour financer les « charges indues ». Cette utilisation de la CSG la rendra acceptable par certains syndicats de salariés, qui s'étaient opposés à sa création.

Ainsi, la CSG apparaît peu à peu comme l'instrument qui permet à la fois de remplacer des cotisations sociales (donc de faire baisser le coût du travail, à la satisfaction des employeurs) et de financer des prestations non contributives (donc de satisfaire une revendication syndicale). Après avoir été créée pour financer une partie marginale des prestations familiales puis des prestations vieillesse (non contributive), après 1995, devant financer des prestations maladie avec une fiscalisation considérable, la CSG va contribuer décidément dans la transformation du mode de financement du système français de protection sociale. Toutefois, le bouleversement consécutif de ses fondements était inéluctable.

Il convient ici de rappeler dans quelles conditions politiques cette étape a été franchie. L'introduction de la CSG a été préparée par les remises en cause des cotisations sociales associées aux politiques de baisse des cotisations sociales. Le changement du mode de financement de la protection sociale a aussi été initié par l'introduction et puis l'augmentation de nouvelles taxes. La mise en place de celles-ci, comme des premières formules de cotisation pesant sur tous les revenus a été justifiée par la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour le système de Sécurité sociale et non par la volonté de transformer celui-ci.

Elle a aussi signifié une profonde mutation du système fiscal français : la CSG est en effet un prélèvement à la source, proportionnelle et non pas personnalisée alors que l'impôt sur le revenu repose sur une déclaration a posteriori, un barème progressif et prend en compte la situation familiale globale du foyer fiscal.

Un des objectifs principaux visés par la création de la CSG a été de remédier au caractère concentré de l'impôt sur le revenu, payé seulement par la moitié des contribuables, par l'instauration d'une fiscalité universelle. Le projet de loi de financement pour la sécurité sociale de 2001 prévoyait l'instauration d'une réduction régressive de la CSG et de CRDS avec pour objectif une exonération du paiement de ces contributions au niveau du SMIC à partir de 2003 : il s'agissait dans un souci de justice

fiscale de la rendre la CSG progressive jusqu'à 1,4 du SMIC et d'attribuer des avantages non contributifs aux smicards pour leur assurance maladie et leurs prestations familiales, ce qui remettait en cause le caractère « général » et universel de la CSG.

Le Conseil Constitutionnel a censuré ce dispositif car il entraînait une rupture caractérisée de l'égalité entre les contribuables⁸²⁷. Selon le Conseil, il ne serait possible d'introduire de la progressivité dans un prélèvement proportionnel comme la CSG qu'à condition de prendre en considération l'ensemble des facultés contributives, c'est-à-dire l'ensemble des revenus du foyer fiscal et le nombre des personnes à charge. Les critères posés par le Conseil Constitutionnel ainsi que son argumentation sont caractéristiques des ressources étatiques qui opèrent une redistribution des ressources de toute nature.

Au ministère des Finances, beaucoup conçoivent la CSG comme l'impôt du futur, permettant, outre une réforme du mode de financement de la protection sociale, de commencer une réforme fiscale silencieuse. La CSG présente l'avantage d'être prélevée à la source et d'être le prélèvement obligatoire pesant directement sur les ménages qui rapporte le plus.

iii. La combinaison entre un système d'assurance sociale et un système fiscalisé.

L'analyse de ces entretiens montre que l'on retrouve deux conceptions différentes et apparemment incompatibles de la façon dont doivent être financés certains secteurs de la protection sociale. Sur ces enjeux, l'appartenance politique importe moins que la césure Etat/partenaires sociaux.

Cette opposition est plus ou moins marquée selon les domaines abordés. Alors que les analyses portant sur les assurances vieillesse et sur l'assurance chômage sont largement communes entre les différents acteurs interrogés, les réponses portant sur l'assurance maladie, sur les prestations familiales et sur le financement global du système sont marquées par des antagonismes forts. Ce sont les domaines dans lesquels les changements les plus importants seront introduits.

L'opposition est particulièrement nette pour ce qui concerne les prestations

⁸²⁷ Décision no 2000-437 DC du 19 décembre 2000

familiales. La configuration actuelle de ces prestations est considérée comme insatisfaisante par tous les acteurs. Les membres des partis de gouvernement souhaitent parachever la transformation du régime en un programme financé par l'impôt et contrôlé par l'Etat.

La plupart des représentants syndicaux souhaitent, quant à eux, restaurer (au moins partiellement) le caractère assurantiel originel du système, en laissant au gouvernement la responsabilité des prestations non contributives.

Nous retrouvons les mêmes antagonismes dans le domaine de la santé, où les oppositions sont particulièrement nettes en matière de financement. Les partis de gouvernement militent pour une fiscalisation des recettes de l'assurance maladie dans la mesure où le système de santé couvre aujourd'hui la totalité de la population et fournit des prestations universelles. Ce système de santé doit aussi être soumis à des principes de politiques de santé publique que seul l'Etat est en mesure de mettre en œuvre.

Les réponses apportées dans les domaines de la santé et de la famille montrent ainsi comment se structurent les oppositions. En schématisant la situation, nous pouvons dire que se situent d'un côté les membres des partis de gouvernement et les experts administratifs qui plaident pour un glissement de la structuration originelle de la Sécurité sociale vers un système où l'Etat joue un rôle beaucoup plus grand, et dans lequel l'équilibre entre la fiscalité et les cotisations sociales est renversé en faveur de l'impôt. Ils partagent les analyses selon le poids financier de la Sécurité sociale pèse sur le dynamisme de l'économie et reproduit une inefficacité des interventions sociales. Leurs propositions visent à renforcer les transformations récentes que nous avons analysées.

Si l'ensemble des acteurs politiques et administratifs partage ainsi la volonté de mettre en œuvre des réformes qui tendent à fiscaliser le financement du système français de protection sociale, nous retrouvons cependant les oppositions gauche/droite à travers la façon dont se distribuent les analyses des difficultés de la protection sociale. Les membres des partis de droite (et le patronat) sont surtout préoccupés par le poids que représentent les « charges sociales » sur l'économie et par la nécessité de faire baisser le coût du travail par une réduction des cotisations payées par les employeurs. S'ils ne dénie pas l'importance de ces enjeux, les membres des partis de gauche semblent plutôt enclins à faire référence à la crise d'efficacité sociale du système et à la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles formes d'intervention sociale, notamment en direction des plus démunis. Pour justifier le passage des cotisations à l'impôt (surtout à la CSG), ils font plus souvent référence à des motivations d'équité et de meilleure répartition de

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
l'assiette des prélèvements sociaux⁸²⁸.

De l'autre côté se trouvent les représentants syndicaux (FO, CGT, parfois CFTC et CGC), à l'exception de la CFDT. Ils affirment un attachement très fort à l'organisation originelle du système, et demandent une distinction beaucoup plus stricte entre ce qui relève de l'assurance, qui doit acquérir encore plus d'autonomie et continuer d'être géré par les représentants des employeurs et des employés, et ce qui relève de la solidarité nationale, qui doit être financé exclusivement par l'impôt, et doit remplir son rôle de dernier filet de sécurité pour ceux qui n'ont pas accès au système d'assurance. Ils apparaissent donc comme les défenseurs des aspects « bismarckiens » du système. Les représentants syndicaux partagent toutefois l'analyse de la crise financière de la Sécurité sociale. Ils prônent surtout des mesures qui permettraient l'abaissement des « charges indues » qui pèsent sur le système d'assurance sociale⁸²⁹.

La fiscalisation favoriserait surtout l'abaissement du coût du travail ce qui ferait d'elle un instrument politique prioritaire. En revanche, cette fiscalisation n'est pas envisagée par les partenaires sociaux. Les représentants syndicaux préfèrent une meilleure distinction entre assurance et solidarité. Ainsi, en réalité, l'affaiblissement du financement par les cotisations sociales et l'affaiblissement consécutif de la logique salariale a été opéré à travers une conception libérale-économique de la contributivité et une conception restrictive de son périmètre.

iv. L'adaptation des impôts sociaux à la logique dominante du principe assurantiel.

Ce nouveau dispositif de financement comporte deux conséquences principales changeant la logique du système français. La CSG apporte une rupture au lien entre les droits et les prestations, vu que le financement ne provient pas exclusivement du salaire des travailleurs. Par définition, l'accès aux prestations financées par la CSG ne peut pas être limité à une section particulière de la société. Elle le fait notamment en créant les

⁸²⁸ 40^{ème} Rapport du Conseil des Impôts, 1995, p. 11 : « la création de la CSG en 1990, est l'aboutissement d'une réflexion qui porte à la fois sur les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu. On ne peut donc comprendre sa raison d'être sans d'abord connaître les reproches qui ont faits aux prélèvements classiques sur le revenu des ménages ».

⁸²⁹ Seule la CFDT envisage une transformation globale du mode de financement du système de protection maladie et des prestations familiales.

conditions pour l'établissement de droits basés sur la citoyenneté, surtout en matière de famille et santé.

Par ailleurs, cette même évolution laisse les syndicats dans une légitimation affaiblie dans la gestion des ressources et dépenses de la protection sociale et elle exerce une pression de transfert du contrôle des syndicats vers l'Etat. On a vu que la gestion financière du système d'assurance sociale était réservée aux partenaires sociaux pour éviter la bureaucratisation et la subordination de la politique sociale à des considérations purement budgétaires. Au moment où le contrôle budgétaire est devenu d'essence, la gestion dévolue du système a été considérée problématique.

Des réformes ont été graduellement implémentées afin de renforcer l'Etat dans le système au détriment des partenaires sociaux, depuis le Plan Juppé de 1995. A cet égard, la réforme la plus importante était le vote de février 1996 d'un amendement constitutionnel obligeant le Parlement de voter annuellement un budget de sécurité sociale. *“La montée en puissance de la “surveillance multilatérale” des finances publiques et, notamment, le respect du Pacte de stabilité et de croissance au niveau européen, justifient que les différentes catégories de dépenses publiques fassent l'objet d'un encadrement accru”*⁸³⁰.

L'utilisation de cette compétence parlementaire permet au gouvernement de contrôler l'agenda de la politique sociale. Ce qui est aussi d'importance majeure est le fait qu'il n'est plus nécessaire de s'efforcer de légitimer une intervention en assurant l'accord des partenaires sociaux. Avec le plan Juppé, la CSG va donc encore étendre son emprise sur le financement de la protection sociale et engager une dynamique d'une transformation profonde de certains secteurs de la protection sociale française, ensuite amplifiée par le gouvernement Jospin.

Le plan Juppé a prévu une nouvelle augmentation de la CSG en 1997, qui la fait passer de 2,4 % à 3,4 %, L'assiette de la CSG est alors étendue; son rendement, déjà supérieur à celui d'un point de cotisation sociale, est encore accru. Ce point supplémentaire, mis en place en 1997, est affecté au financement de l'assurance maladie (en contre partie d'une baisse des cotisations d'assurance maladie des salariés). Il s'agit de la première étape d'une politique affichée de basculement des cotisations maladie des salariés sur une CSG élargie, prémices de la mise en place d'une Assurance maladie

⁸³⁰ Ferras B., Cotisations sociales, impôts et démocratie, pp. 263-274, dans Bouvier M., (éd.), Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, Actes de la 1ère Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, p.270

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni universelle.

Nous reconnaissons la logique à l'œuvre: les impôts doivent financer des prestations non contributives qui relèvent de la solidarité nationale. Si la plupart des acteurs de la protection sociale partagent ce point de vue, tous n'imaginaient pas combien cela transformerait la logique d'un secteur aussi important que la protection maladie. Il suffit de rappeler que le NHS britannique place la protection du risque maladie dans sa totalité hors l'assurance et hors le champ du contributif.

En 1998, le gouvernement Jospin reprend cette politique de basculement des cotisations maladie vers la CSG. Le taux de CSG passe de 3,4 % à 7,5 % sur les revenus d'activité, du capital et des jeux, et à 6,2 % sur les revenus de remplacement. Les taux de cotisation maladie des assurés sont simultanément diminués de 4,75 points sur les revenus d'activité et de 2,8 points sur les revenus de remplacement.

En 2004, dans le cadre du plan Douste-Blazy⁸³¹ pour l'assurance maladie, la CSG a une nouvelle fois été encore augmentée. A compter de janvier 2005, l'assiette de la contribution sociale généralisée sur les revenus d'activité des salariés est passée de 95 % à 97 %. Le taux a augmenté de 0,4 % pour les retraités, les chômeurs et les bénéficiaires d'une pension d'invalidité (la situant désormais à 6,6 % de leurs revenus). La mise en place de la CSG participe donc au mouvement de fiscalisation de la Sécurité sociale, qui implique aussi une déconnexion croissante des cotisations et des prestations dans certains secteurs de la protection sociale (d'abord famille, puis retraites non contributives, puis protection maladie dans son ensemble).

Dès lors qu'elles sont financées en partie par de la CSG, il devient impossible d'associer les prestations reçues au montant des cotisations versées. Si elles ne sont plus financées par des cotisations sociales, les prestations ne peuvent plus être nommées contributives. En revanche, le développement de la CSG renforce la tendance à l'individualisation du financement de la protection sociale. Tandis que la part des cotisations patronales dans le financement de la protection sociale ne fait que diminuer', les cotisations des personnes protégées (cotisations plus CSG) ne font qu'augmenter. Ces politiques impliquent aussi un changement de conception des cotisations sociales. Elles ne sont plus considérées comme du salaire différé, mais comme un coût. Un coût qui pèse sur le travail, à la manière de tout prélèvement obligatoire⁸³². Comme l'exprime Pierre

⁸³¹ Loi no 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie

⁸³² Rapport Foucauld, op.cit. 1995, p. 35 : Si on considère que les cotisations ne constituent plus un salaire différé [mais une forme de taxation], la taxation du capital est aujourd'hui assez sensiblement

Volovitch, « n'est-on pas en train de passer du "salaire différé" à une contribution individuelle à sa protection? »⁸³³.

L'introduction de la CSG va donc à l'encontre des tendances observées précédemment pour les réformes des prestations contributives (retraite et chômage), marquées par le resserrement du lien entre cotisation et prestation. Ces tendances divergentes renforcent la dualisation du système, entre les assurances chômage et retraite, d'une part, et la protection maladie, les prestations familiales et toutes les prestations sous condition de ressources, d'autre part. La CSG implique surtout un changement de nature de la branche maladie et de la branche famille du système français de protection sociale, qui basculent encore un peu de plus du domaine des assurances sociales vers celui de la solidarité nationale. La mise en place de la CMU, annoncée dès 1995, a permis et confirmé à la fois cette universalisation de la protection maladie en France, même si ces conditions de réalisation maintiennent le système français bien loin d'un système universel à la scandinave.

Dès 1987, le Comité des Sages des états généraux de la Sécurité sociale envisageait les effets de la mise en place d'une nouvelle forme de financement. Il soulignait alors l'ambiguïté de la distinction entre logique de l'assurance et de la solidarité nationale. Le Comité « doute dès lors qu'une telle approche puisse déboucher sur des conclusions incontestables et véritablement opératoires en ce qui concerne l'architecture générale du système de Sécurité sociale. Des reclassements limités pourraient cependant en résulter». En fait de reclassement limité, le développement des ressources fiscales, principalement utilisées pour financer des prestations non contributives, implique à terme une transformation structurelle de pans entiers de la protection sociale. La fiscalisation progressive des prestations familiales et d'assurance maladie contribue fortement à en changer la nature, les rapprochant plus encore du domaine de la solidarité.

Nous savons que la notion de solidarité nationale a d'abord été employée pour désigner les prestations ciblées sur les plus démunis. Avec les allocations familiales et les soins de santé, il s'agit de prestations universelles. Cependant, le fait que la CMU introduise une condition de ressources dans l'assurance maladie tout comme le fait le gouvernement Jospin, la CMU ait tenté de mettre les allocations familiales sous condition de ressources qui montrent que la protection maladie et les allocations familiales se

inférieure à celle du travail (elle est de 44 % en moyenne pour le travail et de 18 % pour le travail).

⁸³³ Volovitch P., “ Les ressources de la protection sociale ”, document de travail de l'IREs, 2001, disponible sur le site ires-fr.org.

trouvent moins éloignées aujourd'hui du monde de la protection sociale sous condition de ressources qu'elles ne l'étaient quand elles relevaient de la protection sociale contributive.

La dimension économique de la crise de la Sécurité sociale française a donc conduit à une remise en cause de ses fondements économiques (keynésiens) et de son mode de financement (les cotisations sociales). Les réformes adoptées pour résoudre ces difficultés impliquent un changement profond de la nature de certains secteurs de la protection sociale (famille et protection maladie). Ceux-ci sont désormais perçus comme délivrant des prestations universelles, soit en nature (maladie), soit forfaitaires (famille), et non plus contributives.

La réforme du mode de financement de la protection sociale traduit donc aussi une modification des droits et des prestations délivrées par certaines branches de la protection sociale. Il reste à voir quelles sont les conséquences de ces changements pour le mode de décision et de gestion de la Sécurité sociale. Cela constitue l'enjeu politique majeur des réformes structurelles de la protection sociale des vingt dernières années.

Sous section 2.2 La banalisation financière des « *national insurance contributions* » britanniques au sein d'un système budgétaire étatique.

Dans un système d'assurance sociale, les ressources et les dépenses se connectent de plusieurs modalités pour des fins différentes. Les dépenses peuvent être associées comme un taux des ressources payées ou comme une prestation forfaitaire offerte à couvrir des besoins déconnectés du salaire. Elles peuvent aussi représenter l'accumulation des contributions capitalisées dans le temps de la vie active ou remplacer les derniers salaires.

L'assurance sociale dans le Royaume Uni n'a pas de fondement constitutionnel ni elle s'implique à quelque forme de partenariat public ou social comme autre part en Europe. La contribution sociale britannique perd son caractère salarial dans la mesure où :

- elle est déconnectée du salaire
- elle vise à lutter contre la pauvreté et non pas de maintenir le revenu

-elle finance de prestations « non contributives ».

Le manque d'un contexte clair de droits ou de partenariat clair avec d'autres acteurs sociaux, comme se trouve dans les systèmes bismarckiens, a rendu le système d'assurance sociale britannique vulnérable à cette dégradation graduelle⁸³⁴. Le choix de niveaux de subsistance pour les prestations d'assurance a signifié qu'en pratique il n'y avait pas de différences avec le filet de sécurité destiné à protéger ceux qui tombaient hors portée de l'assurance sociale.

Au fil du temps et comme conséquence naturelle, les citoyens avaient du mal à comprendre la différence entre l'assurance sociale et l'assistance sociale. Ce problème était exacerbé par la tendance des gouvernements de saper les droits d'assurance sociale.

Toutefois, plusieurs pays divergent d'une interprétation stricte de ce principe. La manière dont il a été mis en œuvre varie, on pourrait toutefois discerner plusieurs groupes de tendances⁸³⁵. La France fait partie d'un groupe où les prestations sont étroitement associées aux revenus et prennent alors un caractère de remplacement de revenu, assurant dans une mesure les modes de vie accoutumés.

Le principe contributif, de sa part, est conçu comme associée au modèle « d'assurance sociale » des prestations englobant une relation plus vaste et flexible entre le contributeur et la prestation *en comparaison au mode de fonctionnement de l'assurance privé*⁸³⁶. Peut-être c'est le terme d'assurance sociale qui capture l'essentiel du principe contributif dans le sens d'une relation quasi-contractuelle entre les individus et la société »⁸³⁷.

Pourtant, dans ce contexte européen le profil britannique est particulier dans le sens qu'il ne ressemble pas à la faible configuration globale de l'assurance sociale des

⁸³⁴ Hill M., Social insurance in the UK : The fall of the Beveridge model, op.cit., p. 50

⁸³⁵ Les pays scandinaves forment un deuxième groupe. Bien qu'ils remplacent en principe des revenus, quelques programmes d'assurance dans ce cas opèrent avec des plafonds et minimums de prestations qui contredisent significativement le principe d'équivalence ou de réciprocité (par exemple, le lien entre les contributions et les prestations).

⁸³⁶The Fifth Report of the Social Security Committee, The contributory principle

⁸³⁷Position tenue par Sheila Lawlor dans « The Fifth Report of the Social Security Committee, The contributory principle ». Les syndicats ont identifié plusieurs caractéristiques clés du « modèle d'assurance sociale » : un élément de compulsion pour la plupart des salariés, l'exclusion d'autres qui sont hors du marché du travail ou au -dessous d'un minimum de revenu, l'absence du contrôle de ressource, un système de provision pour les travailleurs dont le revenus est interrompu par des contingences reconnues.

D'après les syndicats (TUC), les objectifs d'un système de sécurité sociale ne peuvent être contenus dans le cadre étroit de la lutte contre la pauvreté.

pays scandinaves en raison de l'insistance relativement forte aux principes d'assurance sociale en termes de dépenses (par les programmes individuels et globalement la sécurité sociale).

Toutefois, dans le groupe de pays de stricte assurance sociale, le Royaume Uni occupe une place distincte parce que l'objectif accordé aux transferts financiers est d'offrir une sécurité de base et de lutter contre la pauvreté, au lieu de remplacer le revenu perdu. C'est l'absence de cette notion de remplacement de revenu et la faible démarchandisation conséquente qui affecte plusieurs autres différences du cas britannique. Cette différence engendre les différences dans l'administration et l'implication de groupes sociaux et des syndicats à des questions d'assurance sociale. Cette différenciation est le facteur primordial qui explique les différentes trajectoires du principe contributif en Grande Bretagne d'une part, et les autres pays européens de l'autre.

i. Un cadre de gestion financière inadapté aux *contributions d'assurance nationale*

Le principe contributif était la pierre angulaire du compromis d'après guerre sur la sécurité sociale. Aujourd'hui le système est érodé. Le processus d'érosion a été mis en place depuis des décennies tandis que le débat public sur le décès des prestations contributives a été assourdi malgré le fait que les contributions payées ont considérablement augmenté et que les prestations ainsi financées ont été réduites en valeur et les critères d'éligibilité se sont resserrés.

Le principe d'assurance continue à avoir un poids considérable dans la mesure où les conditions pour l'accès aux prestations sont devenues plus strictes et les taux sont devenus plus lourdes comme un moyen de couper quelques coûts du système de sécurité sociale. Cette situation a placé encore une fois l'intention sur la manière dont les contributions d'assurance nationale sont devenues, en réalité, bien qu'elles soient comptabilisées séparément, juste une forme d'« impôts hypothéqués »⁸³⁸.

La classification des prestations offre le code de lecture de la « carte » des

⁸³⁸ Alcock P., op.cit., p. 42 et Barr N., The economics of the welfare state, 2ème édition, London: Weidenfeld et Nocilosn, 1993, p. 179

prestations et elle établit les termes de référence concernant les groupes de prestations. Si on fait référence à une prestation contributive de sécurité sociale, il est clair que la prestation repose sur l'assurance sociale et que les droits sont -de manière étroite ou plus laxiste- fonction des contributions sociales payées par le demandeur⁸³⁹.

En tout cas, comme le fait remarquer Alcock, « malgré le fait que le lien entre contributions payées et prestations reçues est souvent fragile et arbitraire, l'idée d'un droit à telles prestations persiste fortement et elle est populaire »⁸⁴⁰.

En effet, le principe d'assurance est en accord avec la notion de réciprocité et de responsabilité sociale vu que « l'assurance sociale est un contrat entre les individus et la société »⁸⁴¹. Etant donné que le concept d'assurance est encore plus profondément gravé dans la conscience publique, il semble avoir un intérêt politique à sa renaissance dans le contexte de la sécurité sociale.

La *Commission on Social Justice* a présenté le cas d'un « nouveau système d'assurance sociale » mettant l'accent sur le fait que l'assurance sociale est « un contrat entre les individus et la société », et Frank Field, cherchant à diminuer les prestations sous contrôle de ressources a envisagé d'offrir une « propriété » individuelle pour le système de protection, et il a publié des plans pour un programme national d'assurance par capitalisation⁸⁴².

Deux visions compétitives pour les principes de sécurité sociale sur lesquels elle serait «modernisée» peuvent être retracées dans les débats de la période⁸⁴³. Une vision exprimée par Frank Field qui était Ministre de Réforme de l'Etat providence dans le département de Sécurité Sociale qui mettait l'accent sur le besoin d'offrir des prestations à travers l'assurance sociale et sur la base du principe contributif. Pour Field, associer les prestations à des contributions était un moyen nécessaire pour promouvoir l'engagement

⁸³⁹ Harris N., op.cit., p. 155

⁸⁴⁰ Alcock P., The advantages and disadvantages of the contribution base in targeting benefits: A social analysis of the insurance scheme in the United Kingdom, 1996, vol. 49 (1), *International Social Security Review*, pp. 31-49, p. 37

⁸⁴¹ Commission on Social Justice, *Social justice- Strategies for national renewal*, London: Vintage, 1994, p. 231

⁸⁴² *National Pensions Savings Plan* by Frank Field and Matthew Owen, 1994, Fabian Society et *Who Gets What, How and for How Long?* by Frank Field and Paul Gregg, Fabian Society

⁸⁴³ Brewer M., Clark T. and Wakefield M., *Social security under New Labour: what did the Third Way mean for welfare reform?*, presented at seminar, *Social security policy under New Labour: a critical analysis*, 22 May 2002, Institute for Fiscal Studies, p. 3.

individuel au travail payé et à l'indépendance. Il pourrait aussi renforcer l'idée pour les retraités que l'accès à la sécurité sociale était un droit.

La vision alternative favorisée par le Treasury mettait en question les idées de Field pour l'assurance sociale et la connexion des contributions et prestations en mettant l'accent sur les résultats. Comme le disait Alistair Darling: «la différence importante dans la sécurité sociale n'est pas si les prestations reposent sur l'assurance ou le contrôle de ressources mais si elles offrent d'aide suffisante pour mettre les gens au travail et améliorer leur vie».

Malgré le fait que le gouvernement n'avait pas l'abolition du principe contributif à son agenda de réformes⁸⁴⁴, il y a eu une nouvelle configuration de droits et de responsabilités, une érosion supplémentaire des prestations contributives et une expansion du contrôle de ressources.

Un système contributif est une affaire de « quelque chose pour quelque chose » entre l'Etat et l'individu, où pour parler la langue du New Labour le droit à la protection est gagné par le biais de l'exercice précédente de responsabilité. Vu que New Labour est censé être engagé à la culture de protection sociale de « quelque chose pour quelque chose », il serait logique de renforcer au lieu d'affaiblir le principe contributif. Cela est pourtant contraire à la tendance observée d'expansion de prestations sous contrôle de ressources. Comment expliquer ce paradoxe ?

Une façon de comprendre ces développements serait de les regarder comme indicatifs d'une reconfiguration du contrat entre l'Etat et le citoyen. Dans un système contributif, établir le droit à la protection est le résultat final d'un processus pendant lequel les demandeurs montrent leur responsabilité par les contributions. Les conditions d'accès sont attribuées avant la demande de protection et le droit de l'Etat de diriger et contrôler le comportement des demandeurs après la demande est faible. Ayant accompli leur obligation concernant le paiement des contributions, le droit du demandeur à la protection est renforcé. Inversement, dans le nouveau cadre, la demande d'aide signifie le début d'un processus différent pendant lequel les conditions sont attachées après la demande d'aide.

Ce qui est apparemment renforcé dans ce cas est le droit de l'état de diriger et contrôler le comportement du demandeur après la demande. Dans ce contexte, la politique de sécurité sociale des gouvernements de New Labour constitue une nouvelle

⁸⁴⁴ Department of Social Security, Report on the Contributory Principle. Reply by the Government to the Fifth Report of the Select Committee on Social Security, 2000, para 8

distribution de droits et de responsabilités entre l'état et l'individu, où la sécurité est vue comme un soutien et une aide et non pas comme un droit. L'état établit ainsi son droit de demander de changements de comportement par le demandeur en retour de l'offre d'aide. Le *New contract for welfare* le document programmatique du gouvernement sur la réforme de l'état providence consistait exactement à celui-ci.

ii. L'affaiblissement du principe contributif dans un système de protection sociale centrée autour de la lutte contre la pauvreté.

Au début du 21^{ème} siècle, la situation pour l'Assurance Nationale Britannique est celle d'un paradoxe⁸⁴⁵. A cause des changements socio économiques et des politiques gouvernementaux successifs pendant les dernières trois décennies, le principe contributif, qui était la pierre angulaire de la reconstruction de la sécurité sociale, se trouve dans un déclin remarquable.

Au contraire des prestations sous contrôle de ressources ou universelles, l'accès aux prestations de sécurité sociale ne dépend pas au besoin prouvé ou au statut social mais aux contributions payées à un fond donné. Dans le Royaume Uni, ce principe contributif a occupé une place importante dans la restructuration de la sécurité sociale après la Seconde Guerre Mondiale, il a depuis subi un déclin remarquable. Désormais, le principe d'assurance sociale semble être plus vivant autre part qu'au Royaume Uni.

Parallèlement, les contributions au Fonds National d'Assurance se sont significativement accrues et elles continuent à représenter une forme substantielle du revenu total de la sécurité sociale. Le principe contributif a un attrait considérable pour le public mais l'Assurance Nationale ne fait pas d'apparition dans les débats publics et le système est faiblement compris. Des politiques récentes ont ajouté à l'ambiguïté sur la capacité du principe contributif de conférer des droits sociaux, et elles ont ainsi érodé sa logique.

Malgré son érosion, deux événements ont pourtant indiqué qu'il n'a pas complètement perdu son attrait dans la politique sociale britannique contemporaine. En 1999, le comité parlementaire pour la Sécurité Sociale a fait une recherche majeure sur le

⁸⁴⁵ Clasen J., Social Insurance and the contributory principle : A paradox in contemporary british social policy, *Social Policy and Administration*, vol 35, no 6, December 2001, pp. 641-657

« principe contributif » et son rôle dans l'état providence britannique contemporaine⁸⁴⁶.

Le comité a investigué le déclin graduel mais stable de National Insurance comme forme de protection sociale pendant les trois dernières décennies. Il a conclu que, comme résultat à la fois des réformes gouvernementales successives et des évolutions sociales et économiques le système de National Insurance a été sapé. Il existe encore, selon le comité, « une distinction fondamentale à l'origine et l'objectif » entre les prestations acquises par des contributions payées et « les prestations payées par l'état à des personnes à faible ressources »⁸⁴⁷.

Les sociétés dans leur évolution à des sociétés post-industrielles ont de plus en plus mis en question le principe contributif (associant la protection sociale à l'emploi payé). Basé sur un financement par capitalisation les programmes d'assurance sociale sont vulnérables aux évolutions démographiques, au volume et la forme de participation au marché du travail et à la variation des structures des ménages et des familles. Par ailleurs, les politiques domestiques particulières dans plusieurs pays ont contribué à la mort du principe contributif. Cela est particulièrement le cas de la Grande Bretagne et il n'est pas surprenant que le rôle du système de *National Insurance* soit devenu objet de grands débats.

Dans la première moitié des années 1990, plusieurs programmes d'assurance sociale ont connu des changements, quelques-unes de nature programmatique. Toutefois, le principe contributif est resté comme un élément central de la protection sociale⁸⁴⁸. Au contraire, la perspective pour le principe contributif au Royaume Uni incarné dans le *National Insurance* est véritablement discutable.

On peut soutenir que la raison de cette trajectoire originelle de déviation est la notion caractéristique britannique de l'assurance sociale et la manifestation spécifique du principe contributif qui diffère de celle de la plupart des pays européens⁸⁴⁹. La trajectoire de *National Insurance* place le système d'assurance dans une position paradoxale et potentiellement dangereuse. Seulement la notion distinctive d'assurance sociale en Grand Bretagne et particulièrement le manque de transferts de « remplacement de revenu » peut donner une explication convaincante à ce phénomène.

L'assurance sociale britannique dès sa conception et surtout avec les réformes

⁸⁴⁶ House of Commons, Select Committee on Social Security Fifth Report, The contributory principle, 1999

⁸⁴⁷ House of Commons, The contributory principle, op.cit., par. 72

⁸⁴⁸ Clasen J.,(ed) Social insurance in Europe, Bristol: The Policy Press, 1997

⁸⁴⁹ Clasen J., Social insurance in Europe, op.cit., p. 643

suivies a formulé un profil distinct. La Grande Bretagne est entre les pays comme l'Allemagne et la France où les deux tiers des dépenses globales reposent sur des principes contributifs et la base de faible contributivité des pays scandinaves.

Caractéristiquement, les programmes d'assurance sociale ont en commun les éléments typiques suivants :

- la couverture (les risques qui sont associés au marché de travail),
- l'éligibilité (pas de différenciation de taux de contribution individuels en relation au risque et affiliation obligatoire) ;
- la régulation étatique et participation (au moins dans une certaine mesure) ;
- les droits reposant sur les contributions et financement contributif et non par de l'imposition étatique).

Un examen bref du principe contributif permet de constater qu'il y a des déviations d'une interprétation stricte du principe. Par exemple, les programmes d'assurance sociale sont souvent non pas entièrement financés par des contributions sociales. La France est un pays où le principe est fort et, pourtant, les programmes d'assurance sociale reposent sur un financement par l'impôt qui se lève à 20%. Pourtant, une version française de la contributivité est conservée de façon cohérente.

Au contraire, comme conséquence de la suppression de la subvention par le Treasury, les prestations de National Insurance au Royaume Uni étaient exclusivement financées par des contributions pendant une grande période des années 1980. Depuis, cette subvention a été réintroduite, mais il n'y a aucune subvention depuis 1998 parce que le fonds de National Insurance montrait un excédent budgétaire. Bref, du point de vue du niveau de financement par les cotisations sociales, comme caractéristique central de l'assurance sociale, le système britannique d'assurance sociale se conforme plus au principe contributif que les dites pays européens continentaux typiques d'assurance sociale.

L'éligibilité, c'est-à-dire l'accès aux prestations contributives est en principe réservée à ceux qui ont versé un nombre donné de contributions. Comme un impôt de revenu, ces contributions sont souvent obligatoires pour les salariés d'un emploi stable. Cela n'est pourtant pas nécessairement le cas. En gagnant des crédits pour des prestations pleines ou partielles, l'inclusion de certains groupes peut être interprétée comme expression de solidarité avec ceux qui se sont engagés à des activités non payées mais socialement utiles. Par conséquent, donnant des crédits pour des objectifs de retraites au Royaume Uni n'a rien d'inhabituel de ce point de vue.

Selon AIAC « les gouvernements successifs ont mené une politique de construction d'un système de protection sociale reposant clairement sur le « besoin » que sur les NICs passées »⁸⁵⁰.

Cela était assumé par le gouvernement travailliste : selon Alistair Darling « la différence importante à la sécurité sociale n'est pas si les prestations sont contributives ou d'assistance mais si elles procurent une aide suffisante afin de ramener les gens au travail et améliorer leurs vies ». Le contrôle des revenus était nécessaire pour assurer que les dépenses étatiques sont concentrées là où elles sont le plus cruciales.

On a également suivi une politique intégrée d'assurance nationale et d'impôt sur le revenu qui va générer des revenus pour toute dépense étatique. La perception que les contributions vont assurer une protection sociale est désormais une déception. Il y a eu des réformes sur le système d'assurance (tant dans le domaine des ressources que dans le côté dépenses) qui ont affaibli le lien entre ce qui est payé et ce qui est offert. La tendance d'associer les prestations supplémentaires aux circonstances courantes au lieu des fiches de contributions du passé a renforcé l'affaiblissement du principe contributif.

Finalement, l'accès aux droits, ainsi que le niveau des prestations et leur durée est en principe déterminé par les contributions que par le besoin ou autres critères de justice sociale. Beveridge envisageait un système de base de revenu contributif séparé de l'imposition, mais avec l'état comme troisième contributeur en addition aux employeurs et salariés. Les prestations seraient données en retour de contributions. La couverture de risques serait exhaustive. Les prestations comme les contributions seraient uniformes et forfaitaire que proportionnelles aux revenus, afin de permettre aux salariés à revenu faible d'adhérer au système. Sans doute, le système de National Insurance était principalement destiné à protéger contre la pauvreté et non pas de maintenir les niveaux de vie individuels⁸⁵¹.

Les dépenses contributives sont réduites comme proportion des dépenses publiques du 76% en 1965-6 à une estimation de 45% en 2003/2004. Le déclin à l'importance relative des prestations contributives est dû largement à l'augmentation des prestations non contributives depuis 1970.

Par exemple, l'accroissement de la retraite public de base (l'élément contributif

⁸⁵⁰ Association of Independent Advice Centres, *The Contributory Principle: On the Agenda' or 'In the Firing-line' ?*, Social Policy Briefing, spring 2003, <http://www.adviceni.net/publications/PDF/National%20Insurance%20principle%20May%2003.pdf>

⁸⁵¹ Glennerster H., *British social policy since 1945*, Blackwell, Oxford, 1995

le plus important) est aligné à croître avec l'accroissement des prix (l'inflation), tandis que l'aspiration du gouvernement est d'augmenter la garantie de revenu non contributive pour les personnes âgées avec l'accroissement de salaires. Cela signifie que la retraite publique de base est attendue à perdre son poids relatif en comparaison avec le Minimum Garanti de Revenu, et les contributions sociales deviendront de moins en moins importantes pour déterminer le niveau des prestations reçues pour les personnes âgées.

Les difficultés budgétaires des années 50 et 60 ont conduit à l'introduction de changements à la structure de financement, les contributions devenant pleinement proportionnelles au revenu dans les années 70. Par ailleurs, les prestations sont devenues partiellement proportionnelles aux salaires avec l'introduction de suppléments relatifs au revenu à des dites prestations contributives à court terme (chômage, maladie) pendant les années 60 et le système de retraites supplémentaires dans les années 70. Pourtant, à la différence des systèmes d'assurance sociale continentaux, qui ont adopté un caractère de remplacement de revenu plus explicite (qui est alors devenu plus attirant aux salariés mieux payés), les démarches britanniques vers l'adoption d'un concept similaire de sécurité sociale est restée inachevée, avec des suppléments de revenus modestes et basés sur des conditions d'éligibilité relativement restrictives.

Les protestations publiques tempérées de l'époque indiquent l'échec de la notion de remplacement de revenu d'occuper une place à côté de l'orientation traditionnelle de lutte contre la pauvreté au sein de la protection sociale britannique. Pourtant, tandis que le système de National Insurance est retourné à des principes traditionnels en ce qui concerne les prestations, le financement contributif est resté proportionnel au revenu.

Au même moment, la relation entre les contributions payées et les prestations a considérablement diminuée⁸⁵². Comme nous l'avons indiqué auparavant, une part des dépenses sociales globales, les transferts contributifs ont diminué d'un maximum de 70% dans les années 60 au 46% en 1999. Pendant la même période, le montant des prestations sous contrôle de ressources ne cesse de croître progressivement au 33% des paiements sociaux⁸⁵³. Cela créait une situation paradoxale. Les contributions sont appelées à consacrer de plus en plus de ressources à un système qui ne cesse de décevoir les bénéficiaires en termes d'offre suffisante de protection sociale.

⁸⁵² Webb S., *Social Insurance and Poverty Alleviation* in Baldwin S. and Falkingham J. (eds.), *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1994

⁸⁵³ Department of Social Security, annual Report, 1999

Beveridge a construit son système de sécurité sociale britannique reposant sur les régimes privés existants en présentant les cotisations sociales comme une technique d'offre sociale hypothéquée⁸⁵⁴. Par contre, il n'a jamais défendu un système de stricte association économique d'entrées et sorties au niveau d'assuré. A l'origine, ses propositions incarnaient un type de préaffectation douce. Même cette forme de «hypothéquation» a traditionnellement rencontré l'opposition et les obstacles du Treasury.

En réalité, selon le modèle en répartition, le lien entre contributions payées et prestations reçus au Royaume Uni est considérablement relativisé et dépend de la volonté politique future de chaque gouvernement de maintenir un niveau de contribution suffisant pour répondre aux besoins des prestations futures. Les contributions d'assurance sont alors plutôt des prélèvements obligatoires préaffectés, des impôts hypothéqués que des investissements financés. L'expérience des années 1980 a montré que le niveau de ces impôts hypothéqués, c'est-à-dire les contributions sociales, peut être ajusté par le gouvernement afin de faire face à des objectifs budgétaires plus vastes. Les niveaux des contributions ont été élevés à un moment de réduction de prestations contributives et plus tard elles ont été maintenues afin que le financement du gouvernement puisse se réduire.

A ce point, il est important de souligner la progressivité des contributions sociales britanniques. Les salariés paient chaque semaine les contributions de la Classe 1 de 12%, si leur revenu hebdomadaire dépasse la limite de base (Lower Earnings Limit-LEL), si non ils ne paient pas des contributions malgré le fait que leur temps de travail est normalement calculé comme temps d'assurance. Les salariés paient les contributions de la Classe 1 avec un taux de contribution augmenté 14%, si leur revenu dépasse le plafond de revenus posé (Upper Earnings Limit- UEL)⁸⁵⁵. Pendant les années 1979-1980 qui s'élevaient à 63%, mais désormais les prestations contributives sont en déclin continu. Moins de la moitié des prestations de sécurité sociales (41.2 per cent) sont actuellement de caractère contributif⁸⁵⁶.

Toutefois, en raison de la préoccupation primordiale de Beveridge de lutter contre la pauvreté, le lien entre le paiement de contributions et la réception des

⁸⁵⁴ Harrop A., The Beveridge Report : Eight lessons for today, The Fabian Society, 25 mai 2012, <http://www.fabians.org.uk/the-beveridge-report-eight-lessons-for-today/>

⁸⁵⁵Le «National Insurance Fund» comporte l'assurance des travailleurs indépendants dans la catégorie 2 (Class 2) avec une contribution forfaitaire.

⁸⁵⁶Seely A., House of Commons, National Insurance Contributions : an introduction, 29 July 2011

prestations ne reposait pas sur une stricte base actuarielle⁸⁵⁷, comme c'était le cas pour les autres systèmes d'assurance bismarckiens. Selon l'Actuaire du Gouvernement « le lien la prestation et la contribution a été tellement affaibli dans le temps, qu'actuellement il s'agit clairement d'un système à prestations définies vu que *les contributions sont fixées pour financer les prestations de l'année et non pas les prestations futures de l'individu* »⁸⁵⁸.

La volonté de Beveridge est que la protection privée se développe comme le complément primordial à un système public de sécurité sociale minimale. « Le Plan pour la Grande-Bretagne est basé sur le principe contributif qui ne procure pas de prestations de l'Etat gratuites pour tous, mais en donnant les avantages de plein droit en vertu des cotisations versées par les assurés eux-mêmes »⁸⁵⁹. En effet, le programme d'Assurance Nationale britannique était développé plutôt comme un élément de la protection sociale strictement étatique que comme une forme collective d'assurance ou comme une substitution aux imitations de la protection des assurances privées⁸⁶⁰.

Depuis 1994, l'érosion de la légitimité des protections d'assurance sociale et du financement par les *National Insurance Contributions* est présente. Pour Baldwin et Falkingham⁸⁶¹, il serait plus opportun de remettre l'assurance sociale à l'histoire de la politique sociale britannique et avancer vers un modèle combinant un filet de sécurité financé par l'impôt avec une gamme d'assurances privées. Selon Ginn, le gouvernement de *New Labour* résistant à l'accroissement de la retraite relative aux ressources pour lutter contre la pauvreté des retraités a montré « une aversion idéologique contre l'assurance sociale en faveur du contrôle de ressources »⁸⁶².

A ce point, il est important de souligner la progressivité des contributions

⁸⁵⁷ Alcock P., The advantages and disadvantages of the contribution base in targeting benefits: A social analysis of the insurance scheme in the United Kingdom. *International Social Security Review* 1996, 49(1), pp. 31-49, p. 32

⁸⁵⁸HC 56-I 1999-2000 para 15

⁸⁵⁹ Beveridge W., December 1942 entretien de radio le jour de la publication du Rapport, cité dans Fraser, D. , 1984, *The Evolution of the British Welfare State*, London: Macmillan, p.216

⁸⁶⁰ Atkinson A. B., Social insurance. *The GENEVA Papers on Risk and Insurance-Theory* 1991, 16(2), pp. 113-131

⁸⁶¹Baldwin S. et Falkingham J., *Social policy and social change*, Harvester Wheatsheaf, London, 1994, p. 44

⁸⁶²Ginn J., *Third Way or third class ?*, Conservative pension policies rebranded under Labour, *Critical social policy*, no 14

sociales britanniques. Les salariés paient chaque semaine les contributions de la Classe 1 de 12%, si leur revenu hebdomadaire dépasse la limite de base (Lower Earnings Limit-LEL), si non ils ne paient pas des contributions malgré le fait que leur temps de travail est normalement calculé comme temps d'assurance. Les salariés paient les contributions de la Classe 1 avec un taux de contribution augmenté 14%, si leur revenu dépasse le plafond de revenus posé (Upper Earnings Limit- UEL)⁸⁶³.

Pendant les années 1979-1980 qui s'élevaient à 63%, mais désormais les prestations contributives sont en déclin continu. Moins de la moitié des prestations de sécurité sociales (41.2 per cent) sont actuellement de caractère contributif⁸⁶⁴.

Le National Insurance Fund a été établi en 1948 afin de fournir des prestations de chômage, prestations de maladie, pensions de retraite et autres avantages dans les cas où les individus remplissent la condition de paiement de contributions et d'autres conditions. Sous la législation de Social Security Administration Act en 1992 les prestations du programme d'Assurance Nationale sont payées par le NIF qui est principalement financée par les contributions des employeurs et employés⁸⁶⁵.

Selon le Social Security Contributions Act de 1992, le NIF est géré est contrôlé par Inland Revenue, l'administration fiscale britannique, qui est renommé à HM Revenue and Customs⁸⁶⁶ qui recouvre les contributions d'assurance nationale, tandis que le DWP a la responsabilité globale pour l'attribution et le paiement de la plupart des prestations financées par le NIF. Les comptes sont rédigés annuellement selon une comptabilité de caisse⁸⁶⁷ afin d'assurer un équilibre budgétaire annuel. Le financement du *National Insurance Fund* pour équilibrer les prestations d'assurance et le taux des contributions nationales sont réglées par le Treasury et le Secrétaire d'Etat du DWP pour répondre à la demande prévue des prestations⁸⁶⁸, étant donné que le *National Insurance Fund* n'a pas le pouvoir de recourir à l'emprunt.

« Le *National Insurance Fund* n'est pas un véritable fonds au sens que il n'a pas le

⁸⁶³Le "National Insurance Fund" comporte l'assurance des travailleurs indépendants dans la catégorie 2 (Class 2) avec une contribution forfaitaire.

⁸⁶⁴Seely A., House of Commons, National Insurance Contributions : an introduction, 29 July 2011

⁸⁶⁵National Insurance Fund Account 2009-10, LONDON: The Stationery Office, 10 January 2011, HC 679

⁸⁶⁶ Selon l'article 161 de Social Security Administration Act 1992 (as amended by the Social Security Contributions (Transfer of Functions etc) Act 1999

⁸⁶⁷Section 161(2) of the Social Security Administration Act 1992

⁸⁶⁸Sections 141 and 143 of the Social Security Administration Act 1992

pouvoir d'investir : les contributions courantes financent les prestations courantes et leur séparation notionnelle des ressources du gouvernement général est largement un exercice de comptabilité sans sens»⁸⁶⁹ L'Actuaire du Gouvernement est responsable à donner de rapports pour l'impact des hausses des prestations contributives sur l'équilibre budgétaire annuel du *National Insurance Fund*⁸⁷⁰. Ses rapports sont discutés au Parlement en relation avec les décisions sur les réaménagements éventuels du niveau des contributions et prestations d'assurance nationale, mais le gouvernement n'a pas de pouvoir d'utiliser les ressources excédentaires du *National Insurance Fund* pour financer les autres dépenses publiques⁸⁷¹.

Sur cette question le *Institute for Fiscal Studies*, adoptait la position qu'il serait très difficile pour trouver preuves d'un lien actuariel entre contributions payées et prestations reçues⁸⁷². Monsieur Dilnot, ancien directeur de IFS, cite dans son article la réponse du secrétaire du Département de l'ancien DSS, Mr Regan, en 1982 à la question sur le lien entre prestations et contributions d'assurance nationale. Mr Regan a précisé que :

« Toutes les prestations sont en quelque sorte dans un système de PAYG, qui est exactement un système d'assurance nationale... Aucun n'a payé ou payera, la valeur entière de prestations, en raison du fait que, du côté des retraites aussi, elles ne sont pas actuariellement calculées. C'est une fonction de la procédure de répartition intergénérationnelle selon laquelle la génération active paie en réalité pour les retraites de la génération retirée et on avance avec l'espoir que chaque génération successive continuera à le faire, en retour de quelque chose qui beaucoup moins de la valeur entière ». La structure de base du système d'assurance nationale suggère l'existence d'une relation entre droits et contributions similaire à celle des produits d'assurance privée. Pourtant, cette analogie est erronée parce contrairement à ce qui se passe dans les programmes d'assurance privée, dans lesquels il existe un lien actuariel clair, cela n'a pas place dans l'assurance nationale.

Les contributions et les prestations devraient être fixées à taux uniques pour cibler la lutte contre la pauvreté absolue, pour assurer des prestations « comme un droit et sans

⁸⁶⁹Institute for Fiscal Studies, *A survey of the UK tax system*, April 2009 p10

⁸⁷⁰Sections 142(1), 147(2) and 150(8) of the 1992 Social Security Administration Act

⁸⁷¹Part XII of the *Social Security Administration Act 1992* contains the statutory authority for the Fund; section 163 specifies that payments out of the Fund may only be made to finance a list of specified benefits

⁸⁷² Seely A., House of Commons, *National Insurance Contributions : an introduction*, 29 July 2011

contrôle de ressources »⁸⁷³. La constatation britannique que l'assurance nationale n'avait jamais intention à remplacer le revenu⁸⁷⁴ est à la base de son évolution considérablement divergente par rapport au système français d'assurance sociale.

Depuis 1979, les gouvernements successifs ont été obsédés à réduire le taux de base de l'impôt sur le revenu qui jouait un rôle de baromètre du succès d'une réforme économique. Toutefois, la réduction de l'impôt sur le revenu a été suivie avec l'augmentation parallèle des contributions d'assurance. En même temps, tandis que au début des années 1980 les NIC ne suffisaient pas et l'imposition étatique venait à supplémer le NIF, les comptes actuels du *National Insurance Fund* sont en surplus et une part croissante des ressources du *National Insurance Fund* finance le *National Insurance Fund*. L'accroissement des contributions sociales en 2003 pour l'augmentation du financement du *National Insurance Fund* pour le NHS a posé encore une fois la question de la pertinence d'une logique d'assurance sociale dans un système qui utilise les fonds du *National Insurance Fund* comme un impôt plus acceptable politiquement⁸⁷⁵.

De l'articulation dans l'évolution des formes de prélèvements obligatoires, Reed et Dixon tirent la conclusion que les NIC fonctionnent comme une forme « d'impôt sur le revenu secondaire »⁸⁷⁶. Cette technique de paiement de l'impôt à la suite de sa déclaration de revenus et de l'envoi en retour d'un avis d'imposition par l'administration a pour effet de rendre traumatisant le paiement de l'Impôt sur le Revenu alors que la «retenue à la source» a pour effet d'anesthésier la sensibilité des contribuables⁸⁷⁷. Enfin et surtout, l'Impôt sur le Revenu est une recette budgétaire de l'Etat, recouvrée par les services de l'administration fiscale et qui ne peut, en application du principe d'universalité, être affectée au financement d'une dépense particulière.

En 2007, à propos de la possibilité de fusionner l'impôt sur le revenu et les contributions d'assurance le Treasury a réaffirmé son attachement à accepter « le cadre politique actuel, notamment que chaque système serve un objectif différent, et les NIC assurant de droits de prestations contributives »⁸⁷⁸. Pourtant, l'argument central du

⁸⁷³ Beveridge, op.cit., 1942, p.10, Cm 6404

⁸⁷⁴ Reed H. and Dixon M., *National insurance: does it have a future?*, Institute for public policy research, 2005

⁸⁷⁵ Reed H. and Dixon M., *National insurance: does it have a future?*, op.cit. p. 102

⁸⁷⁶ Reed H. and Dixon M., *National insurance: does it have a future?*, op.cit. p. 106

⁸⁷⁷ David C., *Techniques de prélèvement et rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires*, revue Pouvoirs, no 23, 1982, p. 89 et suite

⁸⁷⁸ HM Treasury, *Income tax and national insurance alignment: an evidence-based assessment*, October

rapport Mirrlees⁸⁷⁹ sur le système de prélèvements obligatoires était que le système d'impositions devrait être considéré comme un ensemble et que les décideurs politiques doivent estimer l'interaction entre les divers prélèvements obligatoires entre eux et avec le système de prestations sociales.

Le déclin de « *National Insurance* » ne semble pas attirer l'intérêt et les préoccupations du public et du monde politique. De cette dégradation trois facteurs principaux sont à l'origine. Premièrement, le manque de compréhension de l'opinion publique britannique pour le rôle effectif et actuel des contributions sociales. Le premier aspect souligne encore un paradoxe du principe contributif au RU. La popularité de la notion des prestations méritées reposant sur des contributions est illustrée, mais elle est aussi illustrée l'ignorance extensive et la confusion sur le rôle de l'Assurance Nationale dans l'état providence britannique⁸⁸⁰. Dominante est la croyance qu'il n'y a pas de distinction entre payer des contributions et payer des impôts et il n'est pas du tout clair à quoi les contributions de l'Assurance Nationale sont affectées.

Deuxièmement, le déclin de la logique d'assurance nationale est également expliqué par l'absence de consensus sur la nature des droits sociaux. Depuis longtemps la question de savoir si les prestations de l'Assurance Nationale confèrent une forme de droits basés sur les contributions a été une question de controverse. Un tel degré « d'ambiguïté inhérente à l'assurance sociale »⁸⁸¹ facilite l'érosion du principe contributif. Plusieurs gouvernements ont été dédiés à cette entreprise. En fait, le manque de préoccupation sur les différents types de prestations est devenu explicite pendant la première élection du Parti Travailleiste. Par conséquent, se sont révélées les différentes expressions de justice redistributive en général. La subordination du principe contributif au principe du ciblage et de la sélectivité en particulier était le corollaire technique de la réorientation de la fonction contributive.

Finalement, la politique de diminution des contributions sociales de la part des gouvernements successifs s'est prouvée décisive.

En bref, la situation actuelle de l'Assurance Nationale au Royaume Uni est

2007 p. 3

⁸⁷⁹ Institute of Fiscal Studies, press notice, *Mirrlees Review of tax system recommends radical changes*, 10 November 2010

⁸⁸⁰ Stafford B., *National Insurance and the contributory principle*, study for the Department of Social Security, 1998

⁸⁸¹ Bolderson H., *Ambiguity and Obscurity in Policy-Making for Social Security*. *Policy & Politics* 1982, 10(3), pp. 289-301, p. 292

paradoxe. Elle continue à représenter une forme essentielle de revenu de la sécurité sociale, pourtant son propre principe (de définition) contributif ne cesse de diminuer dans sa capacité d'attribuer des droits sociaux. En ce qui concerne les programmes de vieillesse, le soutien politique fort était expliqué par le fait qu'il était perçu comme mérité par les contributions de la durée de participation au marché du travail. Malgré le fait qu'en réalité ce lien entre contributions et prestations est souvent arbitraire, la notion d'un droit à la prestation reste forte et populaire.

Malgré le support et la popularité de l'opinion publique, il existe peu de compréhension du principe : l'absence d'une notion de remplacement de revenu d'assurance sociale peut être considérée comme la raison principale que cette situation semble en désaccord avec les débats politiques sur l'assurance sociale d'autres pays européens. Toutefois, la situation et la banalisation de l'assurance nationale britannique reste paradoxale et illogique seulement sous l'angle d'une approche de régime salarial.

iii. La banalisation des *contributions d'assurance nationale* à une ressource typique du budget de l'Etat

En Grande Bretagne, le programme d'Assurance Nationale a toujours opéré dans une logique de « prestations définies », avec les obligations existantes du passif étant couvertes par les contributions existantes à une base annuelle. Pourtant, la collection, la comptabilité et la distribution étaient séparées de façon que finalement les contributions d'assurance offrent à l'assurance nationale une sorte de base de financement du type d'imposition préaffectée ou hypothéquée. Il a été souvent soutenu que les contributions sont plus empressément payées (en comparaison à d'autres formes d'imposition directe) parce qu'elles sont censées être payées (au moins dans la théorie) pour une caisse d'assurance nationale protégée contre les interventions directes d'un gouvernement.

Bien que la base des contributions puisse apparaître comme l'essence de la protection assurantielle, dans un programme à prestations définies comme le programme britannique cette base contributive est largement fictive, vu qu'il n'existe pas en réalité une caisse d'assurance distincte⁸⁸². Si les contributions ne financent pas une caisse

⁸⁸² Alcock P., The advantages and disadvantages of the contribution base in targeting benefits, op.cit., p.

distincte pour la provision des futures prestations, l'objectif de les préserver comme une forme distincte d'imposition directe se remet en question. Traitées comme une ressource fiscale et gérées par l'administration étatique, les contributions nationales d'assurance ressemblent de plus en plus à des impôts.

En pratique, le lien entre contributions payées et prestations reçues est conditionné. Il dépend de la politique future du gouvernement de maintenir les niveaux futurs de contribution suffisants pour répondre aux besoins de prestations. Les contributions d'assurance sont alors plutôt des impôts hypothéqués que des investissements financés.

Par ailleurs, la spécificité de la pré-affectation nécessite un enregistrement comptable séparé de la généralité des ressources fiscales. Depuis 1991, les fiches de contributions sont tenues par le « *Contributions Agency* » à Newcastle. Le « *Social Security Contributions Act* » de 1999 a transféré formellement les travaux de l'agence à « *Inland Revenue* », rationalisant l'administration des fiches de contributions sociales. La plupart de contributions étaient déjà collectées par Inland Revenue, bien que le Contributions Agency, au nom du Secrétaire d'État, ait la responsabilité finale d'assurer que les paiements opérés étaient au niveau fixé.

La Section 3 de l'Acte de 1999 met les contributions « sous la garde et le management » du Commissaire de « *Inland Revenue* ». Plusieurs questions, comme celle de savoir si une personne entre dans une classe particulière des contributions, ou si les contributions ont été payées sont à la responsabilité d'Inland Revenue qui a le pouvoir de réglementer sur ces questions, sur les taux et les barèmes des contributions.

Ce que le Social Security Contributions Act de 1999 a fait était d'incorporer dans le système des contributions une division entre les pouvoirs de réglementation. Ce fait reflète une telle division en relation à l'imposition, selon laquelle le Treasury a le pouvoir relatif au paiement et l'assujettissement d'un impôt et Inland Revenue est doté du pouvoir de réglementer les questions administratives.

Le même Acte de 1999 a aussi changé la structure de la prise des décisions. Les décisions sur les crédits de contributions sont faites par le Secrétaire d'Etat mais sous le management du Commissaire de Inland Revenue à son nom. Les autres décisions sur les contributions sociales sont dorénavant à la responsabilité d'Inland Revenue.

Les impositions fiscales au Royaume Uni sont plus importantes que les contributions sociales comme pourcentage du PIB. La part de ressources collectées des

contributions sociales est en déclin au Royaume Uni et elle a diminué de 4% (de 44% à 40%) entre 1990 et 1996.

En raison de la préoccupation primaire de Beveridge pour la lutte contre la pauvreté, le lien entre le paiement des contributions et la réception des prestations n'était par sur une stricte base actuarielle⁸⁸³. En effet, le programme d'Assurance Nationale britannique était développé plutôt comme un élément de la protection sociale étatique que comme une forme collective d'assurance ou comme une substitution aux limitations de la protection des assurances privées⁸⁸⁴. Son objectif était la prévention de la pauvreté et non pas de remplacer le revenu des assurés. La volonté de Beveridge que la protection privée se développe comme complément au support du système public est caractéristique d'un système dans lequel l'assurance nationale sera constamment restreinte.

Les changements de politique qui ont été introduits pendant les années 70 constituaient une réponse aux pressions financières que le système subissait (l'accroissement rapide du chômage en particulier). L'objectif implicite ou explicite des interventions était la réduction du coût des prestations d'assurance par la restriction des critères pour l'accès aux prestations.

Par ailleurs, il y a eu une série de réductions du niveau de prestations. Depuis 1980, les taux de remplacement étaient augmentés en ligne avec l'inflation des prix et non pas avec la progression des salaires, réforme qui a résulté à une perte majeure de revenu. Parallèlement, l'étendue de l'assurance sociale a été réduite par la « privatisation » de quelques protections auparavant incluses. Entre 1980 et 1985, les protections contre la maladie de court terme et la maternité ont été transférées du programme étatique aux programmes d'employeurs. Initialement, le soutien financier pour ceux qui contribuaient à un rabais aux contributions d'assurance des employeurs : mais cela aussi a été retiré. Après 1988, les retraites du secteur privé et les clauses de sortie des programmes publics ont été encouragées par l'Etat⁸⁸⁵.

Comme il a été révélé pendant la décennie de 1980, le niveau de ces impôts peut être ajusté par le gouvernement afin de faire face à des objectifs budgétaires plus vastes. Les niveaux des contributions ont été élevés à un moment de réduction de prestations

⁸⁸³ Alcock P., The advantages and disadvantages of the contribution base in targeting benefits, op.cit., p. 32

⁸⁸⁴ Atkinson A. B., Social insurance, 1991, op.cit.

⁸⁸⁵ L'ampleur de la provision privée est ainsi dramatiquement accrue selon Johnson P., and Falkingham J., Is there a future for the Beveridge pension scheme?, Social Security and Social Change, Harvester Wheatsheaf, 1994

contributives et plus tard elles ont été maintenues afin que le financement du gouvernement puisse se réduire. Ainsi, elles ont été utilisées comme un outil budgétaire étatique, comme un impôt étatique supplémentaire.

L'assurance sociale a été développée et préservée dans l'ensemble de la protection sociale en raison du soutien populaire qu'elle était censée attirer avec le principe de prestations méritées par de contributions. Malgré ses faillites pratiques manifestes, le soutien à l'idée d'assurance sociale ne doit pas être sous estimée, notamment grâce à son attrait pour l'intégration sociale, bien que l'assurance semble perdre ses caractéristiques propres qui la différencient au niveau de gestion financière et au niveau de fonction de protection.

En avril 2002 Gordon Brown dans sa qualité de Ministre de Finances a annoncé que les contributions sociales des employeurs, employés et travailleurs indépendants seraient accrues de 1% en avril 2003. En effet, les contributions d'assurance nationales NIC se sont accrues de 10% à 11% pour les salariés, de 11,8% à 12,8% pour les employeurs et de 7% à 8% pour les travailleurs indépendants.

Acceptant les définitions populaires sur les *National Insurance Contributions* on imaginait que des contributions accrues signifiaient plus d'argent disponibles au fonds commun pour les dépenses contributives. Mais les accroissements du niveau des NICs ont été étamés pour financer le coût des dépenses du Gouvernement.

On observe alors que le fonds d'assurance nationale est utilisé pour des objectifs étranges aux prestations contributives⁸⁸⁶. En même temps, on observe que les critères de qualification pour les prestations contributives se sont resserrés afin de contenir les dépenses. On observe finalement que le fonds national d'assurance converge pratiquement à celui de l'impôt sur le revenu, en raison de la déconnexion du lien entre contributions payées et accessibilité aux prestations contributives.

iv. L'absorption graduelle des ressources sociales par la gestion du budget étatique.

Concernant les programmes d'assurance sociale on ne peut identifier une tendance

⁸⁸⁶ Association of Independent Advice Centres (NI), *On the agenda or in the firing line?* Social Policy Briefing, Spring 2003

homogène. Pourtant la situation a changé depuis la deuxième moitié des années 1990. La France a déjà introduit des réformes programmatiques ou « innovantes »⁸⁸⁷ en limitant considérablement les pouvoirs des syndicats et en élargissant l'influence parlementaire sur l'assurance sociale et en introduisant des formes d'imposition de financement à base contributive.

Dans une mesure, on pourrait constater un certain degré de convergence du point de vue que des pays traditionnellement assurantiels ont réduit leur base de financement contributive.

La tendance d'accroître la conditionnalité des prestations est généralement associée à des aspects particuliers d'assurance sociale qui sont jugés nécessitant de réforme et non pas le principe contributif en soi. En France, par exemple, il est le contrôle et le financement des systèmes d'assurance qui ont subi les réformes.

Pour quelques commentateurs, l'intention de renforcer le principe contributif et les institutions d'assurance sociale semble hors logique des développements des sociétés actuelles⁸⁸⁸. Le système d'assurance sociale du Royaume Uni est distinctif combinant un financement contributif relatif aux revenus et donnant accès à une structure égalitaire de droits uniformes. Comme indiqué, malgré la dissociation croissante entre les contributions payées et les prestations assurées, il existe peu de préoccupation pour le futur de National Insurance en Grande Bretagne.

Il serait peut être aussi nécessaire une séparation plus claire entre « National Insurance » et les autres formes de protection sociale, évitant l'accès des gouvernements au fonds pour des raisons étrangères à l'assurance sociale. Quelques formes de revenu pré-affectées ou « hypothéquées » accroîtraient la transparence et donneraient aux contributeurs un sentiment de propriété⁸⁸⁹.

Les prestations proportionnelles au revenu pourraient être opportunes pour la

⁸⁸⁷ Bonoli G., and Palier B., Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms, *Journal of European Social Policy* 1998, 8(4), pp. 317-330

⁸⁸⁸ Ferrera M., The uncertain future of the Italian welfare state. *West European Politics* 1997, 20(1), pp. 231-249 identifie les institutions traditionnelles d'assurance sociale comme souffrant de fatigue et présentant un manque de dynamisme qui a retardé la capacité des états providence européens d'ajuster aux évolutions socio-économiques. Pourtant ce point de vue semble négliger trop facilement les avantages des droits sociaux acquis selon le principe contributif, selon Ferge Z., In defence of messy or multi-principle contracts, *European Journal of Social Security*, 2 (1), 2000, pp. 7-33

⁸⁸⁹ Commission on Taxation and Citizenship, *Paying for Progress: A New Politics of Tax for Public Spending*, London: The Fabian Society, 2000

plupart des autres pays mais elles restaient inadaptées pour le Royaume Uni⁸⁹⁰. « A la planification de la sécurité sociale, chaque pays a besoin d'un programme adapté à ses conditions spéciales et aux idées politiques dominantes ». Une prestation forfaitaire pour garantir un minimum de subsistance laisse libre la liberté et la responsabilité du citoyen individuel pour assurer une protection supplémentaire dans un niveau supérieur. « Donner par l'assurance obligatoire plus de ce qui est nécessaire pour la subsistance est une ingérence incompatible avec les responsabilités individuelles »⁸⁹¹, si profondément intégrés dans l'esprit de la société anglo-saxonne.

Avec une dose substantielle de volontarisme, on décide alors d'établir l'assurance nationale minimale pour jouer le rôle de l'assistance, bien que non viable financièrement et au niveau technique.

Paradoxalement, malgré le fait que la Grande Bretagne était considérée être la patrie d'un système d'assurance universelle, la réalité était tout autre. La Grande Bretagne a conservé à l'addition du système d'assurance un système de protection sociale de contrôle de ressources financé par l'impôt et directement hérité de la loi de Pauvres. La caractéristique la plus marquante du système britannique les trente années après la Seconde Guerre Mondiale n'était pas l'assurance contributive, mais les services gratuits de santé financés par l'imposition fiscale directe⁸⁹².

Le transfert de Contributions Agency du Département de Sécurité Sociale à Inland Revenue (en avril 1999) a signifié l'alignement de la fonction des NICs avec l'impôt sur le revenu⁸⁹³:

-le système de l'impôt sur le revenu d'un système d'estimation commune (dans la famille) de revenus a été changé en un système individuel dans lequel les époux sont taxés et payent séparément comme fonctionne le système des contributions sociales.

-le niveau de revenus de semaine au-dessus lesquels les employés et les employeurs paient des contributions a été aligné (en 1999 pour les contributions des employeurs et en 2001 pour les employés) avec le niveau de semaine pour l'allocation personnelle de l'impôt sur le revenu.

-Depuis 1999, les *National Insurance Contributions* sont payés sur les revenus au-

⁸⁹⁰ Lowe R., A prophet dishonored in his own country? The rejection of Beveridge in Britain, 1945-1970, p. 118

⁸⁹¹ Beveridge W.H., op.cit., 1942, para 294

⁸⁹² Harris J., 1990, op.cit., pp.182-4

⁸⁹³ Association of Independent Advice Centres (NI), On the agenda or in the firing line ?, op. Cit., p.2

dessus d'un seuil qui est équivalent au traitement des revenus par l'impôt sur le revenu. Avant 1999, les *National Insurance Contributions* étaient payées sans seuil.

-Les taux d'imposition entre l'impôt sur le revenu et les *National Insurance Contributions* se sont rapprochés : Le taux de base pour l'impôt sur le revenu a diminué de 33% en 1979 à 22% en 2002. Le taux des *National Insurance Contributions* des salariés a augmenté de 6,5% en 1979 à 11% en 2003.

- Le remplacement de Family Credit par Working Families Tax Credit en 1999 a signifié le remplacement de l'autorité payante, de la Sécurité Sociale à Inland Revenue.

- La réforme de paiement des prestations à travers le système d'imposition étatique.

En effet, depuis le début, le programme d'après guerre d'un filet de sécurité, d'assistance nationale attirait beaucoup plus de bénéficiaires que Beveridge anticipait⁸⁹⁴. Parce que le bas niveau des prestations forfaitaires d'assurance n'était pas plus généreux.

C'est qui s'est passé au Royaume Uni dans les années 90 était que l'assurance nationale a été déplacée par l'assistance, en tant que la forme la plus extensive de protection sociale. Les prestations sous contrôle de ressources offrent la source principale de revenu pour une grande catégorie de demandeurs exclus du programme d'Assurance Nationale, comme les parents seuls et les jeunes chômeurs. Elles sont également utilisées comme complément des prestations contributives parce que les dernières sont très faibles. Par ailleurs, ils opèrent en tant que complément des salaires très bas dans le marché du travail, en élargissant le rôle de la part sociale en dehors du plein emploi.

Toutefois, il n'est pas clair que l'échec pratique de l'assurance sociale britannique a conduit à une mise en question du principe d'assurance. Les principes d'assurance sociale restent forts, au moins sur quelques points du débat sur la sécurité sociale.

Pendant les années 80, l'Etat supprime graduellement sa contribution au fonds de l'assurance nationale. Par conséquent, les prestations de courte durée liées au salaire ont été abolies, tandis que le gouvernement a maintenu les cotisations d'assurance proportionnelles au salaire !

« Si quelconque logique avait un jour présidé à la relation cotisations/prestations elle était ainsi désormais caduque. Le fait que, pendant la première décennie du 21^{ème} siècle, le gouvernement travailliste a relevé le niveau des cotisations afin de pouvoir

⁸⁹⁴ Dans les années 50, il y avait 1 million de bénéficiaires du soutien d'assistance. Depuis, ce nombre s'est inexorablement accru. Dans les années 60, le nombre de citoyens dépendant d'elle se monte à 2 millions, dans les années 70 les bénéficiaires d'assistance publique s'élèvent à 4 millions. Dans les années 80, quand l'assistance a pris la forme d'*Income Support* on comptait 8 millions de bénéficiaires. Dans le milieu des années 1990, 20% de la population (10 millions) dépendaient de l'assistance.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

financer l'augmentation significative des dépenses de santé sans avoir à trahir sa promesse de ne pas augmenter l'impôt sur le revenu témoigne d'ailleurs peut-être du cynisme des autorités à l'égard des cotisations de l'assurance nationale »⁸⁹⁵.

<p><u>Partie 2 : Eléments d'une gouvernance financière active dans les systèmes de sécurité sociale en France et au Royaume Uni</u></p>
--

Chapitre 4 : Le retour aux équilibres budgétaires par la redéfinition de la contributivité.

Dans le contexte de ce chapitre, l'analyse se focalise sur l'effort de gouverner de manière «active» le champ appelé contributif de la sécurité sociale, qui ressemble à la logique de l'assurance. La réinterprétation libérale de la gouvernance financière de l'assurance vieillesse est en train de reconfigurer la notion de l'assurance sociale en effaçant les frontières et le traitement entre assurance privée et sociale, entre répartition et

⁸⁹⁵ Hill M., 2010, Informations sociales, no 159, p. 19

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
capitalisation.

L'équilibre financier social se trouve par l'adoption de nouvelles «techniques» de gestion, notamment la comptabilité patrimoniale de retraites en répartition, la titrisation des droits à la retraite et l'adoption de la neutralité actuarielle. La «recette gagnante» consiste à établir une gouvernance des régimes en répartition avec des caractéristiques de capitalisation, mettant en place la responsabilité individuelle des assurés pour garantir l'équilibre financier/budgétaire quels que soient les choix individuels et les conséquences sur le niveau de protection sociale.

Suivant le fil du deuxième chapitre sur la logique de la nouvelle gouvernance financière, il est possible de considérer que tant les règles de discipline budgétaire mises en place à partir du Traité de Maastricht que l'introduction d'une comptabilité patrimoniale inspirée des normes en vigueur dans la sphère privée participent à une même logique. Il est possible, d'une part, de considérer les règles budgétaires comme des dispositifs institutionnels visant à prévenir des décisions opportunistes d'un agent dont l'action est difficilement contrôlable. Il s'agit, en d'autres termes, de décourager des politiciens peu vertueux de s'engager dans des programmes de dépenses et de financement de différentes mesures visant en premier lieu à leur apporter des suffrages à court terme en reportant la charge afférente sur les générations futures, sans se soucier de l'efficacité inter-temporelle de l'usage des fonds publics⁸⁹⁶. *« L'introduction, d'autre part, d'une comptabilité de nature patrimoniale (accrual accounting) vise à obliger l'agent à rendre compte non plus des mouvements financiers de l'exercice (cas de la comptabilité de caisse) mais des conséquences de l'ensemble des engagements que ceux-ci se traduisent ou non par des flux de trésorerie dans le cadre de l'exercice considéré »*⁸⁹⁷.

L'adoption d'une comptabilité de nature patrimoniale au sein de la sphère publique répond à un double objectif. Le premier tient à la production d'incitations à une

⁸⁹⁶ Mintz J.M. and Smart M., Incentives for Public Investment under Fiscal Rules, World Bank Policy Research, WP n° 3860, mars 2006, p. 32 cité par Marty Frédéric, Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan, OFCE, Document de travail, 12 septembre 2007

⁸⁹⁷ Marty F. et Voisin A., (2006), « Le contrat de partenariat constitue-t-il une *Private Finance Initiative* à la française ? Le périmètre du recours aux contrats de partenariats à l'aune de l'expérience britannique », *Revue Internationale de Droit Economique*, tome XX, n° 2 -2006, pp. 131-150.

gestion efficace⁸⁹⁸. Le second réside en un meilleur contrôle des résultats des décisions et des engagements qu'elles induisent à un horizon dépassant le seul exercice budgétaire. L'introduction d'une comptabilité d'engagements (soit au côté de la traditionnelle comptabilité de caisse, comme cela est le cas en France, soit en lieu et place de celle-ci, à l'instar du Royaume-Uni) vise d'abord à permettre aux managers publics de disposer d'une meilleure information quant aux véritables coûts induits par leurs activités, à la valeur des actifs détenus en portefeuille et aux engagements futurs⁸⁹⁹. Dans le même temps, l'adoption d'une comptabilité patrimoniale doit permettre un meilleur contrôle de l'action publique, passant, par exemple, par une certification de cette dernière par la Cour des Comptes⁹⁰⁰.

Ces approches centrées sur le poids et les distorsions induites par les prélèvements ont conduit à mettre sur le devant de la scène le problème du financement de la protection sociale, et celui des gains liés au retour à l'emploi⁹⁰¹. Elles ne s'intéressent cependant pas à ce que ces prélèvements permettent effectivement de financer, et à l'effort qui doit en tout état de cause être consenti par les agents économiques pour financer des dépenses comme la santé et les retraites, y compris dans les pays où ce financement est en large part privatisé. Les prélèvements sociaux sont en effet avant tout le reflet du degré et des modes de mutualisation (services publics nationaux, assurances sociales, couvertures professionnelles, assurances individuelles...) collectivement choisis pour la couverture des risques sociaux : leur fonction est aussi, en termes d'analyse économique, de garantir un contrat collectif de coopération mutuellement avantageux sur le long terme, contrat dont le contenu et la pérennité dépendent de l'adhésion et de la crédibilité que parviennent à conserver les systèmes de protection d'une génération à l'autre⁹⁰².

⁸⁹⁸ Bureau D. et Mougeot M., (2007), *Performance, incitation et gestion publique*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, *La Documentation Française*, Paris, juin, 136p.

⁸⁹⁹ National Audit Office, *Ministry of Defence: Departmental Resources Accounts 1999-2000*, Report of the Comptroller and Auditor General, février 2001

⁹⁰⁰ Huron D., Marty F. et Spindler J., « La certification des comptes de l'Etat : Principes, enjeux et difficultés », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 100, 2007, p.135

⁹⁰¹ Elbaum M., « Protection sociale et solidarité en France » Évolutions et questions d'avenir, *Revue de l'OFCE*, 2007/3, no 102, pp. 559-622

⁹⁰² Masson A., 2002 : « Forces et faiblesses des solidarités comme antimarché », in *Solidarités familiales en question*, D. Debordeaux et P. Strobel (eds.), LGDJ, Paris, pp. 143-182

Le marché est à la fois transformé et limité par intervention directe de l'Etat. *«Par leurs impôts directs et indirects par l'émission d'emprunts les pouvoirs publics s'emparent d'une portion des revenus issus du marché et par le canal des dépenses redistribuent ces revenus augmentés parfois grâce à la création de monnaie à d'autres individus. Sur la répartition primaire des revenus par l'intermédiaire du marché se greffe une répartition secondaire une redistribution par intermédiaire du budget de l'Etat, des collectivités régionales et locales et des organismes de sécurité sociale. Cette redistribution vise exactement les mêmes buts que l'intervention directe sur le marché, il agit ici encore de substituer la justice distributive à la justice commutative et, simultanément, d'exercer une action favorable sur l'économie de lutter contre les crises ou tout au moins de promouvoir un plus haut degré emploi et de bien-être une meilleure utilisation des capitaux»*⁹⁰³.

Section 1 : Les ressources : la construction d'une comptabilité "patrimoniale" comme technique de gouvernance "active".

i. La comptabilité publique comme technologie de gouvernance

D'un point de vue naïf, le débat animé concernant le travail vers des normes comptables internationales est en quelque sorte paradoxal. Dans un monde idéal, les systèmes de comptabilité devraient simplement refléter et ne pas affecter le mode d'opération des entreprises. Les réalités sont différentes, pourtant, et les normes comptables doivent être vues en connexion avec l'environnement de régulation de l'industrie d'assurance vie, qui est en train de passer à une refonte générale⁹⁰⁴.

Max Weber dans son ouvrage *Economie et société* caractérise la comptabilité comme la rationalité chiffrée du capitalisme⁹⁰⁵. Dans une perspective pragmatique de la

⁹⁰³ Marchal J., Contribution à une théorie moderne de la répartition. In: Revue économique. Volume 1, n°2, 1950. pp. 242-246

⁹⁰⁴ Jorgensen P. On accounting standards and fair valuation of life insurance and pension liabilities. Scand. Actuarial J. 2004; 5, pp. 372-394, p.373

⁹⁰⁵ Weber M., *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press, 1956

comptabilité adoptée par Demeestère qui est très proche à celle de Weber, la comptabilité vient offrir des guides d'action efficaces pour des objectifs de politiques données jouant le rôle d'une « science » qui est surtout porteuse de valeurs. Max Weber, notamment dans son œuvre *Economie et Société*, traite la comptabilité comme une technique au cœur de la rationalisation de la société capitaliste, de la rationalisation de la poursuite continue de profit par les entreprises qui nécessitaient un calcul en termes de capital⁹⁰⁶.

*« Les états de comptabilité financière », écrit-il, « ou les modèles de coûts ne sont pas des représentations de la « réalité », ils trouvent leur justification dans l'usage que l'on peut en faire dans l'action pour obtenir certains résultats recherchés, dans les possibilités qu'ils offrent de structurer des relations, de servir de support à des interactions »*⁹⁰⁷.

Selon Boussard, « là où le critère de vérité ne peut s'appliquer, il faut justifier les choix par des notions générales comme celle d'équité (traduction de *fairness*), ou d'autres notions floues qui jouent sur l'affectif. Cela revient à admettre que l'analyse de la réglementation comptable relève d'études sur les rapports de pouvoir, sur les processus sociopolitiques »⁹⁰⁸.

L'idéologie de comptabilité du secteur privé, avec son accent à la responsabilité financière individuelle et son approche apparemment systématique au management avait un attrait considérable. Selon Willmott⁹⁰⁹, la comptabilité continue à bénéficier d'une image publique qui stresse ses propriétés techniques et ésotériques et sous-estime la formation sociale et politique de ses pratiques et ses normes. En promettant d'apporter des questions intangibles sous le contrôle de management et en donnant à des questions controversées une apparence technique, toute opposition semblait illogique et irrationnelle⁹¹⁰.

En dépit des apparences, le comptable est face à des questions techniques dont le

⁹⁰⁶ Weber M., *Economy and Society*, op.cit, p. 86

⁹⁰⁷ Demeestère R., « Pour une vue pragmatique de la comptabilité », *Revue française de gestion*, 2005/4 no 157, p. 106 (pp.103-114)

⁹⁰⁸ Boussard D., « La modélisation comptable en question(s) », *Economica*, Paris, 1997

⁹⁰⁹ Willmott H., *Organizing the profession: a theoretical and historical examination of the development of the major accountancy bodies in the U.K.* *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 1986, pp. 555-580, p. 556

⁹¹⁰ Humphrey C. et Scapens R., *Whatever happened to the niontamers ? An examination of accounting change in the public sector*, *Local Government Studies*, 18 (3) 1992, p. 142-143

traitement révèle des questions profondément politiques. Les réponses techniques finalement adoptées ne sont pas neutres, au contraire elles présupposent des choix politiques à des controverses d'importance. Comme le note Bernard Colasse, la comptabilité peut être généralement tenue pour une connaissance utile, mais « elle a aussi une solide réputation d'arbitraire, d'ennui, d'obscurité, de pédantisme »⁹¹¹. « *L'adoption par l'Union européenne de normes comptables internationales controversées a révélé des dimensions souvent ignorées de la normalisation comptable et montré qu'elle n'était pas dépourvue d'enjeux de toute sorte et pouvait être, dans le contexte de la mondialisation économique et de la globalisation financière, une arme redoutable* »⁹¹².

La normalisation comptable ne se limite pas à décrire le monde économique, elle aspire de le changer. Plus fondamentalement alors, sous la façade d'objectivité du chiffre comptabilisé et sous les dehors de l'instrument neutre et impersonnel, la comptabilité peut manipuler notre perception des situations et influencer les décisions prises. Nous sommes en train de redécouvrir que la connaissance de la comptabilité pouvait contribuer un tant soit peu à sa culture générale, et que la technique « si elle est un fait de culture, fait aussi la culture »⁹¹³.

Les crises financières et les controverses autour des normes comptables internationales ont donné l'opportunité de faire un retour sur ses fondements, sur sa nature, c'est-à-dire sur ce qui la définit, selon Colasse, en profondeur comme « individu technique » à l'opposition de la fonction d'« objet technique ». « *La comptabilité n'a pas la passivité supposée de l'« objet » et interagit avec son environnement historique, social et organisationnel ; il la façonne en même temps qu'elle le façonne. Sa « nature » ne peut donc être saisie qu'en référence à cet environnement* »⁹¹⁴ en tant qu'instrument ambivalent qui peut successivement et simultanément informer et désinformer, montrer et

⁹¹¹ Colasse B., *Les fondements de la comptabilité*, La découverte « Repères », 2007, p. 3-9 . URL : www.cairn.info/les-fondements-de-la-comptabilite--9782707152022-page-3.htm.

⁹¹² Colasse B., *Les fondements de la comptabilité*, op.cit. 4, « Ainsi, le 4 juillet 2003, dans un courrier envoyé au président de la Commission européenne, le président de la République française s'alarmait de ce que « certaines normes comptables en cours d'adoption dans l'Union européenne risquaient de conduire à une financiarisation accrue de notre économie et à des méthodes de direction privilégiant trop le court terme » ; il s'agissait en l'occurrence des normes 32 et 39, dites IAS (International Accounting Standards), de l'IASC/IASB consacrées à la définition, à l'évaluation et à la comptabilisation des instruments financiers ».

⁹¹³ Beaune J. C., *La Technologie Introuvable: Recherche sur la définition et l'unité de la technologie à partir de quelques modèles du XVIIIe et XIXe Siècles*, Vrin, 1980, p. 159

⁹¹⁴ Colasse B., *Les fondements de la comptabilité*, op.cit.

cache. Ce qu'elle ne montre pas, ce qu'elle laisse dans l'ombre, c'est ce qu'elle ne peut montrer en tant qu'instrument très frustré de modélisation du réel, mais aussi ce que l'on ne veut pas qu'elle montre.

Il s'agit plutôt, au sens philosophique du mot « *technologie* », d'une tentative de technologie comptable, d'une réflexion générale *sur* la comptabilité qui traite de son évolution, de son insertion et de son rôle dans la société et les entreprises contemporaines, et aussi des relations qu'elle entretient avec les autres disciplines, notamment avec le droit et l'économie.

L'expérience des évolutions comptables dans de nombreux pays dans le secteur public montre le tournant vers un modèle patrimonial. Selon R. Demeestere la tendance générale est plutôt celle d'une évolution tendant à passer d'une comptabilité de suivi d'enveloppes budgétaires (recettes et dépenses, investissement et fonctionnement...) à une comptabilité plus économique saisissant à la fois des flux de trésorerie (tableau de flux) et des flux de charges et de produits (compte de résultat), donnant également une vue de la situation patrimoniale (bilan)⁹¹⁵.

Ce mouvement de modernisation comptable n'est pourtant pas dissocié des priorités pour les politiques publiques. La « *comptabilité de gestion est un moyen au service d'une démarche de management qui se déroule dans un certain contexte* »⁹¹⁶. Les réformes, selon J.-P. Milot, « *ne se limitent pas à l'adoption d'un système comptable, elles comprennent généralement des mesures touchant à l'environnement institutionnel et aux modalités de gestion. La comptabilité n'est alors que le moyen d'en accompagner la mise en œuvre et de rendre compte des effets financiers qu'elles produisent* »⁹¹⁷.

Au fur et à mesure que la technologie calculatoire de la comptabilité continue à gagner d'importance dans une vaste gamme de secteurs de la vie sociale, un effort de compréhension des conditions et des conséquences d'une telle technologie devient vital, comme pratique institutionnelle et sociale⁹¹⁸. L'approche de théorie critique est utilisée

⁹¹⁵ Demeestere R., Que peut-on attendre d'une comptabilité de gestion dans le secteur public ?. In: Politiques et management public, vol. 18 n° 4, 2000. Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres". p. 40, pp. 19-46

⁹¹⁶ Demeestere R., Que peut-on attendre d'une comptabilité de gestion dans le secteur public ?, op.cit., p. 44

⁹¹⁷ Milot J.-P., Faut-il réformer la comptabilité de l'Etat ?. In: Politiques et management public, vol. 18 n° 4, 2000. Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres". pp. 1-17, p. 2

⁹¹⁸ Miller, P., Accounting as social and institutional practice: an introduction, pp. 1-39, In A. G. Hopwood, & P. Miller (eds.) Accounting as Social and Institutional Practice, Cambridge: Cambridge

par Matthew Haigh⁹¹⁹ pour révéler les conditions structurelles du traitement de la comptabilité des retraites. Ces évolutions constatées ou souhaitables de la comptabilité publique doivent, par conséquent, être jugées avec référence aux objectifs et aux pratiques de gestion « active » des finances de l'assurance sociale. La modernisation comptable et l'utilisation dans le domaine des retraites publiques du modèle patrimonial est une condition nécessaire, bien que non suffisante, pour la gouvernance financière « active » des ressources et dépenses de l'assurance vieillesse.

La grande valeur heuristique d'une analyse du système de comptabilité nationale se justifie parce qu'*« il fournit un indicateur de l'évolution des représentations de la pension, et permet de situer ces métamorphoses dans le contexte d'un développement de l'emprise des logiques marchandes sur les catégories comptables »*⁹²⁰.

*« Les métamorphoses de l'inscription comptable de la retraite nous offrent la possibilité de restituer les liens qui unissent le développement des relations marchandes de la relation salariale avec la naissance et la croissance du langage de la dette appliqué à la pension. Depuis 1945, l'enregistrement de la cotisation retraite a connu trois formes au sein de la comptabilité nationale »*⁹²¹.

ii. Les évolutions dans l'usage des technologies actuarielles

Pour assurer la neutralité actuarielle d'un régime en répartition il faut fixer de coefficients de conversion en rente du point de retraite (ou de l'euro inscrit au compte notionnel) en fonction de l'espérance de vie à la liquidation, des données et projections démographiques, et des ressources prévisibles du régime. La règle du jeu qui assure la liberté de choix est l'égalité des valeurs actuelles pour les rentes à percevoir à partir d'un capital retraite donné (un point, par exemple), ceci quel que soit l'âge de l'assuré social lors de la liquidation. La fixation de coefficients neutres, calculés par des actuaires est un acte technique qui n'engage pas le niveau politique et limite les revendications.

University Press, 1994, p. 3

⁹¹⁹ Haigh M., Accounting's role in providing for life after work, ILPC Conference, Edinburgh, 2009

⁹²⁰ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, Genèses 80, septembre 2010, pp. 70-89

⁹²¹ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 72

Parmi les études les plus claires et les plus élaborées sur l'émergence de l'actuarialisme comme la technologie sociale est celle donnée par Jonathan Simon⁹²². En suivant les travaux de Donzelot et Ewald⁹²³, Simon considère que ses techniques actuarielles ou d'assurance deviennent dominantes parce qu'elles fonctionnent pour intensifier l'efficacité du pouvoir. Une telle efficacité accrue est considérée comme provenant du fait que les techniques actuarielles sont plus subtiles dans leur mode d'opération, elles sont moins probables à générer de résistances et, par conséquent, elles demandent moins de ressources politiques ou financières⁹²⁴.

Selon l'interprétation de Simon, cette subtilité vient de trois caractéristiques primaires de techniques actuarielles. Premièrement, contre la discipline, elles agissent en manipulant l'environnement ou les comportements au lieu de corriger les individus dévoyés. Deuxièmement, elles agissent sur des catégories qui proviennent de l'analyse du risque, des catégories non rencontrées dans la vie quotidienne qui sont plus difficiles à reconnaître et à débattre. Troisièmement, elles agissent sur place sans séparation ou exclusion de cas déviants et comme un *résultat involontaire* qui nécessitent moins de coercion.

⁹²² Simon J., The Ideological Effects of Actuarial Practices, *LAW & SOCIETY REVIEW*, 22, 1988, pp. 801-830 ; Simon J., The Emergence of a Risk Society: Law, Insurance, and the State, *SOCIALIST REVIEW*, No. 89, 1987, pp. 61-89

⁹²³ Donzelot J., *The Policing of Families*, Pantheon Books, 1979 ; Ewald F., *L'état-providence*, Bernard Grasset, Paris, 1986

⁹²⁴ Donzelot, op.cit., pp.156-157 : « La normalisation assurancielle conduite par le droit social permet donc de mettre en jeu une rationalité économique qui le délecte/déleste des problèmes disciplinaires, qui réduit la la part d'affrontement direct avec les travailleurs, libère l'exigence de rendement et place les relations entre entrepreneurs et ouvriers sur le seul plan de la négociation salariale, puisque ces derniers n'ont plus de prise ou de contestation rationnelle possible sur l'organisation de la production.

Mais cette normalisation permet en même temps aux syndicats ouvriers de mettre en jeu une rationalité sociale qui fait de l'exigence patronale de rendement la cible d'un mouvement visant à dénoncer l'irrationalité de l'esprit de profit installée derrière cette exigence, qui autorise en conséquence à revendiquer toujours plus la majoration de la protection aux dépens du rendement, la part du statut aux dépens du contrat ».

L'effet de la normalisation introduite dans les rapports de production par le recours à la technique assurancielle n'est pas tant de supprimer le rapport de pouvoir entre ouvriers et patrons que de le redistribuer, en fonction de l'acception minimale ou maximale qu'ils veulent respectivement lui donner. Celle-ci ne fait donc qu'opérer une transposition à l'échelle de ces deux abstractions -le social et l'économique- du conflit qu'auparavant opposait directement le travail et le capital ».

La « société de risque » promue par Giddens et analysée par Simon se présente comme un “l'ordre post-disciplinaire”⁹²⁵ ou un ordre post-moralisatrice. Les technologies actuarielles génèrent relativement moins de résistance à la régulation sociale, parce que (comme avec l'exemple de l'assurance) elles sont perçues à offrir sécurité en gérant les risques de maladie, vieillesse, accidents du travail. Par l'utilisation des processus assurantiels comme la répartition des risques elles apparaissent à fonctionner plutôt au niveau technique qu'au niveau moral⁹²⁶. Par ailleurs, en raison du caractère technique de la préoccupation de gérer les effets des catégories ciblées d'action, au lieu d'une préoccupation politique ou morale concernant des erreurs ou des causes, la pratique actuarielle « résulte à la dédramatisation des conflits sociaux en gommant la question d'assignation de responsabilités pour l'origine de *maux sociaux* et déplaçant la question à des options techniques... nécessaires pour optimiser l'emploi, les salaires, les allocations, etc.». ⁹²⁷

Ces constatations impliquent que les technologies du pouvoir pourraient être hiérarchiquement classées selon leur efficacité et -encore plus- qu'on pourrait imaginer une sorte de “sélection naturelle” entre technologies. La supériorité des technologies actuarielles est justifiée selon Simon par le fait que dans leur fonctionnement quotidien elles opèrent impersonnellement et sur des catégories au lieu d'individus. Elles sont, alors, perçus comme fonctionnant de manière amoral. Cette caractéristique spécifique de perception amoral est interprétée comme source de réduction d'opposition, source d'efficacité.

Les techniques actuarielles posent ouvertement des questions politiques et morales. Leur application socialisée -c'est le cas des assurances sociales- est en retrait en raison d'interventions politiques et aussi d'interventions d'ordre moral. Quant à l'attention payée à l'environnement politique néolibéral de ces processus techniques, O'Malley démontre que les discours actuariels sont utilisés non pas seulement comme un moyen de redistribution de prestations, mais principalement comme une technique de diminution de la protection sociale. Et cette constatation est sûrement différente d'une théorisation

⁹²⁵ Castel R., From Dangerousness to Risk, in Burchell, G., Gordon, C. and Miller P. (Eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991

⁹²⁶ O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit., p. 190

⁹²⁷ Donzelot J., The poverty of the political culture, 1979, p. 81

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni des technologies actuarielles en termes de montée sous “l'hégémonie de welfare”⁹²⁸.

Comptabilité et actuarialisme doivent être compris comme des technologies de gouvernance qui peuvent s'adapter au service des divers programmes politiques. La version « privatisée » de l'actuarialisme pour l'assurance vieillesse ainsi que la comptabilité patrimoniale pour les retraites publiques participent activement dans le même mouvement de la libéralisation des règles et des normes budgétaires concernant l'assurance sociale. Il s'agit d'une libéralisation qui désigne un cadre de gestion budgétaire active. Cette activation prend la forme de dépolitisation des rapports sociaux qui renouvelle le rôle central de l'individu assuré. L'assuré selon l'idéal de l'activation des politiques budgétaires sociales devient de plus en plus responsable pour faire des choix libres et calculés. L'assuré activé doit être de plus en plus prudent.

L'efficacité est une demande politique exprimée en termes de réussite d'objectifs relativement clairs. La comptabilité patrimoniale d'entreprise et la technique de neutralité actuarielle s'imposent en démontrant leurs avantages à la recherche de l'efficacité au niveau de l'usage de ressources rares, à la maximisation de l'utilité des capitaux disponibles.

Le coût de l'accident n'est plus le dommage causé mais la prime d'assurance. Ce n'est plus le juge mais l'assureur, par délégation de ses clients, « qui fait la police des comportements, qui détermine les montants optimaux de précaution »⁹²⁹. Prenant à sa charge le coût de l'accident, son but est d'en réduire le nombre et de déterminer le montant optimal de précautions. « L'efficacité du droit de la responsabilité est le résultat de l'ordre spontané du marché de l'assurance ; la règle à suivre est la liberté de ce marché »⁹³⁰.

Historiquement, les arguments de la plupart de ceux qui proposaient l'établissement de techniques de gestion de risque comme l'assurance sociale était qu'elle augmenterait l'efficacité des nations en améliorant leur productivité de travail et en réduisant les conflits produits par le chômage, la pauvreté et leurs autres risques sur le marché du travail. D'après la critique posée à l'état social, les développements actuariaux socialisés ont sapé l'efficacité de la population. La propre efficacité sera atteinte seulement par la restauration de « relations de travail libres et par la réassertion de

⁹²⁸ Simon J., *The Emergence of a Risk Society*, op.cit.

⁹²⁹ Lemenicier B., *Économie du droit*, Paris, Cujas, 1991, p. 119

⁹³⁰ Valentin V., *Les conceptions néolibérales du droit*, Thèse, *Economica*, 2002, op.cit., p.31

l'initiative individuelle et l'esprit entreprenant »⁹³¹. Tout type d'assurance sociale et tous les autres dispositifs qui ont réduit la nécessité de se défendre seul dans la concurrence libre doivent être supprimés et remplacés par des arrangements privés. Cela n'implique pas que le néolibéralisme s'oppose à l'actuarialisme parce qu'il accepte que les risques doivent être gérés individuellement. Il implique plutôt que les individus doivent être prudents au lieu de se lier à des sécurités socialisées.

Les techniques de gestion de risque jouent certainement un rôle très important mais pas celui de l'actuarialisme socialisé. Il s'agit d'une technologie de gouvernance qui déplace la conception centrale de la régulation des risques individuels par une gestion de risque collectiviste. Le prudentialisme facilite le retour à la gestion du risque sous la responsabilité individuelle. Dirigés par le besoin de s'assurer contre de circonstances adverses, les individus sont attendus de calculer, prendre des décisions responsables, montrer un esprit d'entrepreneur. Plus entreprenant on est, plus on est capable de construire un filet de sécurité.

O'Malley, faisant distinction entre actuarialisme socialisé et actuarialisme privatisé, souligne que « l'actuarialisme privatisé et les politiques punitives sont compatibles avec une rationalité gouvernementale qui repose sur des individus responsables et rationnels, qui prennent le contrôle de leurs vies et assument les conséquences de leurs décisions libres. L'identification erronée de l'actuarialisme seulement avec les assurances sociales keynésiennes rend incompatibles les technologies punitives avec les technologies actuarielles. Pourtant, selon la vision néolibérale des individus rationnels et responsables, les deux technologies sont systématiquement corrélées et se soutiennent mutuellement. [...] Par conséquent, il n'existe pas une expansion inévitable du champ social sous la domination "technologique" de l'actuarialisme »⁹³².

Pendant la dernière décennie, nous sommes témoins de la transformation partielle de l'actuarialisme socialisé dans un actuarialisme privatisé comme effet d'interventions politiques à la promotion d'un rôle accru pour les règles du marché. Plus spécifiquement, cette transformation de l'articulation étroite entre un individualisme calculatif et l'actuarialisme, nommée comme prudentialisme par O'Malley⁹³³, a comporté

⁹³¹ O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit., p. 196

⁹³² O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit., p. 198

⁹³³ O'Malley P., Risk and responsibility, op.cit. pp. 199-200 « On observe l'émergence de deux images

trois changements intégralement associés : la rétractation des techniques de socialisation dans la répartition des risques, le remplacement progressif des techniques de socialisation et, finalement, l'articulation de ce processus avec l'usage de solutions punitives de discipline qui renforcent cette tendance de gouvernance par la responsabilité individuelle.

On pourrait arriver à la conclusion que l'actuarialisme, comme toutes les technologies de gouvernance d'ailleurs, a sans doute sa propre dynamique interne de développement, mais il n'a ni un caractère autonome ni des effets intrinsèques qui suivent sa nature de façon automatique. Plutôt, la direction de son développement, la forme dans laquelle il est mis en effet dans des politiques spécifiques, son ampleur face à autres technologies et la nature de son impact sont considérablement plastiques, dans le sens qu'elles sont formées par les programmes dans lesquels s'insèrent. Il est relativement intelligible que les techniques qui reposent sur le risque peuvent être appliquées dans des programmes de nature socialisante/socialisée, à travers leur construction coercive en termes de risque réparti et les éléments collectivistes des techniques assurantielles⁹³⁴. A l'inverse, il est également relativement clair que la gestion du risque peut être articulée avec un programme individualiste ou néolibéral par une construction discursive en termes d'acteurs rationnels.

Reposant sur la relation interactive entre technologies de gouvernance et pouvoir, J. Simon se conduit à une analyse générationnelle de la gouvernance par les techniques actuarielles. Selon lui, « pendant un demi-siècle et plus on se déplace des pratiques disciplinaires à des pratiques actuarielles qui sont plus efficaces à l'usage des ressources et moins dangereuses pour les conflits politiques qu'elles produisent »⁹³⁵. Il

supplémentaires de l'individu moral et l'individu rationnel. L'individu rationnel souhaitera devenir responsable pour lui-même afin de produire les conditions d'une sécurité contre les risques. Également, l'individu responsable adoptera un comportement rationnel pour éviter le risque et s'assurer seul contre le risque afin d'être indépendant au lieu d'un fardeau pour les autres. Guidé par des données actuarielles sur les risques (ex. sur le tabagisme et le cancer de poumons) et guidé par des données actuarielles sur l'offre de services et d'expertise (ex. les coûts et les avantages relatifs de la médecine privée et publique) l'individu rationnel et responsable prendra de mesures prudentes pour la gestion de risques. »

⁹³⁴ Gordon C., 'Governmental rationality: an introduction', in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 1–48. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991, p. 40

⁹³⁵ Simon J., *The Ideological Effects of Actuarial Practices*, *Law & Society Review*, Vol. 22, No. 4, Special Issue: Law and Ideology (1988), pp. 771-800, p. 774 : «Assurances sociales, accidents du travail,

n'est pas toutefois seulement une question de meilleure technologie. L'émergence des pratiques actuarielles a également signé un changement pour l'environnement social dans lequel elles doivent être appliquées.

iii. De la comptabilité des droits sociaux à la comptabilité des droits de patrimoine/ de propriété

Maurice notait en 1962 qu' « à travers la façon dont les prestations sociales se situent dans le circuit des flux monétaires entre agents de l'activité économique, nous pourrions en partie saisir ce qu'elles représentent pour les bénéficiaires de ces « revenus » particuliers, et la signification que leur donnent les comptables nationaux »⁹³⁶. On va suivre la périodicisation fait par Yann Le Lann de l'enregistrement comptable des droits de retraite dans les comptes nationaux comme transferts, transferts courants et dettes implicites⁹³⁷.

Premièrement, comme «transferts» sont enregistrées les ressources distribuées sans contrepartie économiquement identifiable, comme «une cession d'un bien ou d'un actif sans contrepartie », alors que le lien entre cotisations et retraites n'a pas le caractère d'un

impôt sur le revenu, et les dispositifs similaires créé des formes de gestion qui n'ont pas besoin de s'appuyer sur les techniques lourdes de la discipline individuelle. Le régime actuel du pouvoir qui nous contrôle, compare, et nous situe, tout en retirant d'une contrainte directe de notre corps et les plaisirs, permet la déviation (lacunes de la norme) pour survivre, car il peut se permettre de le faire. L'évolution vers des pratiques actuarielles fait preuve de la croissance dans la stabilité et la confiance du pouvoir. Partiellement, cela montre l'efficacité de ces formes de discipline de produire une population qui est plus docile et gérable⁹³⁷.

⁹³⁶ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, In: Revue économique. Volume 13, n°4, 1962. pp. 629-687, p.630

⁹³⁷ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit.

échange⁹³⁸. Selon les prévisions du SEC 2010⁹³⁹, les opérations impliquant plusieurs unités sont de deux types: «quelque chose contre quelque chose» (opérations avec contrepartie) ou «quelque chose contre rien» (opérations sans contrepartie). Les premières constituent des échanges entre unités institutionnelles (par exemple, la fourniture de biens, de services ou d'actifs moyennant une contrepartie, notamment des espèces). Les secondes comprennent pour l'essentiel des paiements en espèces ou en nature effectués par une unité institutionnelle à une autre sans contrepartie. Des opérations avec contrepartie se rencontrent dans les quatre catégories d'opérations retenues, tandis que les opérations sans contrepartie sont essentiellement des opérations de répartition (par exemple sous la forme d'impôts, de prestations d'assistance sociale ou de dons), que l'on appelle «transferts».

La notion de «*transfert*» renvoie directement à la notion de répartition dans la gestion financière. Les cotisations sociales ne s'individualisent pas afin d'être différées dans le temps. Par contre, la caractérisation comme «*transfert social*» décrit une opération interpersonnelle à base annuelle qui reconnaît des obligations statutaires financées par des prélèvements obligatoires publics. Avec la répartition, les cotisations financent instantanément et directement des prestations sociales. «*Elles alimentent un flux permanent de dépenses*»⁹⁴⁰.

Sous cette acception, le salaire et les prestations sociales relèvent de la distribution politique avant d'être la contrepartie de la fourniture d'un service. L'unité du salaire et des cotisations retraites se construit à partir d'une conception du travail émancipée des représentations du salariat « marchand », aux antipodes de l'acceptation des prestations d'assurance vieillesse comme la contrepartie en échange des cotisations payées. Sous cette acception, salaire et pension sont prioritairement pensés comme les éléments d'une politique économique publique, largement autonome des appariements

⁹³⁸ Le transfert est défini par le rapport sur les comptes de la nation de 1956 comme « une cession d'un bien ou d'un actif sans contrepartie ». « Les transactions économiques entre agents se traduisent par des cessions d'actifs et des acquisitions de biens et de prestations de service. Parmi ces transactions, on peut distinguer des échanges et des transferts. On dit qu'il y a un transfert lorsque la cession ne donne pas lieu à contrepartie ». INSEE 1956, pp18-19. Selon Eurostat, (Glossaire de Eurostat 08.05.2009, note 8.10) « un transfert courant est une opération impliquant la fourniture par une unité institutionnelle à une autre unité, d'un bien, d'un service ou d'un actif, sans contrepartie directe sous forme de bien, de service ou d'actif et sans obligation pour l'une ou l'autre des parties d'acquisition ou de cession d'actifs ».

⁹³⁹ SEC 2010, point 1.71

⁹⁴⁰ Ramaux Ch., op.cit., p. 13

réalisés sur le marché du travail. La commission Gruson, en charge de poser les jalons de la comptabilité nationale française, est fortement influencée par les théories de la Revue économique. La première version de la comptabilité nationale «méthode dite de 1955» comptabilise les salaires et la cotisation sociale comme des transferts, c'est-à-dire comme des revenus dont la contrepartie n'est pas clairement identifiable, pour prendre en compte l'émergence d'une forme salariale partiellement démarchandisée.

A partir du début des années 1960, les enjeux politiques des systèmes de sécurité sociale ont été profondément modifiés. Le débat sur la forme du salaire cède le pas face à la problématique des inégalités de revenu entre catégories socioprofessionnelles.

Dans un contexte où l'évaluation de la capacité redistributive de sécurité sociale devient un enjeu central, le système de comptabilité institue une dichotomie entre les revenus qui sont la contrepartie des apports à la production et les « transferts courants ». La distribution des revenus est comptabilisée avec la distinction: la rémunération des facteurs (revenu primaire) et les redistributions sociales (revenu disponible)⁹⁴¹. Cette présentation comptable correspondait à cette nécessité progressivement ressentie de mieux faire apparaître les processus économiques qui permettent la réalisation des résultats généraux⁹⁴², les relations entre agents ou groupes d'agents les plus homogènes possible nous intéressant plus que les relations entre quantités globales⁹⁴³.

L'institution progressive du « transfert courant » pour la comptabilité des flux de la pension témoigne de l'échec d'une analyse pleinement sociale de l'économie au sein de la comptabilité nationale puisqu'il acte «un grand partage» au sein des flux monétaires entre ce qui relève de l'échange et ce qui relève de la redistribution.

Le rôle de l'ordre social est décisif dans cette fonction de transfert. Dans l'optique « ressources », on note que les salaires nets vont aux ménages, et les cotisations sociales aux administrations⁹⁴⁴ (la plus grosse partie de celles-ci, 95%, étant versée aux

⁹⁴¹ Perroux F., *Les Comptes de la Nation*, P.U.F. («Pragma»), 1949, p. 83, pp. 98 et suiv. Le revenu national étant la somme des revenus en tant que prix des services économiques nets rendus à la production, — les « revenus effectifs », — il ne doit pas inclure des transferts de sommes de monnaie effectués du revenu effectif d'un agent à un autre agent, qui ne sont pas la contrepartie d'une prestation productive de l'agent bénéficiaire. Ces opérations traduisent non plus la génération, mais la translation de revenus nets — ce sont des « revenus apparents », qui ne sont pas additifs aux revenus effectifs.

⁹⁴² Maurice P., *Prestations sociales et comptabilité nationale française*, op.cit., p. 644

⁹⁴³ Marchal J., *Comptabilité nationale française*, Ed. Cujas, 1959, pp. 22-23.

⁹⁴⁴ Cotisations sociales des salariés, des employeurs, et des assurés non salariés (assujettis obligatoires ou assurés facultatifs volontaires)

organismes de Sécurité Sociale). Dans l'optique dépenses, « *les prestations sociales constituent une masse de ressources de transfert distribuées à un ensemble de personnes par certains organismes. Les agents qui sont à l'origine ou sont les bénéficiaires de ces transferts n'interviennent pas de la même façon ni dans la même mesure dans cette distribution* »⁹⁴⁵.

La sécurité sociale « *regroupe des organismes ou collectivités publiques fort différents dans leur statut juridique (Etat, collectivités locales, organismes de Sécurité Sociale, établissements publics administratifs, administrations privées, étrangères ou internationales), mais qui répondent au même critère économique d'activité : la satisfaction de besoins collectifs par la fourniture aux autres agents* »⁹⁴⁶ (rendue possible par des prélèvements ou des redistributions monétaires entre eux) de « *services ou prestations... (qui) ne font pas l'objet, sur un marché, d'une confrontation entre acheteurs et vendeurs se traduisant par la fixation d'un prix* »⁹⁴⁷. En autres termes la discussion est pour l'essentiel déplacée du plan de la firme considérée isolément au plan de la nation tout entière. Elle ne met plus aux prises des individus mais des organisations. Elle se déroule simultanément dans le cadre de marchés qui se sont ailleurs pour fondement transformés et à l'intérieur de l'Etat⁹⁴⁸.

«Il semble que cette conception de sur-salaire familial s'explique plutôt ici par l'origine historique de ces prestations »⁹⁴⁹; c'est dans le cadre de l'entreprise qu'a débuté cette institution, sur l'initiative d'un chef d'entreprise ou d'un syndicat. Tandis que, dans un premier temps, les prestations sociales apparaissent aux bénéficiaires comme étant des ressources qui doivent leur être assurées par l'employeur, l'évolution pragmatique indique

⁹⁴⁵ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, op.cit., p.630

⁹⁴⁶ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, op.cit., p.655

⁹⁴⁷ Marchal J., op. cit., p. 163

⁹⁴⁸ Marchal J., Esquisse d'une théorie moderne des salaires et d'une théorie générale de la répartition, In: Revue économique, Volume 6, n°4, 1955. pp. 553-576 : "Dans le domaine qui nous intéresse le fait central est que les taux de salaires ne s'établissent plus au terme une discussion entre une multitude d'acheteurs et de vendeurs isolés et ne coordonnant pas leur action ni même une discussion entre des syndicats locaux sans liens précis les uns avec les autres mais pour le principal non sans doute pour la totalité une discussion mettant en présence sur le plan national les grandes organisations patronales et ouvrières avec arbitrage officiel ou officieux un Etat on ne peut considérer comme un pouvoir entièrement indépendant car il est devenu au moins pour une partie un champ de bataille supplémentaire où affrontent également avec autres moyens les parties en présence".

⁹⁴⁹ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, op.cit., p. 665

que les prestations sociales peuvent aussi bien être assumées par la société, à raison des besoins nés de situations particulières auxquelles ils ne peuvent toujours intégralement faire face par leurs propres moyens. L'idéal serait que le lien entre l'activité professionnelle et la cause génératrice du risque ou de la charge puisse disparaître complètement.

« On est alors conduit assez logiquement à reconnaître à une telle définition l'avantage de ne plus opposer le salaire proprement dit (ou salaire direct) et les « accessoires » (indemnités, compléments, allocations) ; mais on doit rapidement reconnaître aussi l'impossibilité d'une imputation des sommes versées à des agents producteurs, ou la vanité d'une recherche de la contrepartie des prestations sociales⁹⁵⁰», qui conduit à découvrir soit l'importance de la situation historique et des facteurs psychosociologiques dans la détermination des salaires, soit le rôle progressivement conquis par l'évaluation des besoins, et qui « fait place à un problème beaucoup plus vaste, celui de la répartition des services produits par une collectivité (...) ou, si l'on préfère, celui de la redistribution des services »⁹⁵¹.

Comme les prestations sociales, les cotisations sociales ne sont pas assimilables à des salaires dans leur mode de fixation. La reconnaissance et l'enregistrement comptable non plus ne pourrait être assimilable. Maurice précisait que les entrepreneurs ne peuvent débattre sur un marché ni leur montant, ni leur existence. Ce sont des charges publiques imposées à l'entreprise par l'Etat, dont l'assiette est bien constituée par la masse des salaires, mais qui pèsent sur la production à l'instar des taxes fiscales. « Ce sont des prélèvements opérés sur le produit pour permettre le financement de dépenses de transfert : translation d'une partie du revenu-produit, distribué ultérieurement par l'intermédiaire de la puissance publique à toutes catégories d'individus selon d'autres critères qu'une participation à la réalisation de ce produit »⁹⁵².

Le revenu disponible d'un ménage *« porte sur deux flux anticipés nettement distincts, une part le revenu direct reçu en contrepartie apparente du travail fourni et, autre part, le flux de prestations reçues des pouvoirs publics. Le sujet économique garde un certain pouvoir de contrôle sur le premier flux et le critère de intention dans la mise*

⁹⁵⁰ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, op.cit., p 670

⁹⁵¹ Maingut Y., op. cit, p. 29. « Quelles que soient les frontières que l'on assigne au salaire social, celui-ci apparaît indissociable de l'effort de sécurité développé par une société en faveur de tous ses membres... Cela est d'autant plus évident encore si l'on se demande non seulement à quels caractères on reconnaît un salaire social, mais encore qui en bénéficie ».

⁹⁵² Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, op.cit., p.671

*en œuvre peut encore rendre des services. Quant au second flux le sujet ne peut guère agir lui-même afin de le modifier »*⁹⁵³.

C'est bien en cet autre sens que peut s'entendre le caractère prioritaire de l'attribution. « L'autorité publique prélève sur la masse globale de ressources une part qui, par une série d'affectations préférentielles, se trouve mise à la disposition de certaines personnes par le jeu de la contrainte publique »⁹⁵⁴. Ce transfert de monnaie ou allocation monétaire est l'une des formes que peut prendre la dépense publique en laquelle se résout, du point de vue financier, toute attribution prioritaire de ressources, qui n'utilise pas d'autre technique que celle par laquelle l'Etat assure, de manière générale, la satisfaction des besoins publics. Certes, les prestations sociales n'épuisent pas les modalités d'attribution prioritaire de ressources publiques ou « redistribution ».

*« Dans toute société industrielle où l'échange monétaire est de règle, les agents économiques coopérant à la production (les apporteurs de capital, les chefs d'entreprise, les salariés) sont titulaires d'une créance sur la valeur que crée leur activité : la contrevalet des biens et des services produits est répartie entre eux sous forme de salaires, d'intérêts, de dividendes, etc. Cette répartition ... fournit aux agents associés à la production les revenus qui leur permettent de participer pour la satisfaction de leurs besoins propres, au système des échanges »*⁹⁵⁵.

Cependant :

« Il se forme... dans la chaîne des opérations séparant la production de la consommation tout un ensemble de circuits intermédiaires que rend plus complexe encore l'intervention de l'Etat. Celui-ci est habilité à prélever, sous diverses formes, une part de la valeur créée dans la production ou déjà distribuée aux agents associés à cette production. Ces prélèvements peuvent donc frapper soit la production, soit la consommation, soit les revenus déjà formés. Ils ont pour objet le financement des missions d'intérêt général dont l'Etat est chargé. Ils aboutissent soit à l'acquisition de biens ou de services destinés à la consommation propre de l'Etat, soit à une redistribution répondant à des règles légales et concourant à des fins multiples (subventions aux entreprises, rémunérations des fonctionnaires, transferts sociaux, etc.)

⁹⁵³ Vincens J., Transferts sociaux et pyramide des revenus salariaux. In: Revue économique. Volume 8, n°2, 1957. pp. 248-281, p. 276

⁹⁵⁴ Barrère A., article cité, et Encyclopédie, tome IX, p. 9.46.13

⁹⁵⁵ Service des études économiques et financières, Les Comptes de la Nation, vol. II, Méthodes, p. 17.

»⁹⁵⁶.

Or, à travers une distinction terminologique entre « revenus » et « attributions de ressources », entre attribution marchande et attribution politique, la présentation des comptes devrait permettre d'apprécier correctement des fonctions économiques pour l'accomplissement desquelles le pays se propose de réaliser une production et une productivité élevées⁹⁵⁷. On observe, alors, que la finalité comptable à une période de croissance ne partageait pas le même niveau de préoccupation et de prudence budgétaire.

Maurice proposait de reprendre la classification en dépenses de fonctionnement (salaires, intérêts) et dépenses de redistribution (transferts « économiques » et transferts « sociaux »), car une telle présentation aurait le mérite d'établir avec plus de clarté l'importance prise, à l'intérieur des comptes de chacun des agents, par les prélèvements sur le produit ou les revenus déjà répartis, et les parts qui en reviennent principalement aux ménages, — subsidiairement aux entreprises et aux administrations, — sous la forme de transferts divers⁹⁵⁸. Cette exigence de solidarité tentait à l'époque de l'édification de la sécurité sociale française à être comprise dans les rapports entre les nations, où la conception révolutionnaire du « transfert gratuit » doit se substituer au principe du donnant-donnant⁹⁵⁹. La comptabilité nationale paraissait « prisonnière des catégories de l'économie marchande, dans laquelle chacun croit pouvoir isoler aisément et s'approprier exclusivement le produit qui est le sien, l'emploie en appliquant « la règle du rien pour rien »⁹⁶⁰, et ne reçoit monnaie ou biens qu'en contrepartie de ce qu'il cède »⁹⁶¹.

D'après André Garon, « jusqu'à présent, les règles du droit administratif avaient une logique juridique : les textes votés étaient appliqués. Personne ne se demandait si les textes votés permettaient aux comptes de refléter exactement l'activité de l'exercice. Désormais, il est demandé que les comptes donnent une image fidèle de l'exercice...Le second enjeu concerne la logique de performance »⁹⁶².

⁹⁵⁶Service des études économiques et financières, op.cit., p. 16.

⁹⁵⁷ Perroux F., *Economie et société*, postface précitée, pp. 147-148.

⁹⁵⁸ Maurice P., *Prestations sociales et comptabilité nationale française*, op.cit., p. 686

⁹⁵⁹ Perroux F., « De l'avarice des nations à une économie du genre humain » et « Le don, sa signification économique dans le capitalisme contemporain » in *L'économie du XXe siècle*

⁹⁶⁰ Perroux F., *Economie et société*, P.U.F., 1960, p. 8.

⁹⁶¹ Maurice P., *Prestations sociales et comptabilité nationale française*, op.cit., p.687

⁹⁶² Gauron A., *Conseiller maître à la Cour des Comptes Préparation et attentes de la Cour des Comptes, dans Certification des comptes des organismes de sécurité sociale et gouvernance des comptes*, op.cit., p.

Dès la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, on prévoit qu'il faut rendre « avant le 1er février 2010 (...) un rapport sur les modalités techniques de remplacement du calcul actuel des pensions personnelles par les régimes de base d'assurance vieillesse légalement obligatoires, soit par un régime par points, soit par un régime de comptes notionnels »⁹⁶³.

Le passage d'une logique juridique, critiquée comme monodimensionnelle, à de multiples impératifs en comptabilité des organismes de sécurité sociale en France se fait initialement par le décret du 23 mai 1996 « qui instaure le principe d'une comptabilité en droits constatés. Depuis l'année 2003, la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) et la Cour des comptes analysent et présentent des comptes en droits constatés. Une seconde étape a consisté en l'institution d'un plan comptable unique à compter du 1er janvier 2002 dans tous les organismes de Sécurité sociale à l'exception de la Mutualité sociale agricole (Msa), un an plus tard, et de la Caisse nationale des barreaux français (Cnbf). L'élaboration d'un plan comptable unique était une mission confiée à compter du mois de décembre 1998 à la Mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de Sécurité sociale (Mircoss) »⁹⁶⁴.

La comptabilité est de plus en plus comprise comme un outil de pilotage.

« 1. Les comptes doivent donner une image régulière, sincère et fidèle de l'exercice.

2. Une logique de performance doit prévaloir.

3. Les relations entre l'Etat et la Sécurité sociale, notamment les créances détenues par les organismes de Sécurité sociale sur l'Etat, doivent être clarifiées.

4. Les champs des dépenses et recettes deviennent identiques dans la perspective de la certification des comptes des organismes de Sécurité sociale par la Cour des comptes (cf loi organique du 2 août 2005).

5. La réorientation des contrôles des comités régionaux d'examen des comptes des organismes de Sécurité sociale (COREC) à destination des caisses dont les enjeux sont les plus conséquents implique de facto une diminution du champ de contrôle (cf rapport de la Cour des comptes – Sécurité sociale – septembre 2004) »⁹⁶⁵.

⁹⁶³ Article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale.

⁹⁶⁴ Essec/Ucanss, Journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des comptes des organismes de sécurité sociale et gouvernance des comptes : Une modernisation ?, Première journée interpromotions des fondés de pouvoir du 8 septembre 2005, janvier 2006

⁹⁶⁵ Essec/Ucanss, Journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des comptes des

La loi organique du 2 août 2005 relative aux LFSS a confié à la Cour des comptes la double mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux et des comptes combinés du Régime général⁹⁶⁶ et de formuler un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que des comptes par branche du Régime général⁹⁶⁷.

La certification est un projet d'entreprise qui correspond à la formalisation de l'atteinte d'un niveau d'exigence comparable en termes d'information comptable à ceux définis par les référentiels internationaux⁹⁶⁸. Sébastien Meunier, directeur adjoint de l'UNCASS a fait référence à une logique de gouvernance des comptes sociaux qui nécessite « la modernisation comme la nécessité de mettre aux normes nouvelles un outil qui a prouvé ses performances, mais qui nécessite une adaptation à l'évolution de ce pourquoi il a été fait »⁹⁶⁹. L'entreprise de cette modernisation se dirige beaucoup plus loin d'une simple optimisation de fonctionnement.

Jusque dans les années 70, la plupart des entreprises comptabilisaient leurs programmes de pension sur une base de comptabilité de caisse⁹⁷⁰. Au Royaume-Uni, la « *pratique dominante était de traiter la contribution pour un programme de retraite à toute année donnée comme les dépenses de retraite de cette année* »⁹⁷¹. La nouvelle norme britannique FRS⁹⁷² 17 emporte deux changements majeurs à la comptabilité des régimes à prestations définies. La FRS 17 met en place le nouveau traitement comptable des

organismes de securite sociale et gouvernance des comptes, op.cit., p. 7

⁹⁶⁶ Ces comptes sont établis par l'Agent comptable de la caisse nationale et signés par les Directeurs (art. D 114-4-2 du CSS). L'article 64 de la LFSS a confirmé cette mission en conférant aux organismes nationaux le pouvoir de validation des comptes des caisses locales.

⁹⁶⁷ Essec/ucanss, journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des comptes des organismes de securite sociale et gouvernance des comptes, op.cit., p. 8-9

⁹⁶⁸ Essec/Ucanss, Journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des comptes des organismes de securite sociale et gouvernance des comptes, op.cit., p.10

⁹⁶⁹ Meunier B., Directeur Adjoint de L'UCANSS, Introduction Générale, dans Essec/Ucanss, Journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des comptes des organismes de securite sociale et gouvernance des comptes, op.cit., p. 13

⁹⁷⁰ Blake D., How company pension accounting fosters an illusion of certainty, Pensions Institute, January 2008, p. 11

⁹⁷¹ McGill D., Brown K., Haley J. and Schieber S., Fundamentals of Private Pensions, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 718

⁹⁷² Financial Reporting Statement

prestations vieillesse, comme les retraites, en remplaçant le SSAP 24 « *Accounting for pension costs* »⁹⁷³. Les objectifs de la FRS 17 sont que les déclarations financières reflètent « la valeur juste » de l'actif et du passif de l'employeur⁹⁷⁴. En ce qui concerne les régimes financés à prestations définies, les conditions principales sont que les actifs de l'assurance vieillesse sont mesurés en utilisant les valeurs du marché et que leurs obligations sont mesurées avec la méthode de l'unité projetée (*projected unit method*)⁹⁷⁵. Elle approche le problème en se concentrant sur la mesure des actifs et des obligations du programme et à la manière de réflexion des déclarations de revenu.

D'une part, les actifs du régime sont estimés à « une valeur juste », un changement majeur par rapport aux règles anciennes qui employaient une approche de valuation actuarielle pour les actifs de programmes. D'autre part, le passif est mesuré sur une base actuarielle, comprenant des obligations contractées promues par le programme et toute autre obligation constructive, si la pratique antérieure conduit à des attentes raisonnables⁹⁷⁶. *L'International Accounting Standard 26* s'applique, adapté et interprété, aux déclarations financières préparées par les programmes non financés⁹⁷⁷.

iv. L'assurance sociale comme report de revenu : La reconnaissance des contreparties patrimoniales avec l'adoption de comptes notionnels

⁹⁷³ Le SSAP24 était la norme concernant la présentation comptable des régimes à prestations définies d'entreprises britanniques. Après le 23 juin 2003, le SSAP 24 a été remplacé par le FRS17. Selon le *Accounting Standards Board*, la norme comptable de SSAP24 ne pouvait pas refléter de manière efficace les obligations potentielles provenant des régimes de retraite des entreprises.

⁹⁷⁴ Accounting Standards Board (UK) staff, Financial Reporting Standard (FRS) 17 (UK) on Retirement Benefits, 21 November 2003

⁹⁷⁵ La *projected unit method* selon Accounting Standards Board (Accounting Standards Board, FRS 17, November 2000, p.9) consiste à l'estimation des prestations à payer selon laquelle les obligations d'un programme à la date d'estimation donnent droit à une retraite pour les profits projetés.

⁹⁷⁶ Les paragraphes 14-36 du FRS comprennent les exigences pour la mesure des actifs et obligations dans le bilan d'un régime à prestations définies.

⁹⁷⁷ Selon le FINANCIAL REPORTING MANUAL 2012-13, Chapter 12 Pensions Accounting, l'objectif de l'IAS 26 est d'offrir de direction sur la forme et le contenu des déclarations financières préparées pour les programmes de retraite. Elle supplémente l'IAS 19, qui traite de la détermination des coûts des prestations vieillesse dans les déclarations financières des employeurs.

La reconnaissance comptable de « dettes des retraites » restait traditionnellement limitée aux régimes capitalisés⁹⁷⁸. Le système de comptabilité nationale de 1993 (SCN 93) distinguait les régimes selon leur mode de financement, avec deux types d'enregistrements distincts pour les régimes en répartition (« sans réserve spécifique »⁹⁷⁹) et pour les régimes en capitalisation (« avec réserve financière »). Les régimes « sans réserve spécifique » sont enregistrés en « transferts courants », c'est-à-dire que les flux liés à la pension en répartition n'impliquent pas la création d'actif ou de passif pour les ménages⁹⁸⁰. Ils sont considérés comme des revenus et non des créations de patrimoine. Le SCN 93 n'imposait donc de reconnaissance comptable des droits à la retraite que pour les régimes fonctionnant avec réserve financière.

« Dans un régime de pension à prestations prédéfinies, les prestations auxquelles le bénéficiaire a droit lors de sa retraite sont déterminées par une formule, soit pour la totalité de la somme, soit pour un montant minimum à payer » et dans un régime de pension à cotisations prédéterminées, *« les prestations auxquelles le bénéficiaire a droit lors de sa retraite sont directement proportionnelles aux avoirs du fonds constitué à partir des cotisations du salarié tout au long de sa vie active et aux plus-values réalisées sur les investissements effectués par les gestionnaires du fonds »*⁹⁸¹.

Cette mise en cohérence au niveau de la technique comptable a engendré un nécessaire rapprochement des logiques de gestion financière et d'attribution des droits de régimes sans réserve avec les régimes financés⁹⁸². « Si [...] les produits statistiques sont harmonisés ils peuvent circuler »⁹⁸³ d'un pays à l'autre ou d'un type de comptabilité à un

⁹⁷⁸ FMI, International Accounting Standards 19, février 1998 : La première évolution concerne la comptabilité d'entreprise. La norme IAS 19 comptabilise l'ensemble des avantages sociaux du personnel, et notamment les retraites d'entreprise. Le second mouvement correspond à la diffusion d'un manuel de finances publiques par le FMI en 2001.

⁹⁷⁹ Le terme de « serve spécifique » renvoie à l'idée que le régime possède en propre des actifs identifiables et affectés aux futurs financements des pensions.

⁹⁸⁰ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 74

⁹⁸¹ Glossaire d'Eurostat, point 17.126 et 17.127

⁹⁸² Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 75

⁹⁸³ Desrosières A., L'argument statistique, vol. 2 : Gouverner par les nombres. Paris, Mines ParisTech-Les Presses (Sciences sociales), 2008, op.cit., p. 268

autre. La démarche alors d'harmonisation (du modèle en répartition au modèle de la capitalisation, du modèle des prestations définies au modèle des cotisations définies, du modèle des régimes non financés au modèle des régimes financés, du modèle sans réserve spécifique au modèle avec réserve financière) par le biais de la naturalisation des éléments constitutifs des régimes à prestations définies.

Cette démarche d'unification comptable se réalise par la homogénéisation de la logique du fonctionnement des régimes sans réserve financière par l'extension des catégories de l'épargne retraite. Brian Donaghue, économiste du FMI impliqué à la réforme chilienne de 1980-1981, s'appuie dans sa contribution sur cette réforme pour tenter de démontrer que tout système de retraite est réductible, en dernière instance, à un système d'épargne.

Le Système de Comptes Nationaux de 1993 est un cadre statistique qui offre un ensemble compréhensif, cohérent et flexible de comptes macroéconomiques au niveau international pour l'esquisse et l'analyse des politiques. Il a été produit et publié sous les auspices des Nations Unies, la Commission Européenne, le OCDE, la Banque Mondiale et le FMI. Le SCN 2008 représente une mise à jour du Système de Comptes Nationaux de 1993, qui a été produit sous la responsabilité des mêmes organisations⁹⁸⁴.

Selon le Système des Comptes Nationaux (SCN) 1993, les obligations de retraite sont reconnues dans le bilan seulement pour les programmes « privés » de retraite qui sont financés. D'où, les activités de plusieurs programmes d'assurance vieillesse, comme les programmes d'assurance sociale et les programmes non financés, ne conduisent pas à la reconnaissance d'obligations ou d'actifs financiers. En contraste, le Manuel de Statistiques Financières Publiques du FMI⁹⁸⁵ reconnaît des actifs d'obligations publiques pour tout programme public, à la fois financés et non financés⁹⁸⁶. L'approche du SCN 1993 était incohérente dans le sens qu'elle ne suivait pas le principe de base selon laquelle « les activités similaires doivent être similairement traitées »⁹⁸⁷.

Les obligations à la fois de régimes financés et non financés proviennent de la

⁹⁸⁴ United Nations, World Bank, IMF, European Commission, OECD, System of National Accounts 2008, New York 2009

⁹⁸⁵ Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)

⁹⁸⁶ de Rougemont P., EDG Moderator, The Treatment Of Employer Retirement Pension Schemes In Macroeconomic Statistics, THE EDG ON PENSIONS REPORT, 29th December 2003, p. 6

⁹⁸⁷ Report on the Meeting of the Task Force on Employers' Retirement Schemes, September 21-23, 2005, p. 11

nature contractuelle des accords, et de la nature des prestations, les critères d'éligibilité ou l'estimation de l'obligation ne dépendent pas de la source du financement. Il n'existe pas de raison économique qui justifierait le traitement différent des régimes non financés (ou les parts non financées des régimes partiellement financés) par rapport aux régimes financés. Par ailleurs, l'approche du SCN 1993 était incohérente avec celle du Manuel de Statistiques Financières Publiques du FMI de 2001.

L'EDG a recommandé la reconnaissance de la part du SCN des obligations de tous les programmes d'assurance vieillesse irrespectueusement de leur caractère financé ou non⁹⁸⁸. Pour EDG les critères nécessaires et suffisants sont leur caractère de source de prestations économiques et la *forcability* des prestations. Il est recommandé que les obligations de retraites des employeurs soient reconnues comme obligations dans le SCN si elles sont des obligations légales ou constructives⁹⁸⁹.

Les prestations de retraite promues dans le cadre des programmes d'entreprise ont clairement la nature d'une compensation différée. Elles font partie des programmes de compensation des employés et cela doit se refléter dans le coût du travail (des entreprises ou du gouvernement) irrespectivement du type des arrangements institutionnels. Il est, alors, inapproprié de différencier le traitement statistique entre programmes selon leur caractère institutionnel ou sa gestion financière, comme le faisait SCN.

Selon la recommandation 8 d'EDG il faudrait améliorer la terminologie utilisée en utilisant le terme régime financé au lieu du régime privé. La terminologie choisie n'est pas sans conséquences. L'amélioration apportée consiste, apparemment, à la capacité du nouveau terme de couvrir le champ commun entre retraites d'assurances sociales et retraites d'entreprise qui en construction. Comme c'est le cas des nouveaux termes, ils opèrent comme une description qui forme le champ ainsi décrit.

Le Manuel de Statistiques Financières Publiques du FMI recommande que les cotisations et les prestations des régimes publics soient exclusivement enregistrées comme des transactions financières et il reconnaît « comme actifs toutes les obligations publiques pour des régimes d'assurance, financés ou non, sous la forme de réserves

⁹⁸⁸Electronic Discussion Group, Recommendation 1

⁹⁸⁹ Selon la Recommendation 2 de l'EDG. Selon Eurostat, « Constructive obligations are, according to the International Accounting Standard Board (IASB), obligations that derive from an enterprise's actions where: (a) By an established pattern of past practice, published policies or a sufficiently specific current statement, the enterprise has indicated to other parties that it will accept certain responsibilities; and (b) As a result, the enterprise has created a valid expectation on the part of those other parties that it will discharge those responsibilities.

techniques d'assurance »⁹⁹⁰. Les paiements effectifs de cotisations seront perçus comme des transactions purement financières, étant le règlement d'obligations originalement contractées à travers des cotisations à payer.

Pour l'enregistrement des régimes à prestations définies, Brian Donaghue (conseiller du FMI) a présenté en 2005 des propositions pour la réforme, reposant sur une analyse d'uniformité et de cohérence sur le traitement adopté par le SCN 1993. Selon le SCN 1993, un programme d'assurance sociale est considéré comme financé seulement si des actifs financiers réels existent. S'ils existent, ils sont supposés appartenir aux bénéficiaires futurs du programme.

Tout régime sans réserve financière est traité comme non financé. Malgré le fait que pour les programmes à cotisations définies les prestations futures dépendent des réserves du fonds de pension, « les bénéficiaires ont une demande vers les fonds de pension qu'un droit de propriété sur les actifs du fonds »⁹⁹¹. Pour les programmes à prestations définies, une obligation existe qui dépend de l'estimations actuarielle des prestations que l'employeur sera finalement obligé d'assurer en raison du service rendu à la date prévue. Ces prestations ne dépendent pas logiquement de la valeur des actifs des réserves financières ou de l'existence même des réserves.

La comptabilité de la dette est liée à un renforcement de la représentation des ressources salariales comme rémunération individualisée d'un facteur de production alors que la comptabilité du transfert courant supposait une relation salariale fondée sur un régime collectif de protection⁹⁹².

La caractéristique «patrimoniale» d'une retraite, comme réflexion des droits futurs de retraites des ménages, est une caractéristique traditionnellement accordée aux droits générés par les régimes capitalisés. La reconnaissance, alors, des droits de type «patrimonial» aux assurés dans des régimes en répartition présuppose -et à la fois réalise-, l'adoption d'une gestion des régimes par capitalisation, au niveau comptable, mais aussi au niveau d'attribution des futurs. Les régimes de retraite par répartition, technique interdite aux assureurs privées, ne comptabilisent pas de droits futurs, et ne font pas apparaître en comptabilité les moyens qu'ils devront trouver pour honorer leurs

⁹⁹⁰ de Rougemont P., EDG Moderator, op.cit., p. 15

⁹⁹¹ Report on the Meeting of the Task Force on Employers' Retirement Schemes, September 21-23, 2005, p. 10

⁹⁹² Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 76

promesses, « en tout cas ce n'est pas la comptabilité qui peut en fournir la preuve »⁹⁹³.

Rosanvallon démontre le fait que la justice libérale d'Adam Smith est inscrite dans le seul espace des échanges équivalents, «l'accord admirable de l'intérêt et la justice». Dans le même temps, le marché est analysé comme un mécanisme biologique d'autorégulation. Il s'identifie au « système de la liberté naturelle ». Dans cette perspective, tout effort de libéralisation constitue un effort de naturalisation. «Liberté, efficacité et équité sont conçues comme étant indissociables : le marché est défini et structuré par la liberté qui est la condition de la convergence entre l'efficacité et la justice. C'est le théorème de base du libéralisme classique »⁹⁹⁴.

Les inégalités sont comprises comme le résultat légitime de la liberté ou plus exactement de l'usage différent que les individus choisissent de faire de leur liberté⁹⁹⁵. Dans la mesure où l'inégalité est compatible avec l'échange équitable elle est juste. Ces inégalités traduisent des différences librement désirées et non pas des injustes subies. Il n'y a donc pas lieu de les corriger ou de les combattre. Les actions correctrices – à visée redistributive- d'une inégalité justement subie seraient au contraire fondamentalement injustes.

La retraite par capitalisation est par définition fondée sur la contributivité, mais l'expansion du modèle patrimonial a désormais rendu cette notion centrale dans les régimes en répartition. L'« activation » de ce modèle passé par la patrimonialisation, le modèle générique de capitalisation. Quand Heikki Oksanen affirme que « l'équité exige un système préfinancé à prestations définies »⁹⁹⁶ cela signifie qu'il s'agit du régime qui assure une formule d'attribution de droits garantissant l'équité de l'effort contributif. Le seul problème consistait donc à ses yeux à faire en sorte que « tous puissent démarrer équitablement » dans la vie. Les théories de la justice néolibérales visaient à compléter la doctrine libérale de la « justice de marché » par le principe de l'égalité des chances, un principe qui avait l'ambition le problème du fondement inéquitable de la vie sociale, afin que tous puissent démarrer équitablement.

John Rawls dans *A theory of justice* se force de définir une théorie de la justice distributive reconnue comme légitime par tous en termes purement procéduraux. L'équité est une norme éthico-logique qui combine le principe d'efficacité et le principe de

⁹⁹³ Petauton P., *Théorie et pratique de l'assurance vie*, Dunod, 1998, p. 440

⁹⁹⁴ Rosanvallon P., *La crise de l'état providence*, op.cit. p. 88

⁹⁹⁵ Rosanvallon P., *La crise de l'état providence*, op.cit. p. 89

⁹⁹⁶ Oksanen H., Chapter 8, *Fairness across generations requires partial funding*, pp. 127-131, p. 124

différence et il est « un certain sens le dernier mot de la dissolution du politique (la question de la démocratie et du vivre ensemble) dans l'économique, dans le calcul rationnel»⁹⁹⁷. Le caractère juste est défini par la logique libérale du marché. Si la juste valeur est la valeur équitable définie par un libre contrat, la justice et l'équité d'une distribution se mesure surtout par une procédure juste, selon la logique de Rawls, dont le niveau de libéralisation et de contractualisation est le véritable indice pour un système de (re)distribution équitable.

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 », Ch. Ramaux souligne que le droit social recherche le « prix juste »⁹⁹⁸. 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 ».

Selon Jorgensen⁹⁹⁹, la “juste valeur” est un terme comptable qui provient des normes comptables des Etats Unis, le Financial Accounting Standards Board (FASB). Concernant les valeurs de pensions le consentement sans obligation dans un contrat de transaction entre parties libres et informées englobe les éléments essentiels pour la procédure de définition comptable de la caractéristique juste ou équitable d'une transaction financière¹⁰⁰⁰. Le FASB depuis juin 2003 a adopté une définition quasi identique pour l'IASB¹⁰⁰¹.

La valeur marchande est une catégorie de la « valeur juste »¹⁰⁰². La « valeur juste » a été définie comme « le prix à recevoir par la vente d'un actif ou de payer une obligation dans une transaction ordinaire entre des participants dans le marché »¹⁰⁰³. Ainsi définie, la mesure de la valeur juste est un prix de sortie : valeur de vente pour les actifs et valeur

⁹⁹⁷ Rosanvallon P., La crise de l'état providence, op.cit. p. 94

⁹⁹⁸ Ramaux Ch., op.cit., p. 10

⁹⁹⁹ Jorgensen P. L. On accounting standards and fair valuation of life insurance and pension liabilities. Scand. Actuarial J. 2004; 5: 372 / 394.

¹⁰⁰⁰ “The amount of the consideration that would be agreed upon in an arm's length transaction between knowledgeable, willing parties who are under no compulsion to act ”, Statement of Financial Accounting Standard (SFAS) 87 (1986)

¹⁰⁰¹ “The amount for which an asset could be exchanged, or a liability settled, between knowledgeable, willing parties in an arm's length transaction. ”, IFRS 4

¹⁰⁰² Blake D. et al., An unreal number, op.cit.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
de règlement pour les obligations¹⁰⁰⁴.

La justice dans l'usage de valeurs attribuées aux marchés financiers vient de la parité d'information qui est utilisée par un acheteur libre et un vendeur libre¹⁰⁰⁵. La vérité des marchés de capitaux (symbolisant la réalité économique) a vidé de sens de tout autre politique sociale nationale et les significations culturelles des arrangements de l'assurance vieillesse¹⁰⁰⁶. L'apparition du statut comptable comme une profession de soutien technique¹⁰⁰⁷ est étroitement associée à la capacité de favoriser la logique de circuit court de l'apparence et du sens¹⁰⁰⁸. En raison de la méthode calcul, la valeur absolue de coûts/gains sous un régime à prestations définies peut être plus grand par rapport à celle créé sous un régime de capitalisation de similaire dimension et actifs, et aussi moins prévisible. Il apparaît que l'intérêt public concernant l'enregistrement des retraites couvre deux groupes. La juste estimation est pertinente parce que (a) elle apporte la transparence et la pertinence à un investisseur potentiel dans une entreprise (b) offre information sur la suffisance de financement à un membre du programme de retraite.

Ces approches du traitement comptable des retraites publiques reflètent un choix déjà fait, celle de la banalisation du caractère social ou plutôt socialisé des retraites qui présuppose le choix de changement du modèle de protection sociale. L'obligation autour de laquelle s'est construite la fonction de la sécurité sociale érode de l'intérieur conduisant à l'implosion non d'une structure de protection sociale mais de sa philosophie. La relation entre travailleur et le système de sécurité sociale se banalise au modèle typique libéral d'une relation entre libres contractants. La particularité des finances sociales se naturalise en matière comptable aussi en se homogénéisant avec les normes et les pratiques du

¹⁰⁰³ FASB, 2006a, paragraph 5

¹⁰⁰⁴ ICAEW, 2006, <http://www.icaew.com/en/library/subject-gateways/pensions/actuarial-assumptions>

¹⁰⁰⁵ Bradbury M., Discussion of Whittington (Fair Value and the International Accounting Standards Board/Financial Accounting Standards Board Conceptual Framework Project: An Alternative View). *Abacus* 2008, 44(2), pp. 169-180

¹⁰⁰⁶ Haigh M., Accounting's role in providing for life after work, ILPC Conference, Edinburgh, 2009, p. 14

¹⁰⁰⁷ Danile, T. M., & McCarthy, I. N. (2007). Ethical implications of reporting fair value in financial statements. *Review of Business*, 27(4), 46-50

¹⁰⁰⁸ Žižek S., *The Parallax View*. Massachusetts: The MIT Press, 2006, p.417

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
secteur privé.

John Pitzer, admet de la part du FMI qu'« il y a de nombreuses raisons pour envisager de changer le traitement des régimes sans préfinancement. Mais la plus importante réside dans un principe de base du SCN 93 qui veut que des actes similaires soient traités de façon similaire »¹⁰⁰⁹. La démarche d'unification comptable présuppose l'acceptation qu'on traite des régimes uniformes, vu que les outils comptables d'unification provoquent la naturalisation des régimes en répartition à prestations définies. La technologie d'harmonisation/normalisation comptable servira elle-même, non seulement à l'enregistrement d'une gestion financière commune des régimes différents, mais surtout à la mise en œuvre de l'harmonisation de cette gestion financière.

Si l'on applique au sens strict le critère de la reconnaissance des droits en fonction de la relation de travail, tous les droits à la pension, sans relation au type de régime d'assurance vieillesse, viennent directement alimenter la dette publique¹⁰¹⁰. Pour cela, une partie des comptables et statisticiens de l'EDG -entre autres Eurostat- propose une redéfinition des caractéristiques des régimes de sécurité sociale, à partir de laquelle « les systèmes de sécurité sociale peuvent donc être appréhendés comme des régimes multi-employeurs »¹⁰¹¹. La résurgence de la centralité de la relation employeur-employé, alignée de l'obligation et la tutelle de l'ordre social, n'a d'autre élément de reconnaissance et de validation que le (retour au) contrat de travail.

La redéfinition de la sécurité sociale¹⁰¹² comme un régime multi-employeurs

¹⁰⁰⁹ Pitzer J., « Treatment of Pension Schemes in Macroeconomics Statistics », novembre 2002, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm> « les employeurs qui ont un régime d'entreprise contractent une obligation légale de distribuer des prestations en accord avec les contrats de travail. La nature de l'obligation [...] est indépendante du type de financement ».

¹⁰¹⁰ Le dépassement de la dualité de l'enregistrement des régimes de retraite des fonctionnaires s'est construit, par exemple pour le Canada, dans « une attention particulière au régime en répartition [des fonctionnaires] lié à une réévaluation appropriée de la dette publique ». Voir, de Rougemont P., Pension Schemes Electronic Discussion Group: Interim Report of the Moderator, septembre 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>

¹⁰¹¹ EUROSTAT, « Pensions : Eurostat Communication to the EDG », décembre 2004, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>

¹⁰¹² SEC 2010, point 2.113 : Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs:

a) l'administration centrale (S.1311);

impliquerait, alors, que les droits sont ouverts par le contrat de travail et engagerait les régimes généraux dans une comptabilisation de la dette.

Cette reconnaissance du système de sécurité sociale comme un régime multi-employeurs réduit considérablement le rôle primordial que la puissance publique a assumé Après-Guerre, conduisant à la déconstruction de l'ordre social progressivement bâti. Cette reconnaissance volontariste au niveau international tend à nier le caractère statutaire des droits (sociaux) à la retraite dans un régime sans réserve financière¹⁰¹³. À la place de la décision politique d'obligation publique, c'est l'échange marchand qui se met au cœur d'une relation d'obligation contractuelle.

Le traitement des cotisations sociales comme une opération de report, « opération consistant à mettre une partie de son revenu à la disposition d'autres agents dans le but qu'ils vous transfèrent ultérieurement une fraction de leurs revenus futurs » est indicatif de la déconstruction progressive de l'ordre social. « En termes financiers, ...selon Bichot... la vente à terme de revenu qui en est la contrepartie n'a pas de nom canonique ; on peut l'appeler « report-anticipation ». Tout acte d'épargne est un report ;

- b) les administrations d'Etats fédérés (S.1312);
- c) les administrations locales (S.1313);
- d) les administrations de sécurité sociale (S.1314).

Administrations de sécurité sociale (S.1314)

Définition: le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) réunit les unités institutionnelles centrales, fédérées et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants:

- a) certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires;
- b) indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Il convient de noter qu'il n'existe habituellement aucun lien direct entre le montant des cotisations versées par un individu et les risques auxquels il est exposé.

Dans le SEC, le secteur des ménages comprend les sous-secteurs suivants:

- a) employeurs (S.141) et travailleurs indépendants (S.142);
- b) salariés (S.143);
- c) bénéficiaires de revenus de la propriété (S.1441);
- d) bénéficiaires de pensions (S.1442);
- e) bénéficiaires d'autres transferts (S.1443).

¹⁰¹³ FMI, « Comments on "Recognition of Government Pension Obligations" by External Fiscal Experts of the Panel of the Fiscal Affairs Department », 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>

tout endettement ou financement par émission d'actions est un report-anticipation. L'Etat providence, comme le système financier, sert d'intermédiaire pour des opérations de report : il collecte une épargne forcée avec laquelle il investit dans les nouvelles générations (formation initiale, prestations familiales) ; et quand celles-ci sont en activité, il rappelle à leurs membres d'avoir à s'acquitter (sous forme de cotisations vieillesse ou d'impôts) de la dette qu'ils ont ainsi contractée envers leurs aînés »¹⁰¹⁴.

« Il existerait dès lors « une véritable obligation » des systèmes de sécurité sociale à verser une pension en contrepartie des cotisations passées, et l'intervention d'un tiers (l'acteur public) ne modifierait pas substantiellement la dimension contractuelle des régimes généraux. La pension des régimes généraux est, dans cet argumentaire, pensée comme un élément de la relation de travail délégué à l'Etat social. Cette délégation insérerait l'Etat dans un ensemble de contraintes l'obligeant à honorer le respect des règles en vigueur sur le montant et les conditions d'accès à la pension »¹⁰¹⁵.

La régression du rôle de l'ordre social et ses éléments de traitement politique de la relation salariale renforcent les caractéristiques libérales du modèle poursuivi, notamment avec l'interprétation du rôle des assurés et de leurs droits à la retraite sous le prisme du critère de contrat de travail. Mais, les efforts pour l'enregistrement comme dettes des droits futurs de retraite dans la comptabilité des retraites publiques ne se limitent pas à la reconnaissance des véritables obligations. Ph. Rougemont a établi une forme élargie de l'obligation de verser une pension, celle de « l'obligation implicite »¹⁰¹⁶.

Les comptables élargissent la notion d'obligation, qui n'est plus une obligation strictement légale¹⁰¹⁷, mais qui peut se présenter comme une « obligation implicite », afin de garantir le traitement similaire des régimes généraux en répartition et des régimes en capitalisation. L'« obligation implicite » correspond à une forme d'obligation intermédiaire entre l'obligation légale des régimes capitalisés d'honorer leur contrat et le pouvoir discrétionnaire de l'Etat pouvant changer « à volonté » les règles de calcul des pensions. *« Ce critère unit les modes de fonctionnement de la pension autour d'un principe selon lequel, pour chaque contribution versée, il existerait une obligation de*

¹⁰¹⁴ Bichot J., Réforme des retraites : vers un big-bang ?, Institut Montaigne, mai 2009, p.9

¹⁰¹⁵ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 77

¹⁰¹⁶ de Rougemont P., « Pension Schemes Electronic Discussion Group: Interim Report of the Moderator », septembre 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>

¹⁰¹⁷ Pitzer J., « Recognition of Gouvernement Pension Obligation : a Comment », avri 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>

contrepartie sous la forme d'une prestation »¹⁰¹⁸.

La recherche ou l'invention de ce nouveau type de dette produit -comme son reflet comptable- la nécessité de chercher ou d'inventer un nouveau type d'actifs. L'émergence comptable d'une dette doit être accompagnée avec son équivalent qualitatif et quantitatif de création d'actifs¹⁰¹⁹. Le balancement entre la reconnaissance de véritables obligations ou obligations implicites se reflète dans la différenciation des actifs patrimoniaux au sein des régimes de retraite en répartition. Dans cet effort de recherche du complément comptable de la part des assurés, on met en place, marginalement entre les décennies 1980 et 2000, les « recognition bonds »¹⁰²⁰ et les comptes notionnels.

La réforme chilienne de 1980-1981¹⁰²¹ visait à assurer la métamorphose du régime public en répartition vers un système en capitalisation, par la transformation des droits à la retraite en actifs financiers, appelés des *recognition bonds*¹⁰²². Les *recognition bonds* sont des titres acquis lors de la liquidation des droits des régimes fonctionnant sans accumulation d'actifs *réelle*. Ces titres permettent aux ménages de remplacer la protection assurée par les systèmes de sécurité sociale par une protection de type patrimonial gérée individuellement par les assurés¹⁰²³.

Mais, plus que les expériences latino-américaines, c'est la réforme suédoise des pensions qui mobilise l'attention des comptables nationaux. Menée au milieu des années 90, elle prévoit le remplacement de la retraite publique par l'attribution «d'un compte notionnel» à chacun des actifs sur lequel il accumule « fictivement» ses cotisations. Lorsque le cotisant part en retraite, le montant de sa pension est calculé en divisant la somme actualisée des cotisations qu'il a versées par l'espérance de vie de sa génération à la date de la liquidation.

Le modèle de *l'inkomstpension* n'est pas préfinancé adoptant une comptabilité de la dette implicite des retraites en répartition qui conduira à la création des titres fictifs.

¹⁰¹⁸ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 77

¹⁰¹⁹ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit.

¹⁰²⁰ « Titres de reconnaissance » des droits à la retraite du modèle chilien.

¹⁰²¹ Arenas de Mesa A., Mesa-Lago C., The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms, and Lessons, Oxford Review of Economic Policy, 2006, Volume 22, Issue 1, pp. 149-167

¹⁰²² Gillion C., Bonilla A., Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile, International Labour Review, 171, 1992, pp.171

¹⁰²³ Pinera J., Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile, 1996, The Cato Institute

La création de ces titres, enregistrés dans les comptes notionnels s'inspire du choix de ne plus attribuer des droits à la retraite de manière statutaire, mais en adoptant les normes propres à la capitalisation, la cotisation retraite devenant un achat de droits sur les retraites à venir. Tandis que le régime suédois ne possède donc que très peu de titres de créances, il doit être enregistré par une écriture comptable de type « transferts courants » qui inscrit les flux de la pension comme un revenu des ménages sans influence sur le niveau d'endettement ou d'épargne des agents, selon les standards de la comptabilité nationale mis en place en 1993.

Le système des comptes notionnels de retraite est décrit comme un système de sécurité sociale fondé sur l'accumulation par les ménages de titres correspondant à des droits à de futures prestations. Le régime public envoie chaque année à tous les cotisants un état des « patrimoines retraites » équivalent à la somme actualisée de leurs cotisations¹⁰²⁴.

La volonté de traiter la cotisation sociale comme une épargne¹⁰²⁵ se base sur la conception de l'assurance sociale comme une protection par la propriété, un retour à la propriété avant les assurances sociales. Parallèlement, on observe de la part de Bozio et Piketty la même préoccupation de dissocier les cotisations sociales des prélèvements obligatoires publics. Ils critiquent alors « ce qui conduit les salariés à considérer cette énorme masse de cotisations de retraite (13 % du PIB, soit près de 30 % du total des prélèvements obligatoires) comme un impôt et non comme une épargne obligatoire donnant droit à un revenu différé garanti par l'Etat »¹⁰²⁶.

« Les travailleurs accumulent tout au long de leur carrière professionnelle les cotisations de retraite (versées par eux et leurs employeurs) sur un compte individuel. Les cotisations passées sont revalorisées chaque année non seulement en fonction de l'inflation, mais également en appliquant un rendement réel (en plus de l'inflation) garanti par l'Etat, qui correspond au taux de croissance de la masse salariale. Au terme de sa vie active, le travailleur a ainsi accumulé un certain capital retraite, qui mesure l'ampleur de ses droits à la retraite. Son capital est converti en rente avec un coefficient

¹⁰²⁴ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, op.cit., p. 80

¹⁰²⁵ Epargne : L'épargne représente la part du revenu disponible (ajusté en fonction des variations de droits à pension) qui n'est pas consacré à la consommation finale de biens et de services. 9.28

¹⁰²⁶ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.11

de conversion qui dépend de l'espérance de vie de sa génération et du choix de revalorisation des pensions. Les trois paramètres clés du système sont donc le taux de cotisations, le taux de rendement garanti par l'Etat et les conditions de liquidation du capital retraite »¹⁰²⁷. « *L'objectif est que la retraite par répartition devienne véritablement le patrimoine de ceux qui n'ont pas de patrimoine* »¹⁰²⁸.

La préférence pour des cotisations sociales¹⁰²⁹ au rôle d' « une épargne obligatoire » se justifie selon Bozio et Piketty par la revendication « du principe minimal d'équité horizontale (« à cotisations égales, retraite égale » dans le cas des retraites, « à revenu égal, impôt égal » dans le cas de l'impôt) sur lequel doivent toujours se fonder des politiques publiques de cette ampleur »¹⁰³⁰.

La volonté de réforme des comptes nationaux s'inscrit dans une démarche qui souhaite que les écritures comptables « n'anéantissent » pas les efforts du système suédois pour penser une retraite en répartition qui fonctionne selon les canons de la capitalisation. Yann Le Lann, op.cit., p.80

En entrant dans un enregistrement des droits à pension de type patrimonial avec les ménages, l'Etat social qui avait vocation à organiser la distribution des revenus sur les bases d'une autonomie vis-à-vis de la gestion individuelle des ressources perd une partie significative de cette capacité¹⁰³¹. L'abandon de la logique de fixation statutaire et l'adoption d'un état de choses annuel et personnalisé du « patrimoine retraite » comme actualisation de l'état du compte notionnel mettent le rôle de la puissance publique à la

¹⁰²⁷ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.17

¹⁰²⁸ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.28

¹⁰²⁹ Cotisation d'assurance sociale : Une cotisation d'assurance sociale est le montant payé à un régime d'assurance sociale afin de garantir à un bénéficiaire désigné le droit à percevoir les prestations d'assurance sociale correspondantes. 17.87

Cotisations sociales à la charge de l'employeur : Les cotisations sociales à la charge de l'employeur sont des cotisations sociales dues par l'employeur à des caisses de sécurité sociale ou à d'autres systèmes d'assurance sociales liées au travail et destinées à garantir aux salariés le droit à des prestations sociales. 7.55

¹⁰³⁰ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.12

¹⁰³¹ Le Lann Y., op.cit., p.81

marge et réduisent le rôle de l'état social d'attributeur de droits sociaux en gestionnaire des comptes individuels (ou individualisés).

Comme le démontre Bruno Théret dans son analyse de mutation de l'Etat, «la dette publique n'est pas seulement la dette du public vis-à-vis de l'Etat, elle a également et surtout le sens opposé d'une dette de l'Etat à l'égard de ce même public »¹⁰³². L'Etat doit garantir aux ayants droit les ressources nécessaires à l'exercice de leur souveraineté. A travers la sécularisation de la dette, la détention de la souveraineté change en partie de main : elle passe de l'Etat au ménage¹⁰³³.

*“Le ménage est totalement institué en tant que souverain, et l'Etat doit limiter son action pour ne pas interférer avec sa prise de décision. Dans ce cadre, l'inversion du sens de la dette symbolique est totale. L'Etat garde un capital symbolique qui n'organise plus de dépenses socialisées, mais qui garantit que le ménage souverain retrouvera, en tant qu'entité autonome, ce qu'il a avancé en cotisations”*¹⁰³⁴.

«La reconnaissance d'une dette permettra une meilleure information du niveau réel des obligations contractées par l'Etat et des actifs sur lesquels les ménages basent leurs décisions»¹⁰³⁵. L'invention de dettes/actifs est alors étroitement associée au mouvement d'individualisation des droits à la retraite et aux préoccupations de transparence budgétaire.

La politique des retraites s'organiserait alors autour d'un impératif de transparence vis-à-vis du ménage souverain dont « le comportement (consommation et décision d'épargne) dépend pour une large part de l'anticipation de leur droit à pension »¹⁰³⁶. Le corollaire de ce raisonnement aboutit à identifier les cotisations sociales à une simple épargne retraite. Dans une logique de crédit, le ménage «prête» alors ses cotisations à un État qui a perdu une part de sa vocation sociale. Il entre dans une logique de comptabilité en capital vis-à-vis des caisses de sécurité sociale, pour laquelle chaque financement des régimes est représenté comme une réserve de monnaie. Finalement, en faisant basculer la souveraineté du côté du ménage, le capital symbolique de l'Etat serait

¹⁰³² Théret B., Finance, souveraineté et dette sociale (1995) , p.575

¹⁰³³ Ménage : Un ménage est un groupe de personnes qui partagent le même logement, qui mettent en commun une partie ou la totalité de leurs revenus et de leur patrimoine et qui consomment collectivement certains types de biens et de services, principalement de la nourriture et des services de logement. 4.4

¹⁰³⁴ Le Lann Y., op.cit., p.82

¹⁰³⁵ Pitzer J., 2003, op.cit.

¹⁰³⁶ Pitzer J., 2003, op.cit.

organisé, non plus autour de sa capacité à gérer la dette sociale, mais sur sa capacité à ne pas trop interférer dans les choix individuels sur le marché du travail. En dernier ressort, le maintien des politiques discrétionnaires de l'Etat se retrouve ainsi en contradiction avec sa capacité à structurer les flux monétaires de la pension.

Le système européen des comptes nationaux et régionaux (ci-après SEC 2010) est un cadre comptable, compatible au plan international¹⁰³⁷, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une «économie totale» (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales¹⁰³⁸. Si le manuel du SEC 2010 présente la même structure que le SEC 95¹⁰³⁹ en ce qui concerne les treize premiers chapitres, il en comporte onze nouveaux portant sur des aspects du système qui reflètent l'évolution de la mesure des économies modernes ou de l'utilisation du SEC 95 dans l'Union européenne.

L'innovation du SEC 2010 est qu'elles sont ajoutées de nouvelles règles pour l'enregistrement des droits à pension. Précisément, *«un tableau complémentaire est introduit dans les comptes afin d'enregistrer des estimations pour tous les passifs des régimes de pension, que des réserves aient été constituées ou non. La totalité des informations nécessaires à une analyse complète des pensions est fournie dans ce tableau qui indique les passifs et les flux associés de l'ensemble des régimes de pension privés et publics, avec ou sans constitution de réserves, y compris ceux de la sécurité sociale»*.

Les engagements de retraite constituent un exemple de domaine pour lequel l'UE a jugé que la prudence était de mise dans le SEC 2010. Les arguments en faveur de leur utilisation pour l'analyse économique sont de taille mais l'exigence cruciale, dans l'UE, de produire des comptes cohérents dans le temps et l'espace a incité à la prudence.

Les données sur les obligations de retraites doivent être comprises dans un tableau supplémentaire des régimes de retraite d'assurance sociale¹⁰⁴⁰. Un tel tableau est décrit dans le Chapitre 17 du *System of National Accounts, 2008* et dans l'annexe Annexe A (chapitre 17) de l'*European System of Accounts-2010*. Le but du Tableau Supplémentaire est de donner une image globale des obligations de retraite à l'égard des

¹⁰³⁷ Le SEC 2010 est basé sur les concepts du système de comptabilité nationale 2008 (SCN 2008) qui sert de référence au niveau mondial pour l'établissement des comptes nationaux.

¹⁰³⁸ The European System of national and regional Accounts, COM(2010)774

¹⁰³⁹ Le prédécesseur du SEC 2010 (le SEC 95) a été publié en 1996.

¹⁰⁴⁰ Eurostat, European Central Bank, Technical Compilation Guide for Pension, Data in National Accounts. Eurostat Methodologies & Working papers, 2011, p. 12

ménages couvrant tout programme d'assurance sociale. Les données dans ce Tableau Supplémentaire présentent la perspective du débiteur (le programme de retraite) indiquant les obligations de retraite (des obligations ou obligations éventuelles) ainsi que celui des crédateurs (ménages) présentant les droits de retraite (actifs ou actifs éventuels=contingent).

Dans la bibliographie récente¹⁰⁴¹, trois principaux concepts d'obligations de retraite ont été introduits, selon l'horizon de temps choisi pour le système¹⁰⁴² : les concepts de (a) obligations accumulées à la date (*accrued-to-date liabilities, ADL*); (b) obligations de travailleurs et retraités actuels (*current workers and pensioners liabilities, CWL*), et (c) obligations de système ouvert (*open-system liabilities, OSL*).

Les droits ou obligations de retraite sous les programmes d'assurance sociale qui ne sont pas financés sont enregistrés en termes bruts, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'obligations accumulées à la date reflétant les cotisations sociales futures pour financer les droits de retraite à prendre en compte et c'est seulement les obligations et les droits accumulés à la date pour les retraites futures et actuelles qui sont couvertes. Pour les données de tous les comptes nationaux, les données sont mesurées *ex post*, incluant seulement les valeurs actuelles des droits qui viennent des droits de retraite déjà accumulés.

a) obligations accumulées à la date (*accrued-to-date liabilities, ADL*) : Ces droits ou obligations de retraite contiennent la valeur présente des retraites à payer dans le futur sur la base des droits accumulés. Les droits accumulés sont dus à des cotisations sociales déjà payées des travailleurs actuels et les obligations restantes des retraités existants. Les droits accumulés après l'année courante -par les travailleurs actuels ou futurs- ne sont pas pris en compte. Le temps de l'horizon de ce concept est, alors, relativement limité.

b) obligations des travailleurs et retraités actuels (*current workers and pensioners*

¹⁰⁴¹ Franco D., *Pension Liabilities : Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies*, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Economic Papers, No. 110, Brussels 1995, p. 2 ; Franco D., Marino M. R., and Zotteri S., "Pension Expenditure Projections, Pension Liabilities, and European Union Fiscal Rules", Paper presented in the "International Workshop on the Balance Sheet of Social Security Pensions", Hitotsubashi University, Tokyo, 1-2 November 2004

¹⁰⁴² Eurostat, European Central Bank, *Technical Compilation Guide for Pension, Data in National Accounts*. Eurostat Methodologies & Working papers, 2011, p. 16-17 ; À l'inverse aussi, selon le système de retraite on a un horizon de temps donné et la technique appropriée de comptabilisation des obligations.

liabilities, CWL) : Pour les « obligations des travailleurs et retraités actuels » l'allocation est faite afin que le programme continue jusqu'à la mort du dernier cotisant actuel. Les nouveaux entrants ne sont pas exclus. Ce concept couvre ADL et la valeur présente des droits de retraite qui seront accumulés par les cotisants actuels en raison de leurs cotisations futures.

c) obligations de système ouvert (open-system liabilities, OSL) : Additionnellement au CWL, ce concept d'obligation comprend la valeur présente de nouveaux travailleurs entrant le programme d'assurance vieillesse respectif. Il est supposé que le programme d'assurance vieillesse continuera avec les règles actuelles pour une période relativement longue.

L'application d'un des trois concepts dépend de l'objectif spécifique de l'analyse comptable. Applying one of the three liability concepts depends on the specific purpose of the analysis. Afin d'estimer la soutenabilité budgétaire d'un programme d'assurance vieillesse à prestations définies géré par le gouvernement pour ses fonctionnaires, par exemple, il est naturel d'appliquer l'horizon le plus large possible. Cela signifie que l'utilisation du concept des obligations de système ouvert (OSL).

Les opérations nécessaires au passage d'un régime en annuités à un régime en comptes notionnels consistent à transformer des éléments de rémunération (qui entrent dans le calcul du salaire annuel moyen, SAM, en annuités) et/ou des périodes (qui entrent dans le calcul de la durée d'assurance en annuités) en cotisations (fictivement) capitalisées chaque année, formant un à capital virtuel¹⁰⁴³.

v. La comptabilité générationnelle actuariellement neutre pour une gestion prudente.

¹⁰⁴³ Albert C. et Oliveau J.-B., « Simulation d'un passage du régime général en comptes notionnels à l'aide du modèle de projection Prisme », *Retraite et société*, 2011/1 no 60, pp. 137-171. Ce capital virtuel s'accumule sur l'ensemble de la carrière et est indexé par hypothèse sur le salaire moyen. Il est transformé en pension à la liquidation par le biais du coefficient de conversion, pour aboutir à un montant de pension hors minimum contributif et avantages complémentaires. Le coefficient de conversion est calculé de façon à ce que, pour une génération donnée, le versement de cette pension sur l'ensemble de la durée espérée de la retraite épuise en fin de vie le capital virtuel toujours indexé.

En ce qui concerne la gestion des ressources et des droits des régimes en annuité, le COR admet que « le nombre de trimestres attribués ne dépend pas du taux de cotisation. De plus, le supplément de pension auquel ces trimestres donneront droit, qui peut être une mesure de la contrepartie financière à apporter, n'est connu qu'à la liquidation des droits et peut même être nul. Évaluer la contrepartie financière de ce droit n'est alors pas possible au moment du fait générateur »¹⁰⁴⁴.

« Mais, [...] si le système d'assurance sociale est conçu comme un système de transfert de prélèvements obligatoires intergénérationnel, il est capable de permettre aux assurés d'investir à des taux équivalents au taux de croissance économique. Dans un système de ce type, les jeunes financent plutôt les retraites des personnes âgées que les leurs. Avantage particulier de ce type de régime est le fait qu'il n'existent pas des réserves à accumuler »¹⁰⁴⁵.

Le rendement de cet investissement des cotisants doit être les prestations plus élevées qu'ils envisagent à sécuriser par le prélèvement d'impositions nécessaires à la prochaine génération d'assurés. En raison de la croissance de la main d'œuvre, et du niveau élevé des revenus de la prochaine génération, écrivait Buchanan en 1968, le travailleur peut légitimement escompter que le taux de rendement de son « investissement » va approcher le taux de croissance de l'économie nationale. L'assuré peut, autrement dit, atteindre un niveau de protection qui sera juste (si non meilleur) en comparaison à tout système strict d'assurance privée.

Pourtant selon Buchanan, « il est totalement illusoire de raisonner en termes de la structure idéalisée des charges et des prestations sous cette rubrique. Strictement interprété, ce système n'est pas un des prélèvements et transferts dans un sens ordinaire »¹⁰⁴⁶. Mais le programme peut être compris en pensant comme si le jeune travailleur investissait dans sa propre retraite à travers un « achat » indirect de l'obligation publique impliquée. C'est cet élément indirect d'assurance qui semble offrir la

¹⁰⁴⁴ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?, op.cit., p.147

¹⁰⁴⁵ Buchanan J., « Social insurance in a growing economy : a proposal for radical reform », National tax Journal, December 1968, no 21, p. 386-97, p. 387

¹⁰⁴⁶ Buchanan J., « Social insurance in a growing economy, op.cit., p. 389 « L'assuré, qui est en train de travailler et cotiser, doit payer un prélèvement obligatoirement imposé dont le montant des recettes est directement utilisé pour financer les retraites des personnes âgées de la génération actuelle. On ne fait pas d'investissement en tant que tel ».

justification (et la légitimation) pour la confiance continue aux impôts sur le salaire, régressifs en eux-mêmes, comme source majeure de financement et la continuation de l'usage du terme « assurance sociale » pour référer à l'ensemble du système.

Le fondement patrimonial de la neutralité actuarielle est -au lieu d'une réalité objective- un rituel marchand, dans un système de répartition/redistribution inadapté. Apparemment, l'enjeu d'imaginer la répartition en termes de capitalisation est central. L'entreprise de cet effort est facilitée par la terminologie assurancielle, une terminologie profondément libérale, dans la mesure où elle raisonne en termes de droit civil et de propriété privée. Par contre, « le moment où on va commencer à utiliser la terminologie des impôts/transferts et le moment où les responsables des politiques publiques de la nation vont commencer à penser l'ensemble du système comme un système qui repose sur des impôts et des transferts, prélevés et attribués selon les caprices du gouvernement national, au lieu des principes solides d'assurance, une boîte de Pandore s'ouvrira »¹⁰⁴⁷.

Dans les faits, indique D. Blanchet, le critère de neutralité actuarielle ne se laisse pas saisir aisément, il est « relatif », étant donné que les assurances privées, en pratique, ne sont pas elles-mêmes en mesure d'appliquer la neutralité actuarielle au sens strict. « 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 »¹⁰⁴⁸.

La gestion comptable annuelle a complètement échoué à rendre compte des questions de redistribution entre générations¹⁰⁴⁹. Contrairement aux comptes de flux annuels, la comptabilité générationnelle ne met pas l'accent sur cette approche traditionnelle en faveur d'une optique pluriannuelle. On rend compte pour chaque génération vivante les paiements nets au budget et on distribue « équitablement le poids

¹⁰⁴⁷ Buchanan J., « Social insurance in a growing economy, op.cit., p. 389

¹⁰⁴⁸ Blanchet D., 1996, op.cit., p. 38

¹⁰⁴⁹ Kotlikoff, L.J., From deficit delusion to the fiscal balance rule, Looking for a sensible way to measure fiscal policy, Journal of Economics 1993, suppl. 7: 17-41 ; Boll S., Raffelhüschen B., Walliser J., Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective, Public Choice, Vol. 81, No. ½, Oct., 1994, pp. 79-100

ou le surplus qui résulte dans toutes les générations. Par conséquent, les comptes générationnels reposent sensiblement sur des mesures budgétaires intertemporelles et non pas annuelles »¹⁰⁵⁰.

Le problème conceptuel associé au mot «déficit» est la répartition intergénérationnelle du bien-être et le gouvernement peut exécuter n'importe quelle politique budgétaire qu'elle choisit et simultanément avoir des déficits ou un excédent de taille¹⁰⁵¹. *«Plus précisément, combien les différentes générations payent pour financer la consommation publique et de subventionner l'autre? Malheureusement, de la perspective de la théorie économique, le déficit est une construction comptable arbitraire, dont la valeur n'a aucun rapport nécessaire avec la question du poids des prélèvements des générations»*¹⁰⁵².

La solidarité est ainsi conçue comme un échange équitable entre générations. De cette formule on ne tire/extrapolé pas seulement des projections de dettes, déficits et excédents entre générations. Il s'agit plutôt d'une réorientation des préoccupations sur la masse des obligations assumées, qui du point de vue de la gestion financière ambitionne de donner une image fidèle de la viabilité des programmes.

La nouvelle comptabilité patrimoniale répandue dans un nombre croissant de pays de l'OCDE s'ancre dans un contexte plus général de réorientation de la gestion financière publique¹⁰⁵³ accompagnée d'une « perte progressive de la légitimité accordée aux gestionnaires publics en matière de gestion efficace des ressources »... « dans une gestion et un contrôle centrés sur les résultats et non plus sur les ressources consommées et dans la mise en place d'une organisation comptable fondée sur le modèle du secteur privé »¹⁰⁵⁴. La nécessité de considérer les conséquences économiques sérieuses a été soulignée par Stephen Zeff¹⁰⁵⁵. L'argument illustré est qu'en changeant la méthode de comptabilisation de transaction d'une entreprise par le biais de l'introduction d'une norme

¹⁰⁵⁰ Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L. J., Social Security and Medicare Policy from the Perspective of Generational Accounting, Tax Policy and the Economy, Vol. 6 (1992), pp. 129-145

¹⁰⁵¹ Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L. J., Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, Tax Policy and the Economy, Vol. 5 (1991), pp. 55-110

¹⁰⁵² Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L. J., Generational Accounts, op.cit., p. 57

¹⁰⁵³ Perry J. and Nölke A., The Political Economy of International Accounting Standards, Review of International Political Economy, Vol. 13, No. 4 (Oct., 2006), pp. 559-586

¹⁰⁵⁴ Frédéric M. et al., « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », op.cit., p. 214

¹⁰⁵⁵ Zeff S., The rise of economic consequences, Journal of Accountancy, vol. 146, December 1978

de comptabilité, on change la déclaration de revenus d'une entreprise. Le changement de déclaration aura un impact considérable sur les directeurs de l'entreprise, ses créiteurs et le gouvernement.

La valorisation comptable des actifs publics conduit inexorablement à se pencher sur l'efficacité de leur gestion et de leur maintenance, dans la mesure où d'éventuelles dépréciations devraient être traduites comptablement. Enfin, la valorisation comptable des actifs publics peut conduire à renforcer les incitations à une gestion de long terme des patrimoines naturels et culturels. La question de la finalité de la comptabilité publique pose le dilemme entre un instrument de contrôle de la régularité et un instrument de contrôle de l'efficacité.

L'efficacité ou le gaspillage des ressources publiques prend une forme technique. Elle s'objectivise, tandis qu'auparavant elle était confiée au jugement inévitablement arbitraire politique. «Dans ses choix, l'entreprise raisonne en termes de profitabilité relative ; elle alloue ses ressources aux projets les plus rentables. La comptabilité d'entreprise vise donc à permettre le calcul des coûts relatifs des choix d'investissement privés. Il s'agit de maîtriser le coût des facteurs de production et de détecter les gisements de gains de productivité»¹⁰⁵⁶.

Le développement de la comptabilité générationnelle est réflexion de l'importance d'établir d'équilibres budgétaires à long terme. Ces comptes cherchent à répondre à la question des conséquences des politiques courantes sur le poids budgétaire projeté dans les futures générations. La comptabilité générationnelle cherche aussi à assurer que les générations futures vont supporter les mêmes responsabilités budgétaires que les générations actuelles¹⁰⁵⁷.

Selon Frédéric Marty, la comptabilité publique de la profitabilité et des résultats implique une valorisation inéluctable des biens publics et des créances publiques, selon la logique que «ce qui n'a pas de prix n'existe pas». « Secteurs public et privé doivent optimiser l'allocation de ressources rares... Face à de telles contraintes, l'allocation des ressources publiques doit se plier à des exigences de rationalité comparables à celles des dépenses privées. (...) Pour traduire la rareté de ces ressources, un nombre croissant de pays prend en compte un coût du capital public»¹⁰⁵⁸. Les comptes générationnels

¹⁰⁵⁶ Frédéric M. et al., « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », op.cit., p. 216

¹⁰⁵⁷ HM Treasury, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, op.cit., p. 258

¹⁰⁵⁸ Frédéric M. et al., « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les

s'efforcent d'identifier les politiques d'ajustement nécessaires pour assurer que les générations futures confrontent le même poids des prélèvements obligatoires que la génération actuelle. Toutefois, il demeure toujours le problème que les résultats des comptes générationnels sont fonction des hypothèses adoptées¹⁰⁵⁹.

Enfin, le basculement en comptabilité patrimoniale permet de fournir une mesure de l'efficacité de la dépense publique qui ne soit plus principalement fondée sur la régularité juridique consommation des crédits budgétaires mais, au contraire, sur le rapport entre les ressources engagées et la réalisation des fonctions assignées. Il apparaît dès lors que le changement de normes comptables ne se traduira pas simplement par une évolution des modalités techniques de «*reporting*», mais par une nécessaire définition des objectifs visés par l'action des services de l'Etat et par une évaluation, donc une gestion, orientée vers les résultats.

Une telle évolution suppose cependant que les modalités de contrôle par les parlements et les cours des comptes connaissent elles aussi un bouleversement similaire. S'il est nécessaire que chaque mission se voie imputer un coût sur la base d'un système d'information comptable fiable, il est aussi indispensable que le contrôle se déplace vers une évaluation des résultats obtenus. Par exemple, les budgets pluriannuels, tels qu'ils sont établis au Royaume-Uni et en France, ainsi que le rôle pivotale des contrôles de la Cours des Comptes et du National Audit Office, permettent de fournir un cadre et une cible pour une période de trois ans.

La méthode de comptabilité générationnelle proposée calcule ce que les générations futures supportent en tant de poids de la dette engendrée par les générations en vie aujourd'hui¹⁰⁶⁰. Pour Auerbach et alii la méthode de la comptabilité générationnelle est fondée à mettre l'accent sur la nécessité de considérer les recettes et dépenses publiques futures pour établir l'incidence complète de la politique fiscale présente¹⁰⁶¹.

administrations centrales », op.cit., p. 218

¹⁰⁵⁹ Government Actuary's Department, Public service pension schemes. Sensitivity of measured value of pension entitlements to assumptions, 14 March 2011 ; HM Treasury, Reforming Britain's Economic and Financial Policy, op.cit., p.259 : Avec un accroissement de la productivité de 0,25% par an dans le modèle du *National Institute for Economic and Social Research*, on aurait éliminé le déséquilibre.

¹⁰⁶⁰ Accardo J., « Une étude de comptabilité générationnelle pour la France en 1996 », *Economie & prévision*, 202/3 no 154, p. 43-58.

¹⁰⁶¹ Auerbach A.J., Gokhale J. et Kotlikoff L.J., «Generational Accounts: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving», *Scandinavian Journal of Economics*, June 1992, 94:2, pp. 303-318

Elle offre un cadre utile (quand bien même il ne serait pas théoriquement impeccable) pour analyser les questions fiscales à long terme, car cette méthode de comptabilité générationnelle est en mesure d'exprimer la dérive des déficits projetés par un indicateur du déséquilibre intergénérationnel des prélèvements nets. La comptabilité générationnelle, malgré les doutes sur son apport pratique¹⁰⁶², cherche à donner une mesure de la dette plus correcte que la dette publique traditionnelle, en intégrant, au-delà des dépenses et des recettes courantes, tous les postes de la sécurité sociale.

Pour d'autres auteurs, comme Nicolas Postel, la « bombe » démographique et générationnelle est largement désamorcée, car c'est surtout une question de choix social¹⁰⁶³, davantage qu'une question économique, dès lors que le volume global des richesses à affecter à la solidarité entre actifs occupés et citoyens non productifs (retraités, chômeurs, jeunes) ne devrait pas beaucoup varier, et que la capacité de production de richesse économique va continuer de croître : il s'agit là d'un pur choix de répartition.

D'après Kemeny¹⁰⁶⁴, la propriété et les pensions de vieillesse via l'épargne sont des voies alternatives à la sécurité sociale en vue de la retraite. L'idée est que dans les sociétés où la propriété est largement répandue, les retraites peuvent être plus faibles. Cela a été récemment décrit par l'essor d'un « new welfare State » ou d'un « asset-based welfare régime » qui diminue les dépenses publiques grâce à l'assurance privée que constitue la propriété¹⁰⁶⁵.

En Grande Bretagne, selon le modèle libéral, « l'équité entre générations est censée se réguler par la neutralité actuarielle, chaque cohorte finançant par un recours

¹⁰⁶² Pestieau P., « La comptabilité générationnelle : un concept utile mais un outil bancal », Regards croisés sur l'économie, 2010/1 no 7, p. 235-238, p. 235 « La comptabilité générationnelle est aux comptes de la nation, et notamment au solde budgétaire et à la dette publique, ce que la mesure du bien être est au revenu national : une idée pertinente, ambitieuse, mais jusqu'à présent impraticable ».

¹⁰⁶³ Postel N., « Retraite: le système par répartition ressoudé le pacte entre génération », Projet, 2010/3, no 316, p. 43-53, Ce choix, selon Postel, peut-être éclairé par l'équation d'équilibre d'un régime de retraite : (effectifs pensionnés/effectifs cotisants) x (pension brute/salaire brut) = taux de cotisation retraite ou encore : taux de dépendance démographique x taux de remplacement = taux de cotisation

¹⁰⁶⁴ Kemeny J., The myth of home-ownership : private versus public choices in housing tenure, 1981, London, Routledge

¹⁰⁶⁵ Bugeja F., « Les inégalités d'accès à la propriété et leurs déterminants institutionnels » Étude comparative entre la France et le Royaume-Uni (1980-2005), Revue française de sociologie, 2011/1 Vol. 52, p. 37-69, p.40-43

propre au marché sa survie future »¹⁰⁶⁶. Les destins des générations ne s'affrontent donc pas. En revanche, ce régime place dans la marge de la société certaines catégories défavorisées ayant de faibles ressources en produisant des inégalités économiques et sociales plutôt que des inégalités générationnelles face aux chances d'être un jour propriétaire.

Dans l'effort d'égaliser le poids des cotisations sociales (ou des autres prélèvements publics obligatoires) dans de différentes générations, on ne rend pas compte de l'évolution de la sécurité sociale à travers une période qui compte plus d'un siècle et demi. Négligeant cette observation qui est dominante dans l'histoire de la protection sociale, on présuppose le gel du dynamisme tandis que tous les autres paramètres évoluent variablement dans des projections différentes.

La logique d'un régime salarial est inspirée d'une égalité ou d'une redistribution actuelle entre salaire direct et salaire indirect. Il s'agit d'une comptabilité qui enregistre la gestion entre salariés actifs et inactifs de cotisations socialisées à l'opposition d'un revenu différé dans le temps de quasi-actifs (notionnels) qui permettrait un règlement de comptes entre générations.

La possibilité de mesurer une équité, même conventionnelle, de la contributivité entre générations, c'est la qualité exclusive de forme d'épargne à la fois réelle et fictive. Ce modèle de comptabilité n'élimine pas la fonction d'une répartition et ne remplace pas une capitalisation réelle/effective. On l'a déjà dit, cela ne serait pas possible dans une assurance qui gère des risques à long terme. Au contraire, la comptabilité générationnelle s'impose intégrant au sein d'un système de répartition la règle de la patrimonialisation d'une stricte contributivité individualisée et marchande.

Mais si l'horizon de la fin de la solidarité se rapproche et s'il n'est plus « rentable » de jouer le jeu de la coopération, chacun retourne à son strict intérêt personnel et cette mise en crise du régime par répartition décrédibilise la norme de coopération entre salariés¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁶ Van de Velde C., 'Vers un "conflit de générations" ? Jeunes adultes, dépendance économique et solidarités familiales', Rapport annuel du Centre d'Analyse Stratégique 2006, La société française : entre convergences et nouveaux clivages, 2007, pp. 104-118, p. 104

¹⁰⁶⁷ Postel N., op.cit., p. 51 : « Mais les salariés actuellement concernés par la retraite auront connu pendant leur carrière un doublement de leurs cotisations retraites (de 6 à 12 % entre 1960 et 2000) Cette hausse de six points est supérieure à ce que le COR estime nécessaire au financement du vieillissement de la population d'ici 2040 (chiffré à quatre points de PIB) ! Autrement dit, les salariés qui prennent leur retraite aujourd'hui ont franchement joué le jeu de la solidarité. Et ce à un niveau supérieur à celui qui

« C'est au nom de l'équité intergénérationnelle que l'épargne est déclarée préférable à la cotisation sociale, comme si chaque génération pouvait par l'épargne financer ses propres prestations. Cette rhétorique a comme objet la réhabilitation du droit de propriété lucrative comme fondement des ressources (c'est ce droit qui fonde la rente) contre le droit de salaire, fondement de prestations financées par les cotisations partie prenante du salaire, ou contre le droit de citoyenneté, fondement d'allocations publiques financées par un impôt général.(...) Quant à l'équité intra-générationnelle, elle renvoie à l'idée de neutralité actuarielle, à la base de toutes les réformes visant à rendre plus contributives les prestations par une égalité entre les contributions passées et les prestations futures »¹⁰⁶⁸.

Parlant de la solidarité intergénérationnelle, J. Bichot indique que « la solidarité n'est plus conçue comme étant exclusivement une redistribution de ceux qui ont des moyens d'existence vers ceux qui en manquent. Dépassant sa dimension caritative pour exprimer, conformément à son étymologie, la création de liens qui rendent solides des sociétés humaines, la solidarité entre générations successives prend la forme d'un échange : je donne aujourd'hui pour recevoir demain »¹⁰⁶⁹, de manière que solidarité et échange se fusionnent.

L'histoire du système britannique des retraites publiques est principalement l'histoire d'un système non contributif, périodiquement tenté d'un plus haut taux de remplacement des programmes d'assurance sociale, mais toujours effrayé quand les coûts deviennent plus visibles. Les réformes récentes ont incliné le système encore vers la direction d'un système des prestations forfaitaires et universelles, abandonnant tout mécanisme d'assurance sociale¹⁰⁷⁰. Cela confirme que l'objectif central du système public britannique des retraites est celui de la réduction de la pauvreté. Le *National Insurance*

serait requis des salariés actuels pour régler le problème des retraites. S'il existe un déficit de coopération, il n'est donc pas à chercher du côté de la « génération soixante-huit », mais bien dans la nôtre : nous sommes, de manière sans doute inconsciente, en train de laisser filer le pacte intergénérationnel qui fonde le système par répartition ».

¹⁰⁶⁸ Friot B., professeur de sociologie à l'Université Paris X, Régimes de ressources et statut des salariés : l'exemple des pensions de retraite

¹⁰⁶⁹ Bichot J., Réforme des retraites : vers un big-bang ?, Institut Montaigne, mai 2009, p.12

¹⁰⁷⁰ Bozio A., Crawford R. and Tetlow G., The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010, Institute for Fiscal Studies

Fund représente le fonds du *National Insurance Scheme*, qui a été mis en place après la Seconde Guerre Mondiale selon les recommandations de Beveridge, selon le modèle de la répartition¹⁰⁷¹. Si elles sont caractérisées comme prélèvements obligatoires « les cotisations sociales ne sont pas considérées comme impôts parce qu'elles ne sont pas directement disponibles pour les dépenses générales du gouvernement »¹⁰⁷².

La « Basic State Pension » est contributive dans le sens que l'assuré édifie son droit en payant ses cotisations sociales. « Il s'agit alors d'une retraite accumulée et les cotisations passées constituent une obligation ou dette du gouvernement ». Les mêmes constatations sont valables pour le SERPS et le S2P et les obligations qui résultent des cotisations passées constituent une dette du gouvernement.

Les conseils britanniques de fixation de normes comptables ont envisagé depuis longtemps leur connexion avec la profession actuarielle et l'industrie financière¹⁰⁷³. L'établissement du *Pension Research Accountants Group* et du *Pension Management Institute* en 1976 a généré plusieurs notes de guide comptables. En 1988, une période pendant laquelle l'*Accounting Standards Committee* luttait pour sa légitimation professionnelle¹⁰⁷⁴, le Comité avait publié une norme de comptabilité des retraites, le *Statement of Standard Practice 24 Accounting for pension costs*. Le SSAP 24 a été introduit à un moment où la politique de fonds de pension au RU était contrôlée par des conseillers professionnels, comme les actuaires. Entre 1970 et 1990, le manque de transparence était considéré comme un aspect important de l'approche dominante des actuaires à gestion de risque des fonds de pension, une préoccupation qui se concrétise aux exigences de SSAP 24¹⁰⁷⁵.

La première norme comptable pour les retraites en Grande Bretagne était SSAP 24. La norme était valide depuis 1988 jusqu'en 2000. Fondamentale à cette norme était

¹⁰⁷¹ <http://www.seniornetwork.co.uk/npc/b34NInsurance.pdf>

¹⁰⁷² Silver N., A Bankruptcy Foretold: The UK's Implicit Pension Debt, IEA Discussion Paper No. 22, 26 November 2008, Institute of Economic Affairs, www.iea.org.uk, p.8

¹⁰⁷³ Haigh M., Accounting's role in providing for life after work, *op.cit.*, p. 8

¹⁰⁷⁴ Willmott, H. (1986). Organizing the profession: a theoretical and historical examination of the development of the major accountancy bodies in the U.K. *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 555-580; McKinsty, S. (1997). Status building: some reflections on the architectural history of Chartered Accountants' Hall, London, 1889-1893. *Accounting, Organizations and Society*, 22(8), 779-798

¹⁰⁷⁵ Avrahampour Y., A recent history of UK pension provision. *Pension Funds Online*, 2008, <<http://www.apinfo.co.uk/pfa/articles/Retrospective.htm>>

l'approche que du point de vue de l'employé, une retraite peut être considérée comme une rémunération différée ; du point de vue de l'employeur, elle est part du coût assumé pour les services de l'employeur¹⁰⁷⁶.

L'objectif comptable demande alors que l'employeur reconnaisse le coût de provision de retraites dans une base systématique et rationnelle sur la période des services de l'employé. Dans le futur, afin de s'assortir à la norme comptable il sera nécessaire de justifier pourquoi l'allocation comptable d'une retraite doit s'enregistrer à des périodes comptables particulières¹⁰⁷⁷.

L'ASB a émis la norme FRS 17, qui constituait un changement de paradigme pour la comptabilité des retraites au Royaume Uni, notamment pour les retraites d'entreprise. Originellement, les obligations de régimes à prestations définies étaient un « souple » accord implicite entre employeurs et employés¹⁰⁷⁸. Depuis 1973, toutefois, le gouvernement a accru le volume des textes législatifs qui avaient des répercussions sur l'offre des retraites, notamment avec des dispositions augmentant le coût des employeurs. En particulier, le maintien obligatoire des obligations dues et l'indexation des prestations dues a considérablement accru le coût de la provision des retraites¹⁰⁷⁹. Les réformes législatives les plus récentes ont tant accentué l'enregistrement d'obligations de retraite avec le gouvernement des Nouveaux Travailleurs en 2003 que « aucune entreprise insolvable ne pourra terminer une obligation à prestations définies sans financement complète de la promesse qu'elle avait fait »¹⁰⁸⁰.

Au Royaume Uni, les cotisations sociales sont payées pour la retraite publique de base (Basic State Pension) ou la retraite contributive additionnelle, ou les cas échéant pour les programmes des retraites du secteur public pour les fonctionnaires. Ces programmes ne sont pas préfinancés et ils fonctionnent en répartition. « Ces droits de retraite constituent d'obligations futures et de dettes du gouvernement. Pourtant, ils ne sont pas comptabilisés comme tels par le gouvernement. Les promesses de retraite du gouvernement britannique sont enregistrées selon la comptabilité de caisse, une méthode de comptabilité qui selon le revenu enregistré est reconnu le moment de son encaissement

¹⁰⁷⁶ Clacher I. and Moizer P., Accounting for Pensions, Leeds University Business School, September 2011, p. 10

¹⁰⁷⁷ SSAP 24 paragraph 16

¹⁰⁷⁸ Clacher I. and Moizer P., Accounting for Pensions, op.cit., p. 13

¹⁰⁷⁹ Ces changements sont produits comme résultât des *Social Security Acts* de 1973 et de 1985.

¹⁰⁸⁰ Source: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/2003/jun/11/occupational-pensions>

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni et corrélativement les dépenses sont enregistrées le moment de leur paiement »¹⁰⁸¹.

Les modèles de calcul et de déclaration des coûts des programmes de retraite sont fixés dans les Normes Comptables Internationales 19 (IAS19) pour les entités du secteur privé et and les Normes Comptables Internationales du Secteur Public 25 (IPSAS25) pour le secteur public. Elles sont essentiellement inspirées de la même méthodologie.

Le FRS 17¹⁰⁸² concerne toutes les déclarations financières qui sont destinées à donner une image fidèle et juste de la condition financière d'un employeur et ses pertes et profits dans une période donnée. Il concerne tout type de prestation vieillesse (retraite et santé) « qu'un employeur est engagé à assurer, nonobstant du caractère de cette obligation, comme statutaire, contractuelle ou implicite ». Pour les objectifs du FRS, la capitalisation notionnelle ne crée pas des actifs d'un régime¹⁰⁸³. En raison du caractère de long terme et des incertitudes inhérentes de la plupart des programmes à prestations définies, les obligations du programme sont calculées sur une base actuarielle. Cela implique l'estimation de la liquidité future selon les obligations du programme reposant sur une série d'hypothèses actuarielles sur le taux de mortalité, le taux de renouvellement d'effectifs, le taux de croissance des salaires, etc.

Depuis les réformes de Gladstone dans le milieu des années 1860, jusqu'à la pleine introduction de «*Resource Accounting and Budgeting*» (RAB) en 2001-02, les dépenses publiques étaient comptabilisées, contrôlées et planifiées selon une logique de caisse. Les paiements et les recettes étaient comptés pour l'année d'exécution et non pas pour l'année d'utilisation, laissant très peu possibilité pour la mesure du coût d'usage des actifs de capitaux¹⁰⁸⁴. Le «*Resource Accounting and Budgeting*» implique la production que l'équivalent des déclarations financières des comptes commerciales, et notamment le bilan et la déclaration des pertes et des profits, pour assurer que tous les coûts économiques de l'activité du gouvernement britannique sont proprement mesurés.

Au Royaume-Uni, les normes comptables publiques ont été établies par le Trésor

¹⁰⁸¹ Silver N., A Bankruptcy Foretold: The UK's Implicit Pension Debt, IEA Discussion Paper No. 22, 26 November 2008, Institute of Economic Affairs, www.iea.org.uk

¹⁰⁸² Développé après la critique du Rapport FRED 20- 'Retirement Benefits', novembre 1999

¹⁰⁸³ Accounting Standards Board, FRS 17, November 2000

¹⁰⁸⁴ HM Treasury, Reforming Britain's Economic and Financial Policy, op.cit., p.239

dans le cadre du Resource Accounting Manual (RAM). Elles se rapprochent des Generally Accepted Accounting Practices britanniques (UK GAAP). Cependant, les standards comptables publics britanniques diffèrent de leurs homologues privés sur certains points. Il s'agit de tenir compte des spécificités de la sphère publique¹⁰⁸⁵ et, au-delà, de mettre en œuvre des choix encore plus radicaux que ceux des entreprises privées.

La Resource Accounting and Budgeting britannique, lancée en 1998, vise notamment à améliorer la gestion des actifs publics, à faciliter la décision publique en l'appuyant sur des données comptables fiables et comparables avec celles du privé. Le contrôle est alors le corollaire de ce premier objectif. Il s'agit d'accroître la lisibilité des dépenses publiques et ainsi de renforcer le contrôle parlementaire sur l'efficacité de la dépense publique. Il est attendu de l'adoption d'une comptabilité patrimoniale qu'elle permette de réaliser trois objectifs principaux, à savoir une meilleure gestion des actifs publics, un éclairage économique des décisions publiques et enfin, une aide à l'évaluation de l'efficacité des dépenses publiques.

En adoptant la règle d'or le gouvernement britannique prend en compte une préoccupation d'équité, en particulier l'équité entre générations¹⁰⁸⁶. Vu que les décisions du gouvernement sur les dépenses et les ressources ont des répercussions sur toutes les générations, on prend en compte une approche selon laquelle les dépenses actuelles qui prévoient des prestations aux contribuables actuels doivent être financées par la génération courante des contribuables. Cette approche vise à assurer que chaque génération doit supporter le coût des services publics et prestations publiques qu'elle consomme. En particulier, le *Treasury* et la Banque d'Angleterre, assistés par le *National Institute for Economic and Social Research*, ont produit un premier ensemble de comptes notionnels pour le Royaume Uni¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸⁵ Loweth D., "Accounting Standards in the UK Public Administrations: Experiences and Perspectives", International Congress on Accounting Standards for Public Administrations, Ferrara, Italy, December 2003.

¹⁰⁸⁶ HM Treasury, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, op.cit., p.162

¹⁰⁸⁷ Dans cette direction le gouvernement britannique s'efforce de développer manières d'améliorer l'analyse d'équité intergénérationnelle. Cardarelli, R., Sefton, J. and Kotlikoff, L.J., *Generational Accounting in the UK*. National Institute of Economic and Social Research, 1998 ; Cardarelli, R., Sefton, J. and Kotlikoff, L.J., *Generational Accounting in the UK*. *Economic Journal*, 110, 2000, pp. 547-574

Section 2 : Le mouvement vers une retraite à la carte en France et au Royaume Uni.

i. L'homogénéisation des systèmes sans réserve financière avec les systèmes préfinancés et la comptabilisation de la dette «hors bilan» en France et Royaume Uni

L'actuel Système de Comptes Nationaux¹⁰⁸⁸ et son analogue Système Européen de Comptes¹⁰⁸⁹ reconnaissent les obligations des retraites comme des dettes des employeurs, seulement pour les systèmes préfinancés. En 2001, la création au sein du FMI du *Group de Discussion Electronique* (EDG) sur l'enregistrement comptable des retraites a conclu en 2003 au rapport de Ph. Rougemont¹⁰⁹⁰. Suivant une logique de homogénéisation des comptes nationaux avec les principes de comptabilité des entreprises, on a cherché à homogénéiser les systèmes d'assurance sociale avec les systèmes d'assurance d'entreprise.

Les retraites publiques doivent, selon les recommandations de l'EDG, être enregistrées comme éléments du passif dès le paiement des cotisations et avant la création des droits à la retraite, au lieu d'atteindre jusqu'au paiement des prestations vieillesse. *« Conformément à cela, les cotisations versées au système public de retraite donnant droit futur à une obligation de retraite - des actifs du point de vue de la personne couverte par le régime - doivent être traitées comme une transaction financière, et le paiement de la retraite comme une réduction de cette obligation du gouvernement. Ceci est en contraste avec le traitement sous l'actuelle SCN / SEC règles où les engagements de retraite publiques ne sont pas enregistrés, les cotisations de retraite étant comptabilisées comme revenu du gouvernement et les retraites comme un transfert*

¹⁰⁸⁸System of National Accounts (SNA-1993)

¹⁰⁸⁹European System of Accounts (ESA-1995)

¹⁰⁹⁰ de Rougemont P., the treatment of employer retirement pension schemes in macroeconomic statistics, IMF, THE EDG ON PENSIONS DECEMBER 2003 REPORT, 29th December 2003

courant aux retraités »¹⁰⁹¹. Selon Eurostat, « *Un actif est une réserve de valeur, dont la détention ou l'utilisation au cours d'une période déterminée procure à son propriétaire économique un avantage ou un ensemble d'avantages. La détention d'un actif permet le report de valeur d'un exercice financier à l'exercice suivant* »¹⁰⁹².

Suivant la logique transposée de (pré) financement, la portion des cotisations de retraite enregistrée comme une transaction financière est, par définition, égale à la valeur actuelle de la pension de la prochaine période et les futurs droits sont comptabilisés comme « une dette » des régimes publics. Cette obligation du gouvernement est alors insérée à la fois dans le bilan du gouvernement et, en même temps, elle doit être enregistrée comme un actif détenu par les ménages¹⁰⁹³, dans un effort de « privatiser » l'acteur économique de référence.

Selon Oksanen, l'avantage le plus clair de la révision proposée du SNA (l'enregistrement des retraites futures comme élément du passif au moment de la cotisation) d'après Oksanen le fait de traiter le passif des retraites publiques avec les mêmes standards qu'on enregistre pour les retraites des régimes d'entreprise ou du secteur privé, on facilite considérablement le transfert de droits d'un régime public à un régime privé et la privatisation partielle d'un régime public. Dans le cas typique d'une privatisation partielle, le gouvernement perd une part substantielle de ses revenus, tandis que la diminution de son passif aura lieu des décennies plus tard.

Pour ce type de mobilité à sens unique, c'est à dire le mouvement de privatisation qui en Grande Bretagne a pris la forme du « *opting out* »¹⁰⁹⁴, il est nécessaire d'abolir les caractéristiques distinctives qui représentent les différences qualitatives entre assurances sociales et assurances privées, de banaliser la fonction de socialisation de la protection sociale. Le champ assurantiel devient un champ uniforme et homogène dans

¹⁰⁹¹ Oksanen H., Public Pensions in the National Accounts and Public Finance Targets, N° 207, July 2004, http://europa.eu.int/comm/economy_finance

¹⁰⁹² Glossaire de Eurostat 08.05.2009

¹⁰⁹³ Oksanen H., Public Pensions..., op. Cit., p. 13 17 : Pourtant, dans les deux cas une minorité d'un tiers des experts a adopté une approche différente selon laquelle dans le premier cas les paiements devraient être enregistrés comme des transactions financières et dans l'autre il faudrait distinguer clairement entre les gouvernements et les institutions financières d'une manière qui permettrait d'inclure le second pilier de fonds de pension obligatoires dans le gouvernement sans alourdir le déficit public.

¹⁰⁹⁴ Pour le deuxième pilier, le «SERPS» et le «Second State Pension».

lequel les barrières s'effondrent en faveur de l'assurance privée à travers la fonction de banalisation, caractéristique d'une tendance plus vaste de la libération budgétaire en matière des finances sociales. Comme l'a souligné la BCE¹⁰⁹⁵, afin de déterminer la soutenabilité budgétaire des programmes de retraite non financés, « le concept des droits de retraite doit être étendue pour inclure des droits qui seront dus dans le futur, au même moment qu'on compare ces « demandes » avec les cotisations sociales et les impôts futurs ».

Selon le SNA 1993, les cotisations sociales effectives représentent le montant effectivement versé à un régime de retraites. Si le régime est à cotisations définies ce traitement est correct. Mais si la contribution n'est pas pré-défini, et le versement de la pension est pré-définie par une formule (régime à prestations définies), les montants mis à côté par l'employeur dans le schéma peut ne pas correspondre au passif envers les employés. Ces particularités des régimes à prestations définies seront prises en compte par le SNA révisé sur la base de calculs actuariels¹⁰⁹⁶.

De l'autre côté, le cas des régimes d'employeurs non (pré)financés du gouvernement a été très débattu au niveau communautaire, car les pays ont différents arrangements institutionnels. En 2005, le Groupe consultatif d'experts a appuyé sur la recommandation du Groupe de travail du FMI sur les retraites pour inclure le passif des régimes de retraite non provisionnés dans les comptes de base du SNA révisé, tout en enregistrant le passif des régimes de sécurité sociale dans les tableaux complémentaires en dehors des comptes de base. Ce point a animé une vive controverse, car son adoption signifierait une considérable augmentation des engagements publics de nombreux pays¹⁰⁹⁷.

La recommandation d'inclusion des obligations de tous les régimes publics

¹⁰⁹⁵ European Central Bank (2010): 'Entitlements of Households under Government Pension Schemes in the Euro Area – Results on the Basis of the New System of National Accounts', European Central Bank Monthly Bulletin, January 2010. Available at: www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html

¹⁰⁹⁶ Ravets C., Eurostat, National accounts: methodology and analysis, 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Update_of_the_SNA_1993_and_revision_of_ESA95#Pension_schemes

¹⁰⁹⁷ Une comptabilisation classique de ces droits comme une dette des États, impliquerait une explosion de l'évaluation de la dette publique (un doublement pour la plupart des pays de l'OCDE) avec notamment pour conséquence de faire entrer l'ensemble des pays de la zone euro dans la procédure de « déficit excessif ».

d'employeurs non (pré)financés dans le «noyau» des comptes nationaux a été mal accueilli par les pays européens avec l'argument qu'il est difficile et non pas particulièrement utile de séparer les régimes publics d'employeurs non (pré) financés des régimes de sécurité sociale. Autrement, l'enregistrement des obligations des plans à prestations définies dans les comptes nationaux conduirait à une augmentation des actifs des ménages et une augmentation parallèle des dettes des régimes de retraite¹⁰⁹⁸.

Les statistiques des organisations internationales ont formulé un compromis qui consiste à introduire une certaine souplesse quant au type des engagements de retraite qui devront être enregistrés dans la comptabilité nationale de base, tout en demandant à tous les pays de compléter un nouveau tableau supplémentaire avec tous les détails de tous les régimes de retraite, financés ou non.

La recommandation mise à jour de remplir un tableau supplémentaire standard, comme défini par un groupe de travail d'Eurostat / BCE, montrera les droits à pension des ménages pour tous les régimes de retraite. Ce tableau supplémentaire standard, qui doit être mis en œuvre par tous les pays, est censé fournir une source utile pour l'analyse économique des pensions et servira comme base pour le calcul des données comparables entre les pays, indépendamment de l'application flexible dans les différents pays des normes de comptabilisation des divers programmes de retraites publiques.

Holzmann et al¹⁰⁹⁹ a identifié une catégorisation des différences entre les obligations de retraite et la dette « explicite » du gouvernement. Selon Holzmann et al., le caractère obligatoire de la participation des retraités est décisif pour caractériser les cotisations comme une forme de prélèvement obligatoire. Par ailleurs, la valeur de la promesse de la part du gouvernement d'une retraite est difficile à évaluer vu que l'altération des paramètres peut conduire à la restriction ou l'élargissement de l'accès au droit ou à la réduction et l'augmentation de la retraite. Finalement, ce type de « promesses » de retraite ne peut être distribué ou échangé dans le marché.

Cette approche internationale au niveau comptable de traitement commun des régimes différents tend à homogénéiser le traitement comptable des régimes de retraite,

¹⁰⁹⁸ Ravets C., Eurostat, National accounts: methodology and analysis, 2009, op. cit., Pour les comptes du gouvernement, l'impact dépendra du type de plans à prestations définies qui seront enregistrés dans les comptes nationaux, mais si certains régimes sont ainsi classés, les dettes publiques dans les comptes nationaux seront considérablement accrues aussi .

¹⁰⁹⁹ Holzmann, R., Palacios R. and Zviniene A., Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective, World Bank Pensions Reform Primer, 2001

qui sont en réalité encore assez loin d'être alignés. Il est aussi clair que cet effort d'assimilation se fait par la naturalisation des caractéristiques comptables des retraites en répartition à prestations définies (non financés), par la négation de ses caractéristiques propres, et non pas à l'inverse par l'assimilation des régimes de capitalisation avec les programmes à prestations définies.

Cette approche repose sur une lecture, une interprétation sur la nature et sur les règles de fonctionnement et de gestion financière des régimes publics de retraite. Bien qu'elle ne corresponde pas aux règles effectives des différents pays, elle opère comme une forme de pression sur ces pays. L'interprétation réductrice des phénomènes de socialisation de ressources et de répartition solidaire des dépenses en termes de contreparties individualisées de propriété privée nécessite -et simultanément génère- une redéfinition des catégories de la pension en termes de patrimonialisation.

La dette des régimes publics présentée dans les tableaux supplémentaires «permet de faire entrer les régimes de sécurité sociale dans une sémantique de la dette, qui ne règle cependant pas l'ensemble des enjeux techniques liés à la reconnaissance des droits à la pension des fonctionnaires et des assurés des régimes généraux»¹¹⁰⁰. Pour les régimes continentaux, la croissance du domaine de reconnaissance des droits à la retraite implique de nombreuses difficultés parce qu'elle influence directement la construction de statistiques de la dette publique.

Pour concilier l'importance de l'information sur la dette des pensions dans le SCN 93 et la crainte de donner à cette dette des retraites en répartition futures le même statut qu'aux autres dans l'évaluation des engagements de l'Etat, Eurostat a proposé la comptabilisation de celle-ci dans un compte mémorandum dit « hors bilan »¹¹⁰¹. Ce mode d'enregistrement hors le contexte de cœur des comptes publics, comme solution de compromis¹¹⁰², maintient l'extension de la reconnaissance de la retraite comme dette, tout en garantissant sa cohérence avec les procédures européennes.

Ce compromis choisi a été mis en place en France et au Royaume-Uni. Pour le système français, la loi organique du 13 novembre 2010¹¹⁰³ a modifié l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale afin de prévoir l'expression par la Cour des Comptes d'un

¹¹⁰⁰Le Lann Y., op.cit., p. 78

¹¹⁰¹ EUROSTAT, Pensions : Eurostat Communication to the EDG, décembre 2004

¹¹⁰² Lequiller F., Comments on the paper « Pensions : Eurostat Communication to the AEG », Paris, 8/12/2004 ; Lequiller F., Towards a compromise for the new SNA, 8/24/2005, [http://www.imf.org/forum/\(S\(m1djgf2kl5xbno55refdki55\)\)/list.aspx?forumid=10&sortBy=18&pn=2](http://www.imf.org/forum/(S(m1djgf2kl5xbno55refdki55))/list.aspx?forumid=10&sortBy=18&pn=2)

¹¹⁰³Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale

avis sur « la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos » qui s'élabore par la Direction de Sécurité sociale. Ce tableau patrimonial se présente en annexe à la loi de financement de la sécurité sociale¹¹⁰⁴, « établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit »¹¹⁰⁵.

Il a pour objet d'améliorer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale des entités visées par le II de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et les organismes ayant pour mission de concourir à leur financement (FSV), de mettre en réserve des recettes à leur profit (fonds de réserve pour les retraites ou FRR) et d'amortir leur dette (CADES).

En application des dispositions de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, le tableau patrimonial sera intégré à l'annexe A à la LFSS. Les règles retenues pour son élaboration et la consistance de ses rubriques seront détaillées à l'annexe 9 au PLFSS, où sont par ailleurs justifiés les besoins de financement des régimes et organismes habilités à recourir à l'emprunt et retrace l'ensemble des actifs et des passifs comptabilisés aux bilans des régimes de base de sécurité sociale, du FSV, du FRR et de la CADES, après élimination de leurs soldes réciproques¹¹⁰⁶.

La Cour des Comptes précise que «seront regroupés à une même rubrique, placée en vis-à-vis de ce dernier, l'ensemble des actifs financiers dont la réalisation pourrait permettre de réduire l'endettement social (passif financier). A contrario, une présentation du tableau patrimonial calquée sur la nomenclature comptable aurait conduit à amalgamer aux rubriques d'immobilisations financières des actifs liquides (actions et obligations détenues notamment par le FRR, qui peuvent être cédées sur un marché) avec des actifs non liquides, qui y figurent dès lors à titre quasi-exclusif (prêts à moyen et long terme à des établissements publics de santé et à des associations au titre de l'action

¹¹⁰⁴ Cour des Comptes, La sécurité sociale, septembre 2011

¹¹⁰⁵ Article 2 par. 2 b) de la Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale

¹¹⁰⁶ Par nature ou de fait, le périmètre du tableau patrimonial sera moins étendu que celui de la LFSS. D'une part, cinq régimes n'ont pas de bilan (cas notamment du régime des agents de l'Etat qui n'est pas organisé dans le cadre d'une personne morale distincte de ce dernier). D'autre part, seront écartés treize régimes présentant des enjeux financiers limités (bilan inférieur à 200 M€ et absence d'autorisation d'emprunt par la LFSS). Le montant agrégé de leurs bilans est négligeable (0,1 Md€ au total).

sociale et subventions aux unions immobilières, dans le cadre desquelles des organismes locaux de sécurité sociale relevant de plusieurs régimes ou branches gèrent en commun les immeubles qui hébergent leurs activités)»¹¹⁰⁷.

Le tableau supplémentaire britannique sur les retraites d'assurance sociale a été développé pour correspondre aux exigences des Comptes Nationaux des *System of National Accounts (SNA2008)* et le Système Européen des Comptes de 2010 (ESA2010), qui constitue l'interprétation spécifique communautaire des SNA2008. Il est actuellement attendu que tous les pays communautaires produisent un tableau relatif depuis 2012. La table de 2010 sur une base volontaire et le Royaume Uni est le premier pays communautaire à le publier¹¹⁰⁸.

La première publication des *Whole of Government Accounts (WGA)* -un ensemble de comptes consolidés pour le secteur public britannique- a été mis en place le 29 novembre 2011. Les WGA comprennent une vaste gamme de données sur les finances publiques britanniques, mais elles ne comprennent pas une estimation des obligations pour les régimes de retraite du secteur public¹¹⁰⁹.

Les WGA pour l'année 2009-10 expliquent que dans la Note 1.18 « Pension costs and public service pension liability »: « Les retraites publiques sont hors l'étendue de l'IAS 19 parce qu'elles sont payées au public général et elles ne constituent pas des prestations d'employeur pour les fonctionnaires du service public. Les retraites de l'Etat sont des prestations contributives en accord avec la politique gouvernementale et elles sont comptabilisées comme elles sont fixées (Note 6). Les prestations contributives sont financées par les National Insurance Contributions, et elles sont gérées par le Department of Work and Pensions pour le National Insurance Fund. Les prestations de retraite futures ne sont pas reconnues comme une obligation¹¹¹⁰ car elles peuvent être payées seulement comme prévu ».

Ces statistiques sont nouvelles à plusieurs points de vue¹¹¹⁰. Les National

¹¹⁰⁷ Cour des Comptes, La sécurité sociale, septembre 2011

¹¹⁰⁸ Levy S., Pensions in the National Accounts, op.cit., Les obligations du gouvernement britannique concernant les régimes financés et non financés, était estimées à la fin 2010 à 1,2 trillions £ (80 pour cent du PIB). Les obligations du secteur privé concernant les retraites d'entreprise, qui sont toutes financées, étaient estimées à la fin de 2010 à 1.7 trillions £ (118 pour cent du PIB).

¹¹⁰⁹ Hobbs D., A broader picture of the public sector balance sheet: State pension and other pension obligations, An update at April 2012, Office for National Statistics

¹¹¹⁰ Hobbs, D., Wider measures of public sector debt: A broader approach to the public sector balance sheet, Office for National Statistics, 2009

Accounts britanniques enregistrent seulement les obligations des retraites financées tandis que le nouveau tableau supplémentaire enregistre les obligations de toutes les retraites non financées, incluant aussi les retraites publiques. Parallèlement, les estimations des obligations des retraites financées qui apparaissent dans les National Accounts britanniques reposent sur la valeur du marché des titres. Le nouveau tableau supplémentaire utilise des calculs actuariels pour calculer toutes les obligations des régimes à prestations définies. Pour les régimes à prestations définies qui sont financés, la valeur de marché des titres peut être inférieure à la valeur actuarielle des obligations ; autrement dit, il peut y avoir un déficit de financement.

Les obligations de retraite ne constituent pas de dette dans le sens qu'elles ne sont pas le résultat d'un emprunt qui doit être couvert. Toutefois, elles sont des obligations dans le sens qu'elles représentent les « dettes » suggérées par les formules paramétriques d'attribution des droits de retraite. Dans le cas des retraites non financées qui sont à la responsabilité du gouvernement, ces obligations doivent être payées par des ressources futures. Pourtant, la formule des règles et de la législation des paramètres de retraite et, pour cette raison, les obligations de retraite sont définies comme des « obligations éventuelles de retraite » au lieu de dette.

ii. Le mouvement vers un modèle de gestion individuelle flexible et transparente

La patrimonialisation comptable de l'assurance vieillesse, ainsi que le rapprochement continu avec les pratiques des régimes de retraites (pre)financés du secteur privé, produisent une image pluriannuelle des actifs, réels ou fictifs, actuels ou projetés dans le futur, et une comptabilisation inspirée du monde des entreprises de la dette de la sécurité sociale. Cela permet une gouvernance financière efficiente d'actifs et obligations mais avec des répercussions non négligeables pour la gestion des retraites contributives individuelles. Dans la mesure, alors, où les paramètres macro-économiques sont stabilisés et le poids des prélèvements obligatoires rendu équitable, la retraite finalement perçue devient le véritable variable d'ajustement. Avec le déplacement du risque à l'assuré, c'est celui-ci qui dorénavant à la responsabilité de veiller pour une gestion prudente de son capital-vieillesse.

Afin de permettre l'arbitrage personnalisé (réel ou imaginaire), le cadre de gestion des assurances vieillesse doit s'adapter et devenir de plus en plus flexible,

transparent et responsabilisant. Le cadre envisagé d'une gestion de retraite librement choisie doit assurer que les prévisions d'attribution statutaires de droits, d'obligations et de conditions de retraite (critiquées comme rigides, bureaucratiques, complexes ou intransparentes) des assurances sociales soient marginalisées¹¹¹¹. L'assuré doit avoir un environnement institutionnel favorable pour développer son esprit d'entrepreneur.

Dans le domaine des retraites, les réformes de 1993 et de 2003 n'ont pas voulu remettre directement en cause le principe d'un départ possible à 60 ans. Elles ont choisi de jouer sur l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite « à taux plein ». Dans le cas de la réforme de 2003, le dispositif adopté mettait en place pour les assurés une logique d'arbitrage entre leur âge de départ en retraite et le niveau de leur pension¹¹¹².

Précisément, en 1993 la réforme Balladur, à travers la règle des vingt-cinq meilleures années pour le calcul du salaire annuel de référence et l'indexation des pensions sur les prix, a surtout joué sur la diminution des taux de remplacement des pensions du secteur privé et elle a laissé une place en principe réduite aux arbitrages individuels. Toutefois, parmi les salariés potentiellement concernés, et en dehors même du recours aux préretraites ou à l'inaptitude, le report de l'âge de liquidation aurait été de moitié inférieur à l'impact attendu, révélant l'hétérogénéité des préférences ou des contraintes individuelles¹¹¹³.

Par contre, la réforme Fillon de 2003 a spécifiquement mis en avant ces possibilités d'arbitrage, en réduisant dans le secteur privé le taux de la décote à un niveau plus proche de la neutralité actuarielle, en étendant progressivement celle-ci à la fonction publique. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a institué un mécanisme de

¹¹¹¹ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.11: "Conséquence de l'empilement des régimes et de modes de calculs complexes, nul ne sait exactement quels seront ses droits à la retraite." Selon bozio et Piketty, Le système actuel est complexe, opaque et intransparent. Chaque retraité touche en moyenne des pensions provenant de 2,3 régimes différents qui reposent sur des règles d'attribution de droits spécifiques. Il est, en effet, difficile de « lire » le système en termes de capitalisation et que « seule une remise à plat générale d'un système devenu illisible peut permettre de garantir la confiance dans l'avenir du système public d'assurance vieillesse par répartition »

¹¹¹² Cornilleau G. et Sterdyniak H., Réforme des retraites : tout miser sur l'allongement de la durée de cotisation ? , Lettre de l'OFCE, no 237, mai 2003

¹¹¹³ Bozio A., Les réformes des retraites de 1993 et 2003 vont elles conduire à un allongement des carrières professionnelles ? , Docweb du CEPREMAP, no 0605, avril 2006

surcote majorant la pension perçue de 3 % par année de travail au-delà du taux plein¹¹¹⁴.

Mais pour une véritable flexibilisation de la gestion individuelle des retraites les réformes sont apparemment jugées insuffisantes. Afin de proposer une réforme structurelle Bozio et Piketty proposent un système à comptes notionnels. Le système de comptes individuels de cotisations est appelé système de comptes notionnels, car le principe du financement par répartition est maintenu, mais il est notamment proche du concept de système par points, dont il reprend *le principe de contributivité* (une conception spécifique de la contributivité celle qui est actuariellement neutre et individualisée est nécessaire pour la patrimonialisation et la « privatisation » de l'assurance vieillesse), « des caractéristiques qui *facilitent davantage la transparence* de sa gestion à long terme »¹¹¹⁵.

La pluriannualité de la gestion des comptes notionnels est parmi les caractéristiques essentielles au système proposé, parce qu'elle permet de concevoir la gestion en réalité annuelle opérée par la répartition. En complément, la mise en perspective pluriannuelle et précisément « générationnelle » des comptes (malgré son caractère fictif) nécessite un effort particulier afin de la rendre transparente. La nécessité de transparence émerge simultanément avec l'invention de l'épargne en répartition, simultanément avec les créations d'actifs fictifs, des « recognition bonds » et des comptes notionnels. Car il s'agit d'une transparence spécifique pour une image claire et fidèle des arbitrages individuels qui représente la procédure de répartition équitable entre les différents efforts contributifs.

Les avantages des systèmes des points et des comptes notionnels, du point de vue des assurés, se résument dans les choix disponibles d'une gestion libre et flexible du capital retraite. « Les travailleurs, selon le modèle suédois, *accumulent tout au long de leur carrière professionnelle* leurs cotisations de retraite (salariales et patronales) sur un compte individuel géré par l'assurance vieillesse. Leurs contributions bénéficient chaque année d'un taux de rendement réel (supérieur à l'inflation) garanti par l'Etat. Le système fonctionne toujours en répartition »¹¹¹⁶ en imitant la capitalisation. Cette même imitation

¹¹¹⁴ Mayeur P., La loi du 21 août 2003, Regards sur l'actualité, La Documentation française, no 295, novembre 2003

¹¹¹⁵ Bozio A. et Piketty T., , Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par repartition, op.cit., p.13

¹¹¹⁶ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
est source d'efficacité et de légitimité.

Le traitement pluriannuel des cotisations n'est pas seulement nécessaire pour s'adapter à la mutation de la nature de la retraite, mais également de son calcul. Résultat de la conception de la retraite comme revenu différé est la nécessité de calculer toutes les années de cotisations, les droits à la retraite étant accumulés point par point et il n'est plus reconnu en référence aux derniers salaires.

« Au terme de sa vie active, le travailleur a ainsi accumulé *un certain patrimoine retraite* qui donne droit au versement d'une pension mensuelle » calculée comme une rente viagère. « Le montant de celle-ci est fonction du nombre d'années que le salarié peut espérer passer en retraite. La durée de la retraite dépend en effet de l'âge de liquidation, mais aussi de la génération du travailleur. Le système prend ainsi en compte très progressivement l'augmentation de l'espérance de vie, au fur et à mesure que celle-ci peut être mesurée. Il est par ailleurs *très flexible*, permettant au salarié de partir en retraite de façon progressive, tout en continuant à travailler et à accumuler des droits »¹¹¹⁷.

La transformation fictive des ressources d'assurance sociale à une forme d'épargne qui, cependant, ne suffit pas pour la reconversion du système rigide actuel à une gestion de retraite librement choisie. La seconde injustice majeure du système actuel est liée à l'inégalité des espérances de vie entre catégories socio-professionnelles. Les redistributions à l'envers ainsi entraînées sont d'une ampleur considérable¹¹¹⁸.

« Les seuls exemples à notre connaissance de *variation de l'annuité en fonction d'indicateur d'espérance de vie viennent des marchés privés d'assurance*. Pour convertir un capital en rente, les assureurs privés ont intérêt à offrir des rentes plus élevées aux individus à faible espérance de vie. Au *Royaume-Uni* par exemple, les annuités offertes par les assureurs sont plus élevées pour les individus qui ont des indicateurs de faible espérance de vie (fumeurs, salariés dans des industries particulières). Ces variations montrent qu'il est possible de prendre en compte les différentiels d'espérance de vie, mais soulignent les choix de société qui vont avec de telles variations (comment

financées par répartition, op.cit., p.14

¹¹¹⁷Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.14

¹¹¹⁸ Pour l'argument contraire voir, Andreas Wagener, Pensions as a Portfolio Problem: Fixed Contribution Rates vs. Fixed Replacement Rates Reconsidered, Journal of Population Economics, Vol. 16, No. 1 (Feb., 2003), pp. 111-134 qui soutient que d'une perspective a posteriori, les régimes à prestations définies peuvent contribuer à une meilleure redistribution et diversification intergénérationnelle.

distinguer par exemple les effets des inégalités de revenu des comportements à risque individuels)».

Le nouveau mode de calcul de la retraite en répartition est justifié en termes de lisibilité et d'équité. Manifestement, le système à comptes notionnels raisonne sa pertinence en termes d'équité et « *le bon indicateur à prendre en compte est non pas le taux de remplacement* (qui est la résultante de nombreux facteurs, en particulier le profil de carrière salariale), mais *le taux de rendement appliqué aux cotisations*, qui dans le système proposé est le même pour tous »¹¹¹⁹, nonobstant des risques individuels de carrière. Selon l'égalité de chances et la justice procédurale rawlsienne, ce qui est souhaitable est le traitement équitable des termes de calcul d'une retraite.

L'ambition de la réforme à comptes notionnels est que «les citoyens percevront clairement que les cotisations de retraite ne constituent pas un prélèvement obligatoire comme les autres : il s'agit certes d'un prélèvement « obligatoire » au sens strict, mais qui en vérité ouvre droit à un compte d'épargne individuel garanti par l'évolution de la masse salariale future. Compte tenu du poids considérable de ces cotisations de retraite,[...] cette réforme transformera profondément la perception de notre système de protection sociale, et même des prélèvements obligatoires et du poids de l'Etat en général»¹¹²⁰.

Comme on a eu l'occasion de démontrer dans la première partie de cette recherche, on observe encore une fois les problèmes et les paradoxes qui apparaissent à cause de la légitimation libérale des cotisations sociales par la technique de l'assurance. Cette imperfection au cœur des assurances sociales est la raison pour laquelle la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat se préoccupe de «la crédibilité du modèle de retraite »¹¹²¹. Parce que le pacte intergénérationnel se fissure puisqu'une fraction de plus en plus réduite de la population prend en charge les besoins d'une fraction de plus en plus nombreuse. La méthode de réforme, avec son rendez-vous manqué en 2008 puis son rendez-vous de 2010 initialement non prévu, est elle-même anxiogène par manque de pédagogie et de transparence. Une modernisation durable des retraites nécessiterait la mise en œuvre d'une véritable réforme structurelle du système de

¹¹¹⁹Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.51

¹¹²⁰ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition, op.cit., p.55

¹¹²¹ Commission des affaires sociales, Sénat, Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, Retraites 2010 : régler l'urgence, refonder l'avenir

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
retraite.

Moderniser le système de retraite passe donc par l'harmonisation progressive des paramètres et règles de calcul, notamment sur le salaire de référence pris en compte pour le calcul de la pension, les âges d'ouverture des droits, les taux de cotisations. La refondation structurelle nécessite aussi, selon le Mecss, le renforcement du droit à l'information des assurés pour que chacun puisse connaître et calculer à tout moment ses droits et faire face à « la montée sourde de tensions intergénérationnelles »¹¹²².

Le Conseil d'Orientation des Retraites selon la même logique avec Bozio et Piketty, considère que l'effort contributif constitue une source d'écart entre les régimes. Les différences sensibles de taux et d'assiette de cotisation reflètent en partie les différentes conceptions de la nature même du droit à la retraite (assurancielle, patrimoniale ou statutaire)¹¹²³. Avec les comptes individuels financés, le taux de contribution reste stable afin que la retraite soit le résultat d'une accumulation dans toute la carrière, selon laquelle l'individu subi tous les risques et toutes les incertitudes¹¹²⁴.

¹¹²² Commission des affaires sociales, Sénat, Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, Retraites 2010, op.cit.

¹¹²³ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 38 : « Les taux de cotisation apparents (tels qu'ils ressortent de la réglementation) varient selon les régimes à différents niveaux :

- le partage des taux de cotisation à la charge des salariés et à la charge de leur employeur diffère entre les régimes des salariés du privé et ceux du public ;
- les taux de cotisation des régimes de base sont variables, plus faibles pour le régime des professions libérales et plus élevés pour les régimes de la fonction publique qui sont des régimes intégrés (il n'y a pas de régimes complémentaires) ;
- les taux de cotisation des régimes complémentaires sont également variables, en particulier plus faibles pour les artisans et commerçants que pour les salariés du privé, même si les régimes de base sont alignés.

Les assiettes de cotisation sur lesquelles ces taux s'appliquent ne sont en outre pas les mêmes, ce qui limite la pertinence de la simple comparaison des taux :

- l'assiette correspond au salaire brut pour les salariés du secteur privé, au traitement brut (régime intégré) et à une partie des primes (régime additionnel) dans la fonction publique, aux revenus nets soumis à l'impôt sur le revenu pour les non-salariés ;
- les plafonds d'assiette pour les régimes de base et les régimes complémentaires varient ; ils sont les plus élevés au niveau du régime de base pour les professions libérales et au niveau des régimes complémentaires pour les cadres du privé ».

¹¹²⁴ Barr N., Reforming pensions : Myths, truths and policy choices, pp. 99-125

Si « la confiance des différentes générations dans le système » suppose également que chaque génération s'estime justement traitée, le COR juge que « du côté des pensions, cet objectif peut se traduire par la garantie d'un certain niveau de taux de remplacement, dont la définition, plus ou moins précise, peut renvoyer à un critère individuel, par référence à un ou plusieurs cas types, ou à un critère agrégé consistant à comparer la pension moyenne des retraités aux revenus d'activité moyens des actifs ». Le traitement juste, et encore le traitement solidaire, et compris comme « un traitement équitable des différentes générations peut conduire à un objectif de stabilisation ou de plafonnement de la part de la richesse produite par chaque génération qui finance les retraites, un plafonnement qui a souhait de limiter le niveau global de prélèvements sur l'économie et de renvoyer ainsi à l'objectif visant à articuler le système de retraite avec d'autres objectifs économiques »¹¹²⁵.

« Dans les systèmes en comptes notionnels, l'équité intergénérationnelle passe par la garantie que chaque génération reçoit en moyenne sur sa durée de retraite ce qu'elle a cotisé. A taux de cotisation donné, l'arbitrage entre le taux de remplacement et l'âge de liquidation est explicite : les taux de remplacement à âge donné baissent si l'espérance de vie aux âges élevés et donc la durée moyenne de retraite augmentent ; en revanche, un décalage de l'âge de liquidation cohérent avec la hausse de l'espérance de vie permet de maintenir le même taux de remplacement au fil des générations. Dans un tel système, chaque génération assume donc intégralement les effets sur le système de retraite de l'allongement de son espérance de vie ». L'individualisation du risque vieillesse passe nécessairement par un type « responsabilisation » des « générations ».

Comme l'admet Dominique Argoud, la tendance en France, mais également dans tous les pays occidentaux, est au retardement de l'âge permettant de quitter la vie active et de liquider ses droits à la retraite. En réalité, le véritable enjeu se situe sans doute moins dans cet élément que dans la flexibilité accrue de l'âge de départ à la retraite. Ainsi, selon Argoud, la norme de l'âge tend à s'effacer comme dispositif d'encadrement et de régulation d'un droit social pour laisser plus de place à une individualisation des parcours de vie. « L'individualisation des modes de sortie d'activité risque donc d'entraîner un amoindrissement des protections collectives et donc un plus grand écart entre les assurés sociaux disposant des ressources pour « gérer » leur parcours de vie et ceux le subissant

¹¹²⁵ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 90

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
et devant se contenter du filet constitué de prestations non contributives »¹¹²⁶.

La loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 dispose d'ailleurs qu'« à compter du 1er semestre 2013, le Comité de pilotage des régimes de retraite organise une réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse. » Elle précise qu'il faudra entamer une procédure d'esquisse du modèle de la retraite à la carte et la « mise en place d'un régime universel par points » ainsi qu'aux « moyens de faciliter le libre choix par les assurés du moment et des conditions de leur cessation d'activité ». Il est clair, alors, que le choix pour le système de retraite en France est pour un système de gestion individualisée, malgré l'expérience anglo-saxonne que « toutes les propositions à la promotion du “libre choix” des assurés en effet agissent pour l'abaissement du niveau des droits à la retraite en allongeant la durée des cotisations et en pénalisant les salariés les plus en difficulté sur le marché du travail »¹¹²⁷.

Si le débat sur les avantages et les lacunes entre répartition et capitalisation est sans réelle portée au niveau macro-économique, Philippe Fremeaux souligne cependant qu'il est pourtant décisif en termes de pacte social¹¹²⁸. La répartition est d'autant plus efficace qu'elle est organisée sur la base la plus large possible et à condition d'être obligatoire. En revanche, comme le démontre Frémeaux, dans la capitalisation chacun se constitue son propre capital, même si les sommes accumulées sont gérées en commun. La capitalisation se prête donc bien plus à des régimes « facultatifs », « librement choisis ». Or, il est évident que ces régimes sont en fait « réservés » aux plus aisés; ils contribuent donc à creuser les inégalités sociales face à la retraite.

iii. L'introduction graduelle des stabilisateurs automatiques pour l'équilibre budgétaire en France et au Royaume Uni

¹¹²⁶ Argoud D., Quelles réformes pour les retraites ?, pp.54-58, dans Cahiers français 358, La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?, La documentation française, septembre-octobre 2010, p. 58

¹¹²⁷ Concialdi P., 6. Pauvreté et protection sociale : la lente dérive vers le libéralisme, in Fondation Copernic, *Un social-libéralisme à la française?*, La Découverte, Cahiers libres, 2001, pp. 115-137

¹¹²⁸ Frémeaux P., Menaces sur la repartition, op.cit.

Indexant les années de contribution nécessaires pour une retraite à taux plein on peut mettre en place un mécanisme d'ajustement du côté des prestations afin d'assurer, par exemple, le rapport entre les salaires avec les retraites¹¹²⁹. Ils existent plusieurs versions de stabilisateurs automatiques dans les systèmes de sécurité sociale, par exemple, les mécanismes d'indexation des prestations sociales sur les salaires et les prix sont un élément assez répandu des systèmes d'assurance vieillesse¹¹³⁰. Ces mesures ont été adoptées afin de stabiliser, non pas l'équilibre financier, mais la part des revenus assujettis à l'imposition et pour maintenir la valeur réelle des prestations évitant la complexité des interventions législatives consécutives. L'indexation qui protégeait la valeur réelle des prestations diminuait en même temps le risque des débats et controverses politiques pendant les élections en faveur d'une hausse des prestations de vieillesse pour attirer l'électorat âgé¹¹³¹.

Parmi les développements les plus marquants des dernières décennies est l'ampleur dans la quelle les gouvernements ont abandonné leur contrôle budgétaire. Le véhicule pour cette révolution de politique publique a été l'indexation, comme forme d'ajustement automatique des politiques publiques selon l'évolution de l'inflation¹¹³².

L'indexation affecte à la fois la taille et le contenu des agendas politiques. Faisant cela, elle redirige le conflit politique¹¹³³. La préférence des hommes politiques à l'indexation, par exemple, pourrait être expliquée comme résultant simplement d'une surcharge de décisions politiques, créant une tendance à rendre la procédure de la décision politique plus facile. Selon le travail classique d'Aaron Wildavsky, les législateurs et les gestionnaires de programmes font des ajustements aux programmes existants en référence à l'expérience précédente¹¹³⁴. Dans le cas des programmes

¹¹²⁹ Turner J. A., *Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems*, op.cit., p. 9

¹¹³⁰ Bosworth B. and Weaver R. K. , *Social Security On Auto-Pilot: International Experience With Automatic Stabilizer Mechanisms*, CRR WP 2011-18, November 2011, Center for Retirement Research at Boston College

¹¹³¹ Weaver, R. K., *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Washington, Brookings Institution Press 1988.

¹¹³² Weaver, R. K., *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1988

¹¹³³ Weaver, R. K., *Automatic Government: The Politics of Indexation*, op.cit., p. 249

¹¹³⁴ Wildavsky A., *The politics of the budgetary process*, 4th édition, Brown, 1984, pp. 135-138

dépensiers, le référent primaire est le budget de l'année dernière. Le législateur et les spécialistes de mise en œuvre dans le gouvernement cherchent à accroître le budget des programmes préférés et les gardiens de budgets cherchent à limiter la dépense. Mais, ce conflit a lieu dans un cadre d'expectations soigneusement circonscrit.

Weaver examine la politique d'indexation des prestations de sécurité sociale aux Etats Unis à l'inflation comme une forme de gouvernement automatique qui abandonne la discrétion des choix gouvernementales et concrétise un choix politique comme technique. L'inflation a certainement facilité l'accomplissement de l'expansion des techniques d'indexation dans les années 1970 qui permettent au monde politique de réimposer des limites au poids des responsabilités de décision politique et de réduire le conflit. L'indexation peut offrir une base plus réaliste pour la prise de décision budgétaire. Ainsi, il offre une sécurité et stabilité additionnelle aux bénéficiaires des prestations sociales, mais en même temps, elle réduit le poids de travail du gouvernement, l'allégeant de la nécessité de procéder à des ajustements répétitifs de l'inflation.

Parallèlement, l'indexation crée un certain nombre de problèmes, parce qu'elle a le potentiel de réduire la discrétion, vu que les engagements d'indexation sont difficiles à rompre¹¹³⁵. Pour les programmes qui reposent sur des ressources de revenu spécifiques (comme les programmes de sécurité sociale), l'indexation du niveau des prestations sociales signifie que la solidité actuarielle des décisions de long terme est largement fonction d'assomptions non fiables sur l'évolution des taux d'inflation et de croissance économique¹¹³⁶.

L'importance du problème est considérablement tempérée en Grande Bretagne, parce que la plupart des prestations d'assurance sociale sont indexées aux prix et non pas aux salaires. L'actuaire du gouvernement britannique¹¹³⁷ a estimé que le coût total des prestations d'assurance sociale aurait doublé au 2050, si les prestations seraient indexées aux salaires.

Généralement, il est caractéristique de la théorie des processus organisationnels que le processus budgétaire est conçu comme une routine stable, qui s'ajuste seulement de façon graduelle aux changements de facteurs externes¹¹³⁸. Le budget de l'année précédente est le véritable déterminant du budget de l'année présente. « Cette lecture du

¹¹³⁵ Weaver, R. K., *Automatic Government: The Politics of Indexation*, op.cit., pp.7-8

¹¹³⁶ Light P., *Artful work : The politics of social security reform*, Random House, 1985, chapitre 5

¹¹³⁷ Government's Actuary Department, 1995

¹¹³⁸ Kraan D. J., *Budgetary decisions, A public choice approach*, Cambridge University Press, 1996

budgétaire et du politique fait apparaître un budget assez autonome par rapport aux décisions politiques»¹¹³⁹ nous explique Alexandre Siné. Toutefois, l'alternative qui a été posée semble paradoxalement être en exacte symétrie au «règne de la reconduction». « Le budget est incrémental. Le principal facteur déterminant la taille et le contenu du budget de l'année est celui de l'année précédente. La part la plus importante du budget est le résultat de décisions antérieures... La plupart des composantes du budget sont des éléments standards qui sont simplement reconduits chaque année à moins qu'il n'y ait une raison particulière de les remettre en question »¹¹⁴⁰.

En raison du caractère très rigide des dépenses relatives au service de la dette qui sont subies et des dépenses de rémunérations et de fonctionnement qui sont peu compressibles, à l'échelle des titres c'est-à-dire de la nature de la dépense, on ne note pas à court et moyen terme de grands changements dans les modalités de l'action publique. Par conséquent, la structure des dépenses est moins une variable d'arbitrage que la taille des enveloppes.

Dans un univers de crise de l'efficacité des outils de politique publique économique, les autorités publiques peuvent se recentrer sur l'objectif relatif au marché politique, c'est-à-dire le travail par lequel elles cherchent à susciter la croyance en un traitement des problèmes et d'une maîtrise des conséquences de l'action publique. Les décideurs cherchent à produire non seulement des solutions efficaces, mais également des solutions légitimes.

Il est de temps, selon Steuerle, de changer la direction que le «pilote automatique» conduit les dépenses publiques. Pour cela, on peut développer des déclics (*triggers*) d'ajustement qu'on pourrait tirer dans certains points de déclic (*trigger points*) pour réduire automatiquement le rythme de croissance des programmes qui se développent à des rythmes inacceptables¹¹⁴¹. Ce dispositif d'ajustement automatique par déclics ne doit pas être supérieur à des réformes systémiques, mais il pourrait «réduire le nombre de votes douloureux»¹¹⁴². La décision budgétaire douloureuse étant prise, les gouvernements disposent une plus grande marge de manœuvre pour l'allocation de

¹¹³⁹ Siné A., L'ordre budgétaire, op.cit., p.14

¹¹⁴⁰ Wildavsky A., Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, Little, Brown, 1975

¹¹⁴¹ Steuerle C. E. and Penner R. G., Stabilizing Future Fiscal Policy, It's Time to Pull the Trigger, The Urban Institute, 2007

¹¹⁴² Steuerle C. E. and Penner R. G., Stabilizing Future Fiscal Policy, It's Time to Pull the Trigger, op.cit., p. 3

crédits. Paradoxalement, Steuerle et Penner attestent qu'il s'agirait d'un renforcement au lieu d'un affaiblissement du débat démocratique.

Notamment pour les programmes de sécurité sociale, en raison des ajustements automatiques de la logique d'indexation des prestations sociales, quelques crédits peuvent augmenter toujours à un rythme plus haut que celui de la croissance économique, ils ont une croissance intrinsèque¹¹⁴³. En théorie, les législateurs possèdent le pouvoir et la discrétion de faire de réductions aux programmes sociaux. Mais, politiquement cette option est pratiquement extrêmement difficile.

La combinaison entre stabilisateurs automatiques avec un ensemble des règles de longue durée a des effets profonds. La conséquence de cette combinaison de mécanismes de la même logique budgétaire est le fait que, face à l'évolution des conditions externes, il n'existe pas une manière d'intervenir au système de retraite pour former un nouvel équilibre entre les objectifs sociaux et les restrictions budgétaires. Par contre, tous les ajustements sont faits sur le côté des prestations, pendant la phase d'«accumulation» et la phase du paiement ou les deux phases¹¹⁴⁴. En effet, ce qui était le point faible des modèles en répartition conventionnels, que tout problème financier était rencontré avec une hausse de taux de cotisation, s'est renversé. Tout problème financier est rencontré avec une réduction des prestations.

Les systèmes de retraite à prestations définies sont souvent accompagnés de mécanismes d'auto-ajustement par rapport à une diversité de facteurs. Par exemple, les systèmes d'assurance peuvent s'ajuster à l'inflation ou à l'accroissement réel des salaires avec une diversité de dispositifs¹¹⁴⁵.

Plusieurs pays peuvent s'adapter aux évolutions qui affectent l'équilibre financier de leur système de sécurité sociale soit par des interventions *ad hoc* soit par un dispositif automatisé d'ajustement. Les ajustements *ad hoc* tendent à être de grande ampleur, sporadiques et imprévisibles. Leur incidence a tendance d'être à l'occasion d'une crise dans une période urgente qui laisse très peu marge de temps entre la prévision de l'ajustement et sa mise en place¹¹⁴⁶. Par conséquent, les assurés et les retraités ne sont pas

¹¹⁴³ Steuerle C. E., Restoring Solvency And Improving Equity In Social Security: Benefit Options, Statement before the Subcommittee on Social Security Committee on Ways and Means, United States House of Representatives, July 8, 2011

¹¹⁴⁴ Scherman K. G., Automatic balancing mechanisms and Social Security, Preliminary report, based on Swedish experiences, to a PBSS seminar in Edinburgh 26-27 September 2011

¹¹⁴⁵ Turner J. A., Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems, April 2007

¹¹⁴⁶ Turner J. A., Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems, op.cit., p. 3

toujours en position de se préparer contre ces changements. Les réformes ad hoc sont adoptées pour une question particulière et une échéance spécifique. Par exemple, la désignation d'une prestation est réduite pour une échéance particulière et de manière isolée. Ce type de réformes a tendance à produire à un haut degré de risque politique parce que le timing et la magnitude d'une réforme, ainsi que ses conséquences distributives sont inconnues d'avance¹¹⁴⁷.

Le déclencheur peut être un déclencheur « soft », ce qui signifie que le gouvernement est obligé de faire quelque chose, mais il peut choisir parmi différentes mesures. Alternativement, il peut être un déclencheur « dur », ce qui signifie que l'ajustement est automatique¹¹⁴⁸. Dans la plupart des pays adoptant des mécanismes d'ajustement automatique, le déclencheur est un déclencheur dur si l'ajustement associe l'espérance de vie avec l'indexation des prestations. Cependant, les déclencheurs liés à une mesure de l'insolvabilité sont des déclencheurs, parfois doux, avec un certain degré d'implication politique dans le processus dans la décision d'ajustement. Même en Suède, discuté plus tard, qui a un déclencheur dur à l'égard de l'insolvabilité, le gouvernement maintient la surveillance, de sorte que le réglage automatique peut être substitué¹¹⁴⁹.

Avec l'indexation automatique, le gouvernement légifère un changement contingent. Par exemple, si l'espérance de vie s'accroît, la générosité de la formule des prestations, en termes de prestations annuelles, sera réduite. Avec l'indexation automatique, le problème du risque politique est largement résolu. Pourtant non complètement résolu, parce que il y a toujours la possibilité pour le législateur d'interférer et outrepassent le mécanisme automatique. En tout cas, le risque politique est significativement réduit, mais les travailleurs sont toujours face au risque économique ou démographique. Ils ne sont pas en position de savoir la « générosité » de leurs prestations parce qu'il dépend des améliorations futures dans la mortalité de leur cohorte.

Autrefois, une pluralité de systèmes de sécurité sociale pouvait être considérée comme de systèmes à prestations définies, vu que les prestations étaient définies par une formule de droits et les taux des contributions s'étaient accrus selon le besoin de financer

¹¹⁴⁷ Turner J. A., *Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems*, op.cit., p. 18

¹¹⁴⁸ Penner R. G., and Steuerle C. E., *Stabilizing Future Fiscal Policy: It's Time to Pull the Trigger*. Washington, DC: Urban Institut, 2009. http://www.urban.org/UploadedPDF/411524_future_fiscal_policy.pdf

¹¹⁴⁹ Turner A., *Longevity policy : Facing Up to Longevity Issues Affecting Social Security, Pensions, and Older Workers*, 2011, Upjohn Institute for Employment Research Kalamazoo, Michigan

un niveau de prestations promis. Quelques pays se sont éloignés vers un système mixte, où les taux de contributions ainsi que le niveau des prestations sont ajustés. Actuellement, en Suède le système a été transformé à un système à cotisations définies. Le taux de cotisation est fixe et le niveau des prestations s'ajuste pour maintenir la solvabilité.

Les hommes politiques ont construit des stratégies de évitement des responsabilités (*blame avoidance*) en cherchant de rendre les décisions douloureuses les moins visibles possible, par exemple avec des changements paramétriques que le voter moyen n'est pas en mesure d'évaluer. Ils cherchent aussi à retarder l'effectivité des mesures négatives prises¹¹⁵⁰.

L'intérêt international pour le système suédois repose sur la mise en place des «stabilisateurs automatiques» dans le nouveau système. Ces caractéristiques tendent à stabiliser l'équilibre financier du système face aux évolutions, d'habitude défavorables, de l'économie et la démographie, encadré avec un mécanisme qui réduit automatiquement les retraites pour faire face à une hausse de l'espérance de vie. Cette stabilisation automatique et à long terme donne au monde politique la possibilité de ne pas avoir la responsabilité de procéder à des décisions complexes et politiquement délicates d'un pilotage et d'un ajustement continu des paramètres du système d'assurance. Pour cela l'âge statutaire de départ à la retraite n'existe pas et l'assuré doit assumer les décisions de départ à la retraite depuis ses 61 ans¹¹⁵¹.

Ces mécanismes adressent à la fois le problème du risque politique et le problème de la solvabilité financière. Les mécanismes d'équilibre automatique peuvent éliminer la nécessité de procéder à des réformes d'ampleur au moment de crise. Ils peuvent éliminer le risque d'un financement insuffisant pour les prestations¹¹⁵². Pourtant, ils n'éliminent pas tous les risques¹¹⁵³. Les travailleurs seront toujours confrontés aux risques de réduction du niveau des prestations, d'augmentation des prélèvements, ou d'accroissement de l'âge légale de retraite.

L'établissement d'un Mécanisme d'Équilibre Automatique (*Automatic Balancing*

¹¹⁵⁰ Weaver K. R., *The Politics of Automatic Stabilization Mechanisms in Public Pension Programs*, Brookings Institution-No.: SPI 2011 – 201, Washington D.C., USA, January 2011

¹¹⁵¹ Dans cet arrangement institutionnel, les assurés sont informés annuellement sur un pronostic de la retraite attendue, reposant sur des hypothèses alternatives concernant des facteurs externes et leurs parcours professionnel.

¹¹⁵² Sakamoto J., *Roles of the Social Security, Pension Schemes and the Minimum Benefit Level under the Automatic Balancing Mechanism*, NRI Papes, No. 125 February 1, 2008

¹¹⁵³ Turner J. A., *Social security financing : automatic adjustment to restore solvency*, AARP, 2009, p. 6

Mecanism) en 1994 reposait à des projections excessivement optimistes. Les hommes politiques avaient l'ambition que le fonctionnement automatisé rendait innécessaire toute discussion dans le futur. Ce système était destiné «de durer jusqu'à l'âge de Glaces»¹¹⁵⁴. En réalité, le nouveau système a duré jusqu'à la première crise rencontrée, celle de 2008.

Ce qui est réalisée en Suède n'était un ajustement des paramètres mais un «changement de paradigme» radical. Le résultat de l'établissement Mécanisme d'Équilibre Automatique suédois était la réarticulation de la justice sociale comme «le même équilibre entre générations, défini comme le rapport stable entre la valeur actuelle des prestations de vieillesse sur la valeur actuelle des cotisations de toutes les cohortes»¹¹⁵⁵. Le choix d'ajustement de l'équilibre budgétaire est fonction deux interprétations différentes de la solidarité, une égalitaire et une autre actuarielle. Si la solidarité égalitaire est associée avec un système de protection qui vise à nuancer les différences de revenu, à la fois entre retraités et entre cohortes, le principe de solidarité actuarielle s'efforce d'assurer, pour tous les individus et toutes les cohortes, un rapport stable entre la valeur courante des contributions et la valeur des retraites perçues¹¹⁵⁶. Celui était le principe sur lequel le système d'un Mécanisme d'Équilibre Automatique a été construit. Dans ce système ainsi structuré, il n'y pas de place pour un pilotage politique du contrat générationnel dans le futur. On est, alors, face à un déplacement graduel d'accent et de retrait de la responsabilité politique pour les effets sociaux d'un système d'assurance vieillesse.

Les stabilisateurs automatiques ne sont pas tous identiques. Pour analyser ce «changement de paradigme», on pourrait classifier trois types de base de stabilisation automatique. On pourrait, alors, distinguer entre les stabilisateurs automatiques de premier ordre, les systèmes notionnels de cotisations définies et les stabilisateurs automatiques de deuxième ordre¹¹⁵⁷.

Dans les systèmes qui encastrent des stabilisateurs automatiques de premier ordre, les prestations sont fonction des facteurs externes au système, comme la démographie et l'économie. Dans ce type d'automatisme, on met en place un « facteur de soutenabilité » qui contient un ajustement automatique de l'indexation des retraites en

¹¹⁵⁴ Scherman K. G., *Automatic balancing mechanisms and Social Security*, op.cit., p.11

¹¹⁵⁵ Scherman K. G., *Automatic balancing mechanisms and Social Security*, op.cit., p.13

¹¹⁵⁶ Hagberg J., *Shifting the Burden of Risk with NDC: The Swedish Example AFA Insurance*, Stockholm, Sweden, june 2006

¹¹⁵⁷ Scherman K. G., *Automatic balancing mechanisms and Social Security*, op.cit., p. 18

paiement¹¹⁵⁸. Ce facteur est fonction du rapport entre cotisants et retraités et ne garantit pas en soi la soutenabilité financière du système ni entrave des ajustements aux taux de cotisation, au contraire, si l'engagement politique d'action n'est pas tenue, on peut intervenir sur le côté des taux de cotisation ou des taux de remplacement. Ce qui est important à réaliser est que ces réformes agissent sur les facteurs externes au système d'assurance vieillesse, laissant une certaine marge de flexibilité dans la gouvernance financière du système en répartition.

Dans les systèmes qui adoptent une logique notionnelle des cotisations définies¹¹⁵⁹, les prestations dépendent des cotisations payées sur une base individuelle. Ces systèmes contiennent des éléments des systèmes de stabilisateurs automatiques de premier ordre. De surcroît, ils ont des éléments supplémentaires. Notamment, les cotisations sont elles-mêmes la base d'accumulation de droits à la retraite et les cotisations sont destinées de rester inchangées pendant une période future infinie¹¹⁶⁰. En réalité, ce qui se passe est un processus politique qui vise à articuler un nouvel équilibre entre l'âge de départ à la retraite, le niveau des prestations et le taux de cotisations, parce que dans un système à comptes notionnels l'accroissement du taux de contribution contribuerait automatiquement à l'accroissement aux droits de retraite accumulés.

Le modèle notionnel des cotisations définies n'est pas, toutefois, une garantie étanche contre les interventions politiques¹¹⁶¹. De toute manière, un tel système n'est capable de garantir la stabilité de l'équilibre financier sous toutes les circonstances et les

¹¹⁵⁸ Cela est le système adopté en 2004 en Allemagne. En Canada, on a mis en place un système similaire.

¹¹⁵⁹ Parmi les pays qui ont adopté ce système des cotisations définies notionnelles sont l'Italie, la Lettonie, la Grèce et la Pologne. Diamond P., "Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems." In Holzmann R., and Palmer E., (eds.). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 76-80

¹¹⁶⁰ Le changement de la règle de base des comptes notionnels, c'est-à-dire le caractère inchangé des taux de cotisations pour faire face à une menace à l'équilibre financier, impliquerait l'abandon du système des comptes notionnels. Sous pression financière, un système à prestations définies doit être réformé et révisé et tous les paramètres sont en discussion, l'âge de départ à la retraite, le niveau des prestations et le taux de cotisations. Une telle réaction n'est pas possible dans les systèmes à cotisations définies notionnels, car, comme l'on a vu, les cotisations sont la base d'accumulation des droits à retraite.

¹¹⁶¹ Schoyen M. A. et Stamati F., *Autopilot for manned pension systems? The politics of NDC in times of crisis* Paper for the Espanet Conference, "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa" Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre 2011, p.25

facteurs externes doivent de leur côté être traités¹¹⁶². Pourtant, selon Bosworth et Weaver, le monde politique, peut toujours distordre le Mécanisme d'Équilibre Automatique par les voies de l'évasion, de suspension ou d'érosion¹¹⁶³. En réalité, le problème de la réforme des retraites n'est pas totalement évité, mais il est mis à côté pendant les conditions démographiques et économiques normales, attendant de réapparaître dans des conditions de turbulence¹¹⁶⁴.

Les régimes de retraite sont essentiellement un ensemble de règles qui déterminent la part de la consommation totale qu'une société attribue aux personnes âgées. Les programmes d'assurance sociale à comptes notionnels de cotisations définies ne peuvent pas assurer un équilibre financier sans un mécanisme d'ajustement automatique, parce que, s'ils peuvent affronter l'accroissement de l'espérance de vie, ils ne peuvent pas affronter le rétrécissement des forces de travail en raison de la baisse de la fertilité. Cette limitation du champ de décision politique signifie que l'équilibrage des systèmes des comptes notionnels à cotisations définies sera accompli avec un coût extraordinaire pour les retraités. Cette même limitation symbolise aussi un changement fondamental au fonctionnement des systèmes par répartition, loin de la confrontation des déficits démographiques, économiques et sociaux par la solidarité en faveur d'une approche plus individualiste avec des conséquences incertaines pour le niveau de vie des retraités¹¹⁶⁵. La réforme suédoise accroît, de cette manière, le poids de la responsabilité des individus en réduisant l'engagement étatique d'assurer un niveau de vie adéquat pour les assurés¹¹⁶⁶.

Le COR clarifie que dans les régimes en points, comme en annuités, un certain nombre de paramètres peuvent être choisis par le gestionnaire, ce qui conduit à une grande latitude dans le pilotage du régime, mais avec le risque que les paramètres choisis

¹¹⁶² Barr N., *Credit Crisis and Pensions: International Scope*, London School of Economics, September 2010; Barr N., "Non-Financial Defined Contribution Plans: Mapping the Terrain." In Holzmann R., and Palmer E.,(eds.). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 57-69 ; Barr N., *Notional defined contribution pensions: What they can do, and what they can't do?* In NFT 3/2004, pp 203- 213.

¹¹⁶³ Bosworth B. and Weaver R. K. , *Social Security On Auto-Pilot:International Experience With Automatic Stabilizer Mechanisms*, op.cit.

¹¹⁶⁴ Schoyen M. A. et Stamati F., *Autopilot for manned pension systems?* , op.cit., p.26

¹¹⁶⁵ Cichon M., *Balanced Notional Defined Contribution Schemes: A new "geist" in old bottles?*, *Scandinavian Insurance Quarterly*, 2005 (2)

¹¹⁶⁶ Hagberg J., *Shifting the Burden of Risk with NDC*, op.cit.

n'assurent pas l'équilibre financier¹¹⁶⁷. Ce n'est pas le cas avec les comptes notionnels qui est un système de gestion financière à long terme considérablement automatisé.

Jacques Bichot¹¹⁶⁸ note le fait que, dans les régimes à cotisations définies, l'engagement du fonds ou de la caisse concerne la répartition entre les retraités des recettes de l'exercice. Au cas où l'économie et la démographie ne sont pas favorables, cet organisme dépourvu du droit d'augmenter ad libitum les cotisations ne peut que suggérer à ses adhérents de retarder la liquidation de leurs pensions s'ils veulent percevoir chaque mois une somme correspondant à leurs désirs.

Régimes par annuités : dans le calcul des droits à pension la durée d'assurance joue un rôle important. Une année d'assurance est validée si les contributions versées cette année-là par l'adhérent dépassent un minimum, ou si sa situation est jugée méritante (chômage, invalidité, congé de maternité, éducation d'enfants, etc.). Par contre, dans les régimes par points, les cotisations « achètent » des points, sortes d'unités de compte qui serviront à calculer la pension le moment venu. La « valeur de service » du point peut être fixée au niveau requis pour que les dépenses de l'institution de retraites ne dépassent pas ses rentrées ; elle constitue une variable de commande pratique si le régime (par capitalisation ou par répartition) fonctionne à cotisations définies.

« La principale spécificité d'un régime en comptes notionnels est qu'à tout âge de départ à la retraite, le montant de la pension à la liquidation est inversement proportionnelle à l'espérance de vie à cet âge de la génération à laquelle appartient l'assuré – c'est-à-dire du nombre moyen d'années restant à vivre au moment du départ à la retraite. Le coefficient de conversion est calculé de telle sorte que, pour chaque génération, la somme des pensions qu'elle reçoit au total à la retraite est égale à la somme des cotisations versées pendant qu'elle était active.

Cette condition d'équilibre a pour contrepartie de contraindre les différents paramètres du régime (rendements prospectifs, taux de revalorisation du capital virtuel...), qui ne peuvent de ce fait être ajustés librement au fil de l'eau comme c'est le cas avec les annuités ou les points.

Les gestionnaires d'un régime en comptes notionnels doivent en particulier choisir pour la revalorisation des droits en cours de carrière un indice dont l'évolution doit refléter au mieux le rendement que le régime en répartition est capable d'offrir sans

¹¹⁶⁷ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 190

¹¹⁶⁸ Bichot J., Réforme des retraites : vers un big-bang ?, Institut Montaigne, mai 2009

remettre en cause son équilibre financier sur le long terme (soit le PIB, la masse salariale ou, dans un contexte de stabilité de l'emploi, le salaire moyen)»¹¹⁶⁹.

Dans les systèmes, finalement, qui encastrent des stabilisateurs automatiques de deuxième ordre, les prestations sont fonction directe de l'équilibre financier et ils le garantissent pour tout incident mettant en place un Mécanisme d'Équilibre Automatique¹¹⁷⁰. L'objectif de ce mécanisme est de garantir que l'équilibre financier est assuré sans appel à une hausse du taux de cotisations. Si les obligations estimées excèdent les actifs du système d'assurance vieillesse¹¹⁷¹, une réévaluation des droits à la retraite est mise en place annuellement afin de garantir que les obligations progresseront avec le même rythme que les recettes du système. N'importe quel se passe menaçant l'équilibre financier, les retraites actuelles et futures sont automatiquement réajustées. La conséquence visée est d'exclure les hommes politiques de s'impliquer à ces questions techniquement complexes et politiquement dangereuses de manière à le rendre socialement irresponsable¹¹⁷².

Les caractéristiques d'ajustement d'un mécanisme automatique doivent être graduelles, équitables et soutenables¹¹⁷³. Les ajustements doivent, par conséquent, sur une période large et de manière graduelle afin de ne pas toucher des catégories spécifiques des assurés. De surcroît, les ajustements doivent opérer de manière équitable entre les générations et les cohortes, mais aussi de répondre décidément et à long terme aux pressions sur l'équilibre financier du système. Pour renforcer la légitimité de ses effets le mécanisme d'ajustement doit aussi être transparent et compréhensible par toutes les générations et les cohortes. Une autre question dans l'esquisse des stabilisateurs

¹¹⁶⁹ Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010, p. 191

¹¹⁷⁰ Actuellement, seulement la Suède a établi un Mécanisme d'Équilibre Automatique pour assurer l'équilibre financier de son système d'assurance retraite.

¹¹⁷¹ Spécifiquement le Mécanisme d'Équilibre Automatique implique le calcul annuel d'un nombre d'équilibre (*balance number*) qui enregistre le rapport entre actifs et obligations dans le fonds régulateur (*buffer fund*) ; Septième rapport du COR, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ?, op.cit., p 72 : Ce mécanisme d'ajustement n'est pas propre aux régimes en comptes notionnels ; il se réfère au critère de taux de couverture dynamique, sur lequel s'appuie également, par exemple, le pilotage de l'IRCANTEC.

¹¹⁷² Scherman K. G., Automatic balancing mechanisms and Social Security, op.cit., p. 29

¹¹⁷³ Andrews D., Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems: Some guiding principles for the development of self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems, International Conference of Social Security, Actuaries and Statisticians, Ottawa, Canada, 16-18 September 2009

automatiques est le degré d'automaticité des mécanismes. Ce degré d'automaticité est important en raison de l'impopularité des réductions sur le niveau des retraites et l'accroissement des impôts¹¹⁷⁴.

La réforme proposée par Bozio et Piketty, d'un système financièrement déséquilibré à un système équilibré à long terme, est le système des comptes individuels qui repose sur le mécanisme d'ajustement automatique au moment de la liquidation du capital retraite¹¹⁷⁵. La réforme française de 2010 ambitionne de se poser de manière structurelle tant au niveau de la viabilité financière du système d'assurance vieillesse, qu'au niveau de la solidarité intra et intergénérationnelle¹¹⁷⁶. En effet, les deux objectifs sont étroitement interconnectés, dans la mesure où l'équilibre budgétaire est sauvegardé -au nom de la solidarité- par la réarticulation du dispositif de d'attribution de droits à la retraite. La réforme des retraites de 2010 ne peut pas se réduire à une réforme de paramètres, c'est une réforme structurelle de gouvernance de l'assurance-vieillesse, une « réforme de société »¹¹⁷⁷.

Une commission britannique sur les pensions en 2005, connu comme la Commission Turner¹¹⁷⁸, a proposé l'indexation de l'âge de départ à la retraite à l'évolution de l'espérance de vie. Du 2008 quand l'âge de départ était à 65 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, on passera en 2020 à 65 ans pour les hommes et les femmes. La

¹¹⁷⁴ Weaver K. R., *The Politics of Automatic Stabilization Mechanisms in Public Pension Programs*, op.cit., p.14

¹¹⁷⁵ Bozio A. et Piketty T., *Des comptes individuels de cotisations financées par répartition*, op.cit., p.72-74 ; Voir aussi p.91 Avec les comptes individuels, l'allongement de l'espérance de vie et la croissance de la population âgée de 65 ans et plus qui en découle ne posent pas de problème d'équilibre financier, puisque ceci est automatiquement pris en compte au moment de la transformation du capital retraite en pension annuelle. Il en va différemment pour ce qui concerne le système actuel de retraite, qui subit en ce moment l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom, ce qui pose des problèmes d'ajustement financier.

¹¹⁷⁶ Le Gouvernement fixe, dans ce contexte, deux objectifs à la réforme des retraites. Premier objectif : apporter une réponse durable aux difficultés financières de nos régimes de retraite, en agissant sur leurs causes structurelles. Second objectif : conforter le système français dans ce qu'il a de plus profond, sa solidarité. Solidarité entre les générations, bien sûr, et solidarité aussi entre les individus, pour tenir compte des contraintes et des aléas de la vie professionnelle.

¹¹⁷⁷ Document d'orientation sur le réforme des retraites, Réussissons une réforme juste, www.retraites2010.fr, pp.2-3

¹¹⁷⁸ *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*, The Second Report of the Pensions Commission, www.pensionscommission.org.uk

proposition britannique était d'indexer l'âge d'éligibilité pour le départ à la retraite de telle manière afin que la relation entre les années de travail et les années de retraite reste stable, en annonçant chaque changement sur l'âge de départ à la retraite à 15 ans d'avance. Par conséquent, tout travailleur ayant 50 ans aura la possibilité de se retirer à 65 ans. Reposant sur les projections de l'évolution de l'espérance de vie, cette indexation conduira à fixer un âge de retraite à 68 ans en 2050. L'argumentation de la Commission Turner a reposé le juste de ses recommandations au fait que chaque générations aurait approximativement passé la même proportion de sa vie adulte à la retraite.

D'après cette proposition, l'âge d'éligibilité pour le départ à la retraite n'accroît pas an par an avec l'accroissement de l'espérance de vie¹¹⁷⁹. Plutôt, si la relation/proportion entre ans de travail et ans de retraite est un par deux, pour chaque trois ans d'augmentation dans l'espérance de vie, l'âge de départ à la retraite augmentera pour deux ans afin de maintenir cette relation d'une année de retraite pour deux ans de travail.

Les propositions de la Commission Turner sur les retraites ont été adoptées par le parlement britannique¹¹⁸⁰, et l'âge de départ à la retraite est programmé à augmenter en trois phases. Pourtant, le choix de l'indexation a été de façon moins mécanique. L'âge de départ à la retraite va premièrement se déplacer entre avril 2024 et avril 2026 de 65 ans à 66 ans. Dans une deuxième phase, l'âge de départ à la retraite va se déplacer entre avril 2034 et avril 2036 de 66 ans à 67 ans. Finalement, l'âge de départ à la retraite va augmenter entre avril 2044 et avril 2046 de 67 ans à 68 ans.

Cette réforme n'est pas exactement de l'indexation parce que les accroissements de l'âge de départ à la retraite ne sont pas fonction des augmentations réelles à l'espérance de vie. Toutefois, on pourrait caractériser ce choix comme une quasi-indexation parce que les réformes consécutives dans l'âge de départ à la retraite sont connectées aux évolutions projetées de l'espérance de vie. Cette approche a l'avantage de ne pas surprendre les assurés au moins pour une période de 15 ans avant l'âge de départ à la retraite.

Depuis 2009, le nombre d'années de contribution pour une retraite à taux plein du système de sécurité sociale français, qui était à 40 ans, a changé chaque quart d'année jusqu'à ce qu'il atteigne les 41 années de contribution jusqu'à 2012. Dorénavant, à travers 2020, les années de contribution pour une retraite à taux plein vont augmenter pour sauvegarder le rapport entre la période de contribution et la période de retraite afin de

¹¹⁷⁹ Turner J. A., Social security financing: automatic ajustment to restore solvency, op.cit.

¹¹⁸⁰ Pensions Act 2008, chapter 30, 26 november 2008

garantir le même rapport du 2003, qui était approximativement 2/1.

Ce mécanisme d'ajustement conduit à une réduction de prestations, une réduction qui est associée aux accroissements de l'espérance de vie. Le gouvernement français garde toujours l'option de ne pas procéder aux ajustements prévus si les conditions du marché de travail, comme par exemple le niveau de chômage, ne peuvent pas soutenir effectivement l'accroissement des années de contribution. « L'équilibre financier est une condition évidemment nécessaire de l'assurance efficace, il n'en constitue nullement une condition suffisante : il est toujours possible d'équilibrer ressources et dépenses des régimes sociaux, mais ceci ne garantit pas que l'on atteigne les niveaux d'assurance désirés par les individus. ¹¹⁸¹»

Pour maîtriser les pressions le Rapport Hutton recommande que les ministres mettent un clair plafond de coûts pour les nouveaux programmes avec des stabilisateurs automatiques intégrés (appelés aussi valves de sécurité) dans leur conception pour mettre les coûts futurs sous contrôle plus efficace¹¹⁸². Ces stabilisateurs signifient que les membres des programmes de protection devront probablement accroître leurs contributions, ou recevoir une retraite diminuée : le choix doit être sujet de discussion, mais un stabilisateur par défaut doit être accordé. Cela va permettre l'établissement d'un nouveau cadre pour les retraites du service public qui sera plus résistant et plus absorbant des chocs qui ont profondément touché pendant les dernières décennies la viabilité des programmes à prestations définies. Il va également donner la confiance aux contribuables qu'ils seront posés de limites solides dans le montant attendu de contribuer pour les retraites du service public.

Selon le Rapport Hutton, les programmes actuels sont critiqués d'impliquer de risques excessifs pour le gouvernement et le contribuable, et qu'il devrait y avoir une répartition plus juste entre le gouvernement (et en fin de compte pour les contribuables) et les membres de programmes. Notamment, la compensation du dernier salaire comme logique du système «expose les contribuables au *risque de salaire* (le risque l'accroissement inattendu des salaires accroît le coût des retraites¹¹⁸³) qui devrait être

¹¹⁸¹Caussat L., Sécurité sociale : pour l'assurance, Droit Social, nov. 1994, no 11, p. 907

¹¹⁸² Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , 10 March 2011 Foreword by Lord Hutton, p. 4

¹¹⁸³ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 25 : «La Commission a déterminé que les programmes actuels de retraite du service public du salaire final peuvent nuire à la productivité. En laissant quasiment tous les risques aux employeurs, on rend difficile l'attraction de nouveaux fournisseurs/dispensateurs pour obtenir de gains dans l'efficacité et la qualité des services. La

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
assumé par le membre du programme qui bénéficie de l'augmentation de salaire»¹¹⁸⁴.

Les assurés devraient être offerts un plus grand choix, afin qu'ils puissent opter pour une retraite anticipée ou plus tardive par rapport à «l'Age de Retraite Normal» et que leur retraite puisse s'ajuster selon ce choix dans une base actuarielle. La retraite flexible devrait être encouragée et il faudrait éliminer l'abattement des retraites à sa forme courante pour ceux qui retournent au travail après avoir reçu leur retraite¹¹⁸⁵. Par ailleurs, les plafonds devraient être éliminés et ou considérablement réduits.

Les programmes actuels ont aussi conduit à un équilibre de risques inéquitable entre les assurés et les contribuables. Ce dilemme d'équilibre politique entre le risque des membres et des contribuables camoufle un rééquilibrage au niveau budgétaire entre le choix de contenir les dépenses (risque des assurés) et le choix de renforcer le côté des ressources (risque des contribuables). La population a besoin d'être sur que les retraites du service public valent leur argent. Les caractéristiques clés et les coûts sur les travailleurs et les employeurs devraient être clairs et transparents. Par conséquent, la structure des retraites du service public devrait être la plus facile possible.

En associant, dans la plupart des programmes, l'*Age Normal de Retraite* d'un assuré avec l'*Age Statutaire de Retraite* on permet de mutualiser de façon plus juste l'impact de la hausse de longévité du passé et les changements attendus du futur¹¹⁸⁶. Assurer que les contributions des employeurs dans les programmes de retraite du service public restent sous un certain plafond fixé de coûts conduira à un degré de certitude, sur promesse de la nature future de retraites pour les contribuables et agit comme une *valve de sécurité* du système complémentaire. Le gouvernement, au nom du contribuable, devrait s'y mettre pour un plafond de coûts fixe – la proportion moyenne de leur contribution à long terme pour les retraites des travailleurs. Cet équilibre de risques entre membres et gouvernement va déterminer à la fois le montant de certitude disponible aux membres et le niveau de flexibilité que le gouvernement a en termes de réduction de

politique de “Fair Deal” nécessite que les employeurs du secteur privé et volontaire puissent offrir des retraites comparables quand ils assument la force de travail du secteur public. Les plus petits employeurs du secteur privé et volontaire ne sont pas souvent réticents à assumer de tels risques. La flexibilité du marché de travail pourrait à la fois être sapée par les programmes du salaire final lorsqu'ils mettent des fortes barrières à la mobilité du secteur public vers le secteur privé».

¹¹⁸⁴ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 10

¹¹⁸⁵ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 12

¹¹⁸⁶ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 46

coûts qui est important pour le principe de soutenabilité¹¹⁸⁷.

Le choix individuel et la flexibilité devraient être parts importants de la gouvernance du champ des programmes de retraite, en responsabilisant les assurés de façonner leurs prestations selon leur besoins¹¹⁸⁸. Plusieurs programmes de retraite du service public offrent un choix important dans quelques domaines, par exemple l'âge de départ pour le paiement des retraites et la possibilité d'avoir un montant de paiement forfaitaire. Malgré le fait que le choix, notamment pour l'âge de départ à la retraite, tend à «activer» les assurés, ils existent de risques impliqués. En particulier, le choix individuel peut conduire à des décisions qui peuvent nuire soit l'assuré, soit probablement la société.

La réduction actuarielle signifie que quelqu'un qui se retire tôt reçoit une retraite réduite qui reflète le coût accru du paiement de plus longue durée de la retraite. De façon similaire, la hausse actuarielle signifie que quelqu'un qui se retire tard touche une retraite accrue qui reflète le fait le paiement sera faite pour une plus courte durée. La réduction ou la hausse actuarielle alors ajuste les retraites dans une base de coût neutre. L'espérance de vie s'est dramatiquement accrue au cours des dernières décennies et les changements du futur sont incertains. La Commission considère qu'il est juste pour les membres d'assumer les risques et les coûts des changements de l'espérance de vie.

La Commission soutient qu'il faudrait mettre en place un mécanisme pour assurer que les retraites du service public restent abordables et soutenables. Ce mécanisme agirait comme une valve de sécurité au cas où les coûts seraient accrus de façon imprévue¹¹⁸⁹. Ce mécanisme pourrait être exprimé comme un « plafond de coût fixé » qui constituerait la limite supérieure du montant que le gouvernement peut allouer par programme aux retraites des travailleurs à long terme. Les quatre plus grands programmes de retraite du service public¹¹⁹⁰ ont introduit des mécanismes de contrôle de coûts comme part des réformes de 2007-2008 à travers des dispositifs de plafonds et dispositifs de partage. Introduisant un plafond de coût on pourra établir des processus similaires qui vont refléter la structure future du système et constituer un changement automatique par défaut qui aura place si on n'arrive pas à un accord.

¹¹⁸⁷ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 55

¹¹⁸⁸ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 80

¹¹⁸⁹ Independent Public Service Pensions Commission : Final Report , op.cit., p. 96

¹¹⁹⁰ Enseignants, NHS Service Civil Principal et les Programmes du Gouvernement Local

Conclusion Chapitre 4 : L'individualisation des droits contributifs et la naturalisation de l'assurance sociale

Les réformes sur les retraites publiques ont été marquées par un discours dominant sur la crise des retraites et sur la prééminence des préoccupations budgétaires¹¹⁹¹. Les guides et les orientations de l'UE adoptent une rhétorique de forte modernisation, appelant pour le préfinancement des régimes et le renforcement du lien entre cotisations et prestations¹¹⁹². Le transfert d'éléments des retraites privées, comme ceux de préfinancement et de neutralité actuarielle peuvent expliquer la hybridation croissante des retraites publiques. La neutralité actuarielle mise en œuvre au nom de la justice actuarielle a réduit la fonction traditionnelle l'assurance sociale au nom de l'assurance individuelle. Le résultat était une considérable recalibration des systèmes des retraites publiques qui consistait à la décroissance des taux de remplacement et la croissance d'éléments de contrôle de ressources.

Alors que les fonds publics de la retraite était pensé comme un système de solidarité intergénérationnelle et les droits de sécurité sociale comme de droits sociaux, le système des programmes vieillesse se métamorphose progressivement en un système d'épargne individuelle, tandis que les droits de retraite prennent de plus en plus la nature d'un « équivalent patrimonial », d'une contrepartie individualisable de l'effort contributif. Comme l'illustre bien Yann Le Lann, le « mouvement de réforme redistribue les espaces respectifs de la capitalisation et de la répartition, mais il redéfinit également la forme et le sens de la répartition »¹¹⁹³.

L'analyse de l'évolution historique de ces nouvelles formes de comptabilité

¹¹⁹¹ Matos C., Unreformed or Hybrid? Accounting for Pension Arrangements Diversity in the EU, Forum for Social Economics, 39:1, 2010, pp. 43-51, p. 50

¹¹⁹² European Union, Synthesis report on adequate and sustainable pensions, Brussels: European Commission 2006

¹¹⁹³ Le Lann Y., La retraite, un patrimoine ?, Genèses 80, septembre 2010, pp. 70-89

implique de rompre avec « une perspective progressiste (...) linéaire et internaliste »¹¹⁹⁴ qui traite de la question dans un contexte homogénéisant d'économie mixte de welfare, au sein duquel assurance privée, mutuelles et assurance sociale s'assimilent et permet, par ailleurs, d'illustrer quelles représentations économiques et politiques de la sécurité sociale et de l'assurance sociale qui gagnent du terrain dans un moment donné. En effet, la nouvelle comptabilité d'engagements de régimes de pension est avant tout abordée comme une comptabilité de la dette publique, comme une comptabilité de la rigueur budgétaire qui constitue un dépassement, une rupture avec le modèle en répartition.

*“La méthode de comptabilité globale classique, même si elle ne peut rendre compte des processus détaillés par lesquels on atteint certains résultats globaux, devrait traduire de façon schématisée comment s'effectuent les grandes fonctions de répartition, au niveau de plus élevé, et montrer comment la collectivité est en mesure, à partir des richesses qu'elle a produites et du revenu qu'elle a créé, de distribuer en priorité une fraction de ce revenu directement en fonction des besoins, sans autre considération de cause économique. Ainsi le circuit produit-revenu-dépense ferait apparaître les attributions prioritaires de ressources (au premier rang desquelles les prestations sociales) à partir du produit net sans que celles-ci aient été préalablement intégrées dans une masse quelconque appartenant à un secteur ou groupe quelconque (revenus des administrations, ou revenu du travail salarié...), ces ressources ayant pour seul but d'assurer des satisfactions considérées elles-mêmes comme prioritaires”*¹¹⁹⁵.

La comptabilité patrimoniale aurait pourtant un objectif fondamentalement différent. Le choix du passage en comptabilité patrimoniale a un impact réel sur les mécanismes de la décision politique, en adaptant des normes d'information comptable et financière venues du secteur privé pour renforcer la rationalité économique dans les choix publics¹¹⁹⁶. Les déficits structurels sont la conséquence de l'obsolescence du système français de retraites par répartition, jugé archaïque, opaque et inéquitable¹¹⁹⁷.

¹¹⁹⁴ Desrosières A., L'argument statistique, vol.2 : Gouverner par les nombres. Paris, 2008, Mines ParisTech-Les Presses (Sciences sociales) p.9

¹¹⁹⁵ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, op.cit., p. 675

¹¹⁹⁶ Frédéric M. et al., « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », Revue Internationale des Sciences Administratives, 2006/2 Vol. 72, p. 213-232.

¹¹⁹⁷ Institut Montaigne, Réformer les retraites : Pourquoi et comment, Juin 2010 : « Il faut mettre en oeuvre des solutions innovantes, qui accordent une plus large place au libre choix des citoyens décidés à prendre eux-mêmes en main leur propre destin. Il faut, en les modernisant, rendre nos retraites plus compréhensibles et plus équitables (...) que le système ne distribue pas de l'argent obtenu par emprunt, car

Dans le nouveau système par répartition proposé, si l'on applique la règle sur la stabilisation des taux de rendement, le système sera par construction équilibré en tout point du temps¹¹⁹⁸ (dans le sens où le capital retraite à liquider sera chaque année égal aux cotisations versées), pour que le rythme de croissance démographique et économique soit stable dans le temps. Il s'agit d'un système équilibré par construction qui institutionnalise une logique de prudence budgétaire.

Chapitre 5 : La gouvernance financière du champ non contributif de la sécurité sociale

Introduction

La libéralisation budgétaire en ce qui concerne l'assurance sociale se traduit par un effort de patrimonialisation des droits sociaux «d'assurance» et par la réarticulation de la relation et de la responsabilité entre les institutions de sécurité sociale et les assurés. De son côté, le champ non contributif qui est censé assurer le rôle de la solidarité suivant la technique de l'assistance sociale est différemment influencé. Centrale à la gouvernance financière des finances sociales est la notion de «l'activation», une notion qui est utilisée

la charge des intérêts et du remboursement incombe fatalement aux actifs. (...) L'équilibre budgétaire du système de retraites sur moyenne période doit donc constituer une règle d'or, faute de quoi le législateur autorise ceux qui prennent leur retraite à porter tort aux travailleurs».

¹¹⁹⁸ Bozio A. et Piketty T., Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par repartition, op.cit., p.30

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
à plusieurs niveaux des politiques sociales d'assistance.

Dans l'analyse et la pratique de la politique sociale, l'activation est « *un processus, une tendance de restructuration, qui parcourt l'ensemble des systèmes de protection sociale, en renforçant (ou parfois en introduisant) un lien privilégié entre accès à la protection sociale et activité professionnelle* »¹¹⁹⁹. Les programmes d'activation se mettent en œuvre avec l'ambition d'activer les personnes ou les prestations, les services fournis par le service public de l'emploi et de « rendre le travail rémunérateur, payant »¹²⁰⁰. A part cette définition étroite, «l'activation» peut concerner également les programmes qui visent à augmenter les taux d'activité et d'emploi des personnes les plus âgées.

Selon Barbier, on pourrait adopter une définition évoluée et plus générale de l'activation comme « le lien croissant et explicite qui est introduit entre les politiques de protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail, lien qui se traduit par une redéfinition critique des programmes sociaux, en termes d'efficacité et d'équité, fondés sur le privilège systématique accordé à l'activité des bénéficiaires sur le marché du travail »¹²⁰¹. Il s'agit d'une «activation» des systèmes de protection sociale dans leur ensemble, et non simplement de la question plus limitée de l'activation des personnes à la demande de prestations sociales.

C'est exactement ce sens plus large de l'activation que nous allons utiliser dans le cadre de ce chapitre afin d'analyser la tendance de libéralisation budgétaire des deux systèmes de sécurité sociale. L'analyse de Barbier catégorise cinq angles principaux utilisés pour l'usage de la notion¹²⁰², notamment l'activation comme :

(i) un processus et une tendance générale à la restructuration de l'organisation et du fonctionnement des systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux, avec des

¹¹⁹⁹ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi, janvier 2006, Rapport de recherche pour la DARES, Ministère du travail, p.7

¹²⁰⁰ Selon la vision anglo-saxonne de «Making work pay», que nous avons analysé dans la Première Partie.

¹²⁰¹ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 15

¹²⁰² Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 14

réformes structurelles qui constituent des *changements de paradigme* sur le dispositif et les objectifs des interventions sociales ;

(ii) un ensemble de représentations nouvelles et de discours nouveaux sur les systèmes de protection sociale et les marchés du travail, concernant le niveau de démarchandisation du système ainsi que l'exigence d'identifier les priorités de l'action publique sociale d'après une relégitimation par les valeurs de marché ;

(iii) un programme d'action dans le cadre d'une idéologie politique donnée ;

(iv) une nouvelle éthique citoyenne de redistribuer responsabilités et de réarticuler la fonction des droits sociaux ;

(v) un nouveau mode de gouvernement qui s'inspire des principes du nouveau management public.

Il faut d'avance admettre qu'une distinction précise entre les cinq versions de la notion d'activation proposées par Barbier est très souvent impossible. Toutefois, la valeur heuristique de cette catégorisation reste dans le contexte de cette analyse suffisante pour révéler les visages multiples de la réarticulation par «l'activation» des systèmes de sécurité sociale britannique et français qui est partiellement achevé et partiellement en cours de se réaliser.

L'« activation», alors, comme «processus » du changement des systèmes de protection sociale est utilisée afin d'augmenter les taux d'activité sur les marchés du travail, d'augmenter la productivité du travail et alléger le poids financier des dépenses sociales dans le budget¹²⁰³. C'est dans ce contexte que la notion d'«activation» est utilisée pour décrire le processus en cours, dans presque tous les pays occidentaux, visant à « activer » des systèmes de protection sociale qualifiés comme « passifs », par la construction d'entités libres et autonomes (individus ou agences) de gestion flexible de droits et de ressources. Selon la définition de la libéralisation budgétaire adoptée, comme idée qui transcende toute la gouvernance financière des systèmes de sécurité sociale, l'activation est la part de la gouvernance qui «produit de liberté», afin que son corollaire logique, c'est-à-dire la responsabilisation, la « consomme » selon l'expression de Foucault.

En politique sociale, le «*retour du contrat*», le retour d'une pratique libérale

¹²⁰³ Serrano P. A., Conclusion: Towards Convergence of European Activation Policies?, in Serrano P. A. (ed) Are Activation Policies Converging in Europe, The European Employment Strategy for Young people, Brussels: ETUI, 2004, pp 497-518

utilisée avant la maturation du système des assurances sociales, provoque inévitablement un recul de «*la primauté de la loi*»¹²⁰⁴ que se manifeste à travers un discours critiquant l'intervention unilatérale de l'Etat social. La loi reste forte et gagne en efficacité et légitimité à travers ce recours au contrat, qui consiste à l'établissement négocié, décentralisé et consensuel d'une pluralité des champs sociaux et budgétaires. La forme contractuelle fait, alors, partie de l'entreprise générale «d'activation» et plus spécifiquement du mode d'attribution de droits sociaux et de fonds budgétaires.

Dans l'analyse de ce chapitre, nous allons examiner l'ampleur et les effets de l'« activation » des deux systèmes de sécurité sociale et estimer la mesure dans laquelle le manque de dispositifs «d'activation» laisse place et rôle à des mécanismes de pilotage financier, plus politiques ou technocratiques, plus traditionnels ou originaux.

Section 1 L'activation des politiques sociales et des allocataires

L'activation de l'ensemble des politiques sociales, les politiques budgétaires sociales incluses, devient un objectif général qui implique une politique du marché de travail intensive et de nouveaux modes de gouvernance. Ces modes de gouvernance sont, parmi d'autres, le management orienté vers la fixation des cibles des agences publiques et les relations contractuelles entre l'Etat et l'individu, ou les relations contractuelles entre le gouvernement et les fournisseurs privés¹²⁰⁵.

A partir de 1997, avec la parution du rapport de l'OCDE¹²⁰⁶, l'axe prioritaire des

¹²⁰⁴ Boumediene M., *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à a protection sociale de 1945 à nos jours*, Thèse, Publibook, Paris, 2003, pp. 29-30

¹²⁰⁵ Hemerijck A. and Eichhorst W., *Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms*, IZA Discussion Paper No. 4085, March 2009

¹²⁰⁶ OECD, *The OECD Jobs Strategy :Making Work Pay , Taxation, Benefits, Employment and*

politiques de l'emploi retenu par les pays membres devient l'accroissement du taux d'emploi. Ce choix a signifié une réorientation profonde d'objectif des politiques de l'emploi, puisqu'à l'objectif de la réduction du chômage se substitue celle du non-emploi qui englobe une vaste gamme des formes d'inactivité¹²⁰⁷. Or, ce regroupement des chômeurs et des inactifs au sein d'une même catégorie suppose que leurs situations relèvent de la même logique et édicte que leur traitement doit être commun.

D'habitude de façon complémentaire, «l'activation» est conçue comme un ensemble de nouvelles représentations et de nouveaux discours sur les systèmes de protection sociale et sur les marchés du travail. Ces représentations et discours introduisent un lien explicite et de plus en plus croissant entre la protection sociale, les politiques du marché du travail et les politiques fiscales au point que les distinctions traditionnelles entre politiques sociales, politiques familiales et politiques du marché du travail se brouillent. Ce lien est descriptif, mais aussi normatif, jouant à la fois le rôle d'un nouveau discours de justification et une fonction de légitimation¹²⁰⁸. «Ce discours normatif insiste sur l'inéluctabilité des réformes structurelles face aux mutations contemporaines des économies capitalistes développées et affirme qu'il n'y a pas d'autre solution au chômage, à la pauvreté, à l'inégalité et à la crise des systèmes de protection sociale que le passage d'un type d'Etat social *passif* à un type d'Etat social *actif*»¹²⁰⁹.

Au niveau de politiques publiques, l'activation est aussi définie comme «programme d'action», c'est à dire un ensemble de mesures et de dispositifs visant plus généralement à « activer » d'un côté des individus, dans le sens de l'augmentation des incitations des chômeurs et des inactifs à prendre un emploi et des employeurs à créer des emplois, et, d'un autre côté, les systèmes de protection sociale, dans le sens de leur restructuration. Sur ce point, il est central pour notre analyse de faire la distinction entre l'«activation» des individus de l'«activation» des systèmes¹²¹⁰.

La variété des types d'« activation», notamment pour la partie des politiques du marché du travail, est tout à fait compatible avec des conceptions différentes de la

Unemployment, 15 September 1997

¹²⁰⁷ Dang A.-T. et Zajdela H., Fondements normatifs des politiques d'activation, op.cit., p. 328

¹²⁰⁸ Barbier J.-C., Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ?, op.cit.

¹²⁰⁹ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 16

¹²¹⁰ Barbier J.-C., « Dealing a new with cross-national comparison: when words matter » in Barbier J.-C. and Letablier M.T., (eds) Cross-national comparisons : epistemological and methodological issues, Brussels: PIE Pieter Lang, 2005

citoyenneté sociale¹²¹¹, tandis que le terme de *workfare* est très problématique¹²¹², à cause de sa charge de normativité, suivant une logique libérale qui comporte une dominante idéologique et pragmatique punitive¹²¹³. Selon la catégorisation de Barbier¹²¹⁴, l'«activation» peut être aussi perçue comme un nouveau « mode de gouvernement », c'est-à-dire comme la synthèse d'inspiration foucauldienne¹²¹⁵ entre un ensemble de représentations et de discours, un ensemble de technologies du pouvoir et une codification du rapport entre gouvernants et gouvernés qui se traduit par une certaine éthique citoyenne. Ce volet de l'espace polysémique de la notion de l'«activation» devient exceptionnellement proche de la notion de «gouvernance» déjà analysée.

L'Etat social actif s'appuie sur le principe de l'activation, concept d'action politique flou et polysémique¹²¹⁶ pour substituer à la redistribution anonyme et inconditionnelle, le principe de contractualisation de la protection sociale¹²¹⁷. Dans la mesure où le principe de conditionnalisation des droits et des prestations par l'adoption d'un comportement de l'assuré, l'Etat social actif s'accompagne d'une «révision de la notion de responsabilité qui va de pair avec une nouvelle façon de concevoir la protection sociale»¹²¹⁸ via l'association étroite des techniques d'activation, des techniques de contractualisation et des techniques de conditionnalisation. La contractualisation entre agences dans la gestion des finances sociales et la contractualisation entre agences

¹²¹¹ Morel S., *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats Unis et en France*, Paris: PUF, 2000 ; Van Berkel R. and Moller I. H., *Active Social Policies in the EU, Inclusion through participation?*, The Policy Press, Bristol, 2002

¹²¹² Barbier J.-C., « Une Europe sociale normative et procédurale : Le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi » *Sociétés contemporaines*, no 47, 2002, pp.11-36

¹²¹³ Barbier J.-C., *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark*, op.cit., p. 28

¹²¹⁴ Barbier J.-C., *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark*, op.cit.

¹²¹⁵ Barry, A., Osborne, T., and Rose, N., *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-Liberalism and Rationalities of Government*, London: UCL Press 1996

¹²¹⁶ Elbaum, M., « La notion d'activation : une pluralité de sens peu utile pour l'action », *Avant-propos*, in A.-T. Dang, J.-L. Outin et H. Zajdela (dir), *Travailler pour être intégré ? Mutation des relations entre emploi et protection sociale*, Paris : CNRS- Editions, 2006, p. 7-13.

¹²¹⁷ Dang A.-T. et Zajdela H., *Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice*, De Boeck Université, *Recherches économiques de Louvain*, 2009/3 - Vol. 75, pp. 313 à 352, p. 313

¹²¹⁸ Dang A.-T. et Zajdela H., *Fondements normatifs des politiques d'activation*, op. Cit., p. 314

sociales et citoyens dans la gestion de droits sociaux nécessitent logiquement l'individualisation des catégories sociales mais s'effectuent en même temps avec cette individualisation nécessaire.

Dans la dynamique de l'Etat social actif, les pouvoirs publics sont investis de la responsabilité de réanimer la capacité de choix et d'action des individus, permettant aux bénéficiaires des allocations d'assurance ou d'assistance d'exercer une activité en contrepartie de ces allocations. Si les principes et les valeurs qui ont présidé à la mise en place de l'Etat social traditionnel reposaient sur la socialisation du risque, la logique de l'activation vise à réarticuler le couple responsabilité individuelle et responsabilité sociale pour «*repenser, selon Dang et Zajdela, la protection sociale et donc l'économie des droits et des devoirs*». L'un des traits essentiels de l'Etat social actif est la restauration de l'autonomie des individus et leur socialisation par une règle de jeu contractuelle.

Afin de clarifier les versions de positions de la théorie libérale concernant la validité et la légitimité de la technique contractuelle, Vincent Valentin précise que « si le droit a pour fonction de faciliter l'échange, le contrat, qui le rend effectif, en est la forme idéalisée »¹²¹⁹. La vision néoclassique établit un modèle d'échange pur et parfait, selon laquelle pour qu'un contrat soit efficient, il faudrait essentiellement que les individus soient rationnels, que les préférences soient stables, et que l'information soit parfaite et symétrique¹²²⁰. Sous cette vision, tous les termes d'un contrat ne seraient pas nécessairement légitimes, et il reviendrait au juge de censurer les cocontractants qui portaient atteinte à une conception idéale du contrat parfait.

Dans la théorie néolibérale de John Rawls, la vision néoclassique du contrat est inopérable et inappropriée : L'efficacité d'un échange, selon Rawls, ne se mesure qu'à la volonté des parties de s'accorder, elles seules étant capables d'en évaluer l'intérêt. La valeur devient ainsi une notion purement procédurale et la justice sociale n'est qu'un objectif nécessairement subjectif. La validité du contrat est librement appréciée par les individus concernés, qui ne saurait faire l'objet d'une évaluation objective de la part d'un juge. Le contrat contient en lui-même sa vérité, de manière qu'une réglementation qui garantirait que les parties ne se trompent pas serait productrice de rigidités des anomalies au fonctionnement du marché.

Le critère d'efficacité doit être procédural et non lié à une vision prédéterminée des buts à atteindre signifiant un mouvement vers l'économie de marché, mais vers

¹²¹⁹ Vincent V., Les conceptions néolibérales du droit, Thèse, *Economica*, 2002, p. 29

¹²²⁰ Lemencier B., *Économie du droit*, Paris, Cujas, 1991, p. 71-73

l'économie administrée. La seule règle garantissant l'efficacité est le libre consentement et, par conséquent, un contrat libre est par définition un contrat efficace. L'efficacité dans la gestion des parcours professionnels et dans la gestion des ressources sociales s'identifie à la liberté contractuelle et non pas sur le contenu de l'accord contracté et plus un contrat est librement contracté, plus l'efficace l'est. L'efficacité devra, alors, s'effectuer à travers une marchandisation des relations dans le triptyque administration sociale- individu- marché du travail.

Au cœur du nouveau narratif ont trouvé une réorientation de la citoyenneté sociale¹²²¹, de la liberté du besoin, négativement décrite comme passive, à la liberté d'action, positivement traitée comme active, donnant priorité à la combinaison d'éléments de flexibilité et de sécurité. En ce qui concerne, alors, la gouvernance des individus et des agences dans le champ non contributif, on emploie des techniques diverses qui sont toutes caractérisées par une procédure de libéralisation budgétaire. Il ne faut pas, pourtant, oublier qu'il ne s'agit pas de tendances ni complètes, ni automatiques, ni même toujours cohérentes.

Sous section 1 L'activation du non-emploi par la conditionnalité des prestations

i. Des multiples reconversions du modèle d'assistance à l'approche « active »

Au-delà de ses aspects subjectifs qui concernent le regard du « pauvre », la « pauvreté », selon Robert Lafore, est un fait socialement construit¹²²², qui a fait l'objet

¹²²¹ Diamond P., 'Social Justice Reinterpreted: New Frontiers for the European Welfare State'. In Giddens A. , Diamond P. and Liddle R. (Eds.), *Global Europe, Social Europe*. Cambridge: Polity Press 2006

¹²²² Lafore R., La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France, pp. 17-39, dans *Droit et pauvreté : contributions issues du séminaire ONPES et DREES-MiRe*, Coordonné par Du Cheyron P. et Gélot D., 2007

d'une appropriation par des instances publiques, lorsqu'il est devenu, avec l'abandon graduel des approches de types caritatif ou philanthropique, à la fin du XIXe siècle une « question publique ». Selon la périodisation de Lafore, à la fin du XIXe siècle, s'établit un « modèle tutélaire »¹²²³ inspiré des institutions du droit civil de la famille. Puis, après la Seconde Guerre mondiale, dans une extension avec aménagements des principes du service public, émerge un modèle « réparateur ». Enfin, la hausse incontrôlable des dépenses de protection sociale en raison du chômage de masse dans les années 1980, avec les profondes mutations dans les formes d'appartenance et de solidarité, fait émerger un autre modèle, dit « intégrateur », qui emploie des politiques d'insertion contre l'exclusion (tutélaire, réparateur).

Mais, dans chaque modèle survivent les institutions antérieures et aujourd'hui encore, si la représentation de l'intégration domine, cette dernière compose avec les conceptions antérieures qui persistent. Dans chacun de ces ensembles, on trouve les mêmes ingrédients processionnels et managériaux, par exemple, l'usage généralisé de la contractualisation, notamment avec les « bénéficiaires/usagers/assujettis ». Mais ces instruments juridiques n'ont ni le même sens, ni la même portée selon le domaine où ils s'appliquent. L'action sociale contemporaine constitue donc une recombinaison originale où les modèles institutionnels passés sont réinterprétés et réincorporés dans une vision unifiée, bien qu'ils gardent partiellement leur caractère original.

¹²²³ Lafore R., *La pauvreté saisie par le droit*, op.cit., pp 20-22 : Le modèle « tutélaire » s'établit avec les grandes lois d'assistance votées par les assemblées à majorité républicaine de la Troisième République entre 1889 et 1913 (lois sur « les enfants maltraités et moralement abandonnés », sur « l'assistance médicale gratuite », sur « les enfants assistés », sur « les vieillards, les infirmes et les incurables », sur « les femmes en couches », sur « les familles nombreuses et nécessiteuses »). Il s'agit implicitement de pallier une altération des fonctions ou des solidarités intra-familiales entraînant la mise en danger matérielle ou morale. L'action publique s'organise à partir du principe selon lequel, confrontée à des solidarités familiales défaillantes ou impuissantes, la collectivité doit s'y substituer pour garantir l'entretien matériel des personnes et leur éducation lorsqu'il s'agit d'enfants. Ce modèle, en identifiant ainsi la « pauvreté » éligible à l'aide publique, s'appuie implicitement sur le cadre de droit commun qui commande les formes de solidarité et par là les droits et obligations qui relient les individus au sein de l'entité familiale.

Loin d'en référer à la place de chacun dans l'ordre de la production ou à sa position au sein des logiques de distribution des richesses, loin aussi de faire jouer des formes de solidarité attachées à l'appartenance à la communauté politique, cette conception se fonde essentiellement sur l'institution familiale : c'est par la médiation de l'appartenance à une famille, telle qu'elle est construite dans le champ des droits civils, que se nouent les obligations interpersonnelles assurant à la fois la socialisation et la prise en charge matérielle de chacun. Et lorsque les obligations et par là les fonctions familiales ne sont pas assurées, l'Etat est alors légitime à intervenir.

La puissance publique du modèle tutélaire, selon la même périodisation de Lafore, développe une protection des personnes victimes de l'altération ou de l'impuissance des solidarités familiales, protection d'assistance qui va se construire sous la forme de la tutelle des mineurs. La technique juridique adoptée consiste dans une extension des droits alimentaires du Code civil à la sphère publique. La structure des droits assistanciers n'est ici que le transfert du droit civil aux aliments, déplacé, sans altération majeure, vers le champ public, faisant preuve que la transposition des logiques et l'empreinte de techniques qui se réalise entre le droit public, le droit social et le droit civil ne sont pas à sens unique.

L'institution de la Sécurité sociale en 1945 a, sans remettre en cause cette partition centrale entre les actifs et les « inactifs », amené à reconfigurer le modèle assistanciel. Les assurances sociales, ignorant la « pauvreté » en tant que telle pour ne connaître que le « travailleur » et sa sécurité économique, ont changé radicalement les choses et poussé vers la marge de la forme initiale l'assistance publique. Mais le modèle tutélaire s'est cependant d'une partie recyclé au sein d'un modèle plus large de gestion de la « pauvreté » qui s'est élaboré après 1945, le modèle « réparateur ».

Bien avant la Première Guerre mondiale, on l'a vu dans le premier chapitre de cette thèse, les débats sur la protection sociale ont progressivement abandonné les questions de « pauvreté » et d'assistance. Les assurances sociales n'affrontent pas en tant que telle la « pauvreté », vu que leur effort est centré sur la garantie (statutaire ou patrimoniale) d'un revenu de remplacement pour les travailleurs. Il s'agit d'une modalité d'internalisation dans les coûts de production de l'insécurité liée au statut salarial. Autrement dit, la pauvreté laborieuse étant apprivoisée par les assurances sociales, la pauvreté résiduelle des improductifs justifie le maintien de l'assistance. Sans totalement écarter l'assistance de type tutélaire fondée sur le droit de la famille, mais en l'adaptant, on a procédé à l'établissement d'un modèle plus large, de type « réparateur » s'appuyant sur un nouveau cadre conceptuel lequel allait soutenir le développement d'un secteur d'action publique nouveau, les « institutions sociales et médico-sociales ».

Si le modèle tutélaire ramenait, selon Lafore, la question de la pauvreté à « des situations d'impécuniosité », le nouveau modèle -élaboré à partir des années 1950- reconvertisse cette représentation grâce à l'invention de « l'inadaptation », couvrant l'ensemble des situations individuelles qui sont en dissonance avec le marché du travail pour des raisons « objectives » ou « subjectives ». Le critère de l'inadaptation réside à l'écart par rapport aux normes sociales qui déterminent les capacités requises pour vivre et tenir

ses fonctions et rôles sociaux. En arrière-fond de l'idée « d'inadaptation » se tient le couple « normalité/anormalité » construite scientifiquement¹²²⁴, avec lequel le système juridique quitte alors le registre de la « normativité », telle que l'établissent les cadres civilistes du droit familial, rendant les questions politiques en questions engageant essentiellement des logiques technico-gestionnaires.

Pendant le dernier quart du siècle plusieurs pays de l'OCDE ont eu l'expérience de taux de chômage élevés et/ou de situation de non-emploi pour les personnes en âge de travailler. Cette persistance de faible emploi a encouragé plusieurs à s'adresser à des explications de rigidité de l'offre d'emploi et du marché du travail. On a mis un accent particulier sur le rôle des programmes d'assistance sociale (soutien de revenu) et sur les motivations contre le non-emploi. Face à ce défi de réponses, plusieurs pays ont intensifié la régulation du comportement des bénéficiaires d'assistance sociale et ceux recevant des paiements d'assurance chômage¹²²⁵. Prenant le fil de la réforme de Nouvelles Lois des Pauvres britanniques, les politiques d'activation ambitionnent à lutter contre les «rigidités» du marché de travail. Cela contient une intensification du suivi et du contrôle de l'effort de recherche de travail, des programmes de formation, le « case-management » au cas par cas, des placements de travail, des programmes de « workfare » et autres sanctions comme la limitation temporelle des droits aux prestations¹²²⁶.

La logique extensive du modèle réparateur, développant à l'envie des catégories et sous-catégories de structures pour prendre en charge des « inadaptés », va se heurter dans les années 1980 à l'émergence de la « précarité » et « l'exclusion »¹²²⁷. Lié clairement dans un premier temps au chômage structurel qui rejette durablement de

¹²²⁴ Lafore R., *La pauvreté saisie par le droit*, op.cit., pp 26-27 : Avec l'appui des sciences appliquées à la gestion de la société (statistiques, psychologie expérimentale, psychanalyse, pédiatrie, épidémiologie, etc.), l'action collective tend à inscrire les difficultés individuelles sur le registre de déficiences objectivables par rapport à la « normalité ». La notion va tout d'abord permettre de recouvrir les carences individuelles plus objectives qui constitueront le champ du « handicap », concept qui sera juridicisé en 1975.

¹²²⁵ Bradbury B., *Targeting social assistance*, Fiscal studies 2004(vol.25) pp.305-324.

¹²²⁶ OCDE, *Implementing the oecd jobs strategy : lessons from member countries' experience*, 1997

¹²²⁷ Lafore R., *La pauvreté saisie par le droit*, op.cit., p. 32 : La notion « d'exclusion » recouvre une mutation dans les façons de concevoir les phénomènes de pauvreté et plus largement de marginalité. Dans une société « d'individus » autonomes, où les appartenances et les protections sont beaucoup plus fluides et instables, leurs difficultés apparaissent liées à un déficit de socialisation, déficit qui articule inextricablement des lacunes individuelles certes mais aussi un défaut de soutien de la société considérée comme « excluante ».

l'emploi stable nombre de personnes pourtant « aptes au travail », cette « précarité » ne peut se traiter dans le registre de « l'inadaptation ». Ainsi, il émerge un modèle qui oblige l'activation des comportements individuels jugés rigides, un modèle qui organise dans la mesure du possible l'adaptation des « anomalies » à un environnement de marché du travail de plus en plus flexible. La flexibilisation des assistés est alors désignée comme une forme de remarchandisation de la main d'œuvre.

Émerge, de cette façon, comme une mise en conformité aux valeurs de marché un modèle que l'on peut qualifier « d'intégrateur », le projet global n'étant pas de réparer les conséquences d'un écart à la norme du travail ainsi que des compétences sociales requises, mais d'opérer une requalification des personnes comme entrepreneurs. Pour la politique conservatoire des années 1990, les pauvres sont vus comme une part essentielle du marché du travail, assurant la flexibilité nécessaire pour faire face à la compétition internationale. Le résultat est que ces personnes ne peuvent être traitées comme les bénéficiaires marginalisés et impuissants de protection sociale, ni comme dépendants et sans droits. Leurs discours constituent les pauvres comme faisant des choix indépendants et comme consommateurs qui choisissent librement entre une vaste gamme d'options offertes¹²²⁸. « Si l'on croit que le sauvetage économique peut être atteint seulement par la rémunération du succès et le revenu national ne s'accroît pas, on n'a que l'alternative de rendre les perdants pauvres »¹²²⁹.

Il s'agit du même type d'approche qui s'exprime dans les notions « d'activation des dépenses passives » ou de « protection sociale proactive ». Plutôt que d'enfermer les personnes dans leur situation par la mise en œuvre d'une logique indemnitaire, réparatrice et statutaire du modèle réparateur, le système intégrateur a l'ambition d'utiliser les prestations de la protection sociale pour inciter leurs bénéficiaires au retour à l'emploi et plus largement au droit commun.

Il ne convient plus d'assigner le « bénéficiaire » à un statut prestataire censé à la fois régler sa situation et dédouaner la collectivité de ses obligations, mais il faut l'engager dans un processus lui permettant de rejoindre la norme commune par le truchement d'une « insertion sociale » et d'une « insertion professionnelle ». La logique

¹²²⁸ Ling T., *The new managerialism and social policy*, op.cit., p. 50

¹²²⁹ Loney M., *A war n poverty or on the poor ?* dans Walker A. et Walker C.(éds.), *The growing divide, A social audit 1970-1987*, London : CPAG, p. 8

du « parcours d'insertion », qui génère « l'accompagnement », suppose une très forte individualisation et une contextualisation de l'action sociale, chaque prestation monétaire, chaque soutien matériel, chaque aide ou appui n'ayant plus de sens en eux-mêmes mais devant s'ordonner dans un schéma cohérent pour réussir l'insertion.

Cependant, dans la mesure où l'aide est conditionnée au comportement «active» du bénéficiaire, le contrôle (abandonnant les formes tutélaires du paternalisme inspirées du droit de mineurs) adopte des logiques isomorphiques au fonctionnement du marché. La «valeur ajoutée» de cette «activation» dans la gouvernance des assistés ne réside pas tant dans la réduction des dépenses sociales accordées à l'assistance, mais dans une gouvernance d'ensemble du marché du travail.

De là, l'invention d'un « service public » de l'insertion qui, à rebours des anciennes administrations et filières institutionnelles découpées verticalement et par catégories, opère de façon transversale et partenariale en recherchant une mise en cohérence de « territoires » où les multiples facteurs conduisant à l'exclusion pourraient être maîtrisés et retournés pour fabriquer l'inclusion pour les personnes ou les groupes familiaux concernés. Ce modèle d'action va susciter «une mutation d'ensemble de l'assistance, les logiques tutélaires et réparatrices qui y sont encore à l'œuvre étant recyclées au prisme de cette reconfiguration juridique»¹²³⁰.

Mireille Elbaum¹²³¹ précise que la limitation du remboursement des dépenses d'assurance maladie pour « responsabiliser les assurés » ne peut être efficiente et équitable que dans des conditions précises. La mise en place d'incitations financières par le biais de mécanismes de copaiement (participation forfaitaire), de ticket modérateur (participation proportionnelle) ou de franchise est en effet une réponse classique à l'« aléa moral ex post » en matière de santé¹²³², incitant les assurés à des dépenses de soins trop

¹²³⁰ Lafore R., *La pauvreté saisie par le droit*, op.cit., p. 35

¹²³¹ Elbaum M., « Protection sociale et solidarité en France » *Evolutions et questions d'avenir*, Revue de l'OFCE, 2007/3, no 102, pp. 559-622, p. 593

¹²³² Geoffard P.-Y., 2000 : « Dépenses de santé : l'hypothèse d'aléa moral », *Economie et Prévision*, no 142 ; Grognon M., « Trop d'assurance peut-il être néfaste ? Théorie du risque moral ex post en santé », *Questions d'économie de la santé*, no 53, juin 2002 ; Elbaum Mireille, « Protection sociale et solidarité en France », op.cit., p.594 Selon laquelle l'utilisation à des fins de régulation des mécanismes de participation financière implique pour être efficace des conditions précises, qui en rend le maniement sujet à caution. Ils n'ont en premier lieu pas vocation à s'appliquer aux comportements de dépenses dont les assurés ne sont pas responsables, ainsi qu'aux risques importants et coûteux sur lesquels les assurés n'ont ex post guère de prise, ce qui recouvre notamment l'essentiel des hospitalisations et l'administration des médicaments associés à des maladies graves et/ou chroniques. Ils ne doivent pas non plus inciter à réduire des dépenses

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
élevées.

Les approches de responsabilisation des usagers, qui sont centrées sur les problèmes d'offre de travail, ont bien sûr des limites conceptuelles évidentes, considèrent toujours le renoncement au loisir comme une « désutilité », alors que le temps d'oisiveté a sans doute pour ceux qui en ont trop une valeur très faible¹²³³. L'idée de *trappe à chômage* offre légitimité des mesures visant à rendre le travail plus rémunérateur et se place plutôt du côté de l'équité et de la justice distributive que des incitations à l'emploi¹²³⁴. Le recours au ciblage des prestations en fonction des ressources est le plus souvent motivé par la volonté de répondre aux problèmes spécifiques de certaines populations défavorisées, et par la recherche d'une efficacité « maximale » en termes de redistribution verticale et de lutte contre la pauvreté à coût donné¹²³⁵.

Elbaum note le fait que ce type de prestations peut également être associé à des processus de stigmatisation, comme l'illustrent les enquêtes réalisées auprès des allocataires de minima sociaux¹²³⁶, ou les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de la CMU auprès de certains professionnels de santé¹²³⁷.

ii. La condition de contrepartie pour la gestion du champ non contributif des

jugées utiles et efficaces, par exemple en matière de prévention, alors que les mises à contribution financière peuvent avoir en la matière un effet « aveugle », incitant à privilégier les dépenses dont l'utilité immédiate est la plus ressentie. L'absence de disposition correctrice, pose un problème d'équité, dans la mesure où l'élasticité de la demande de soins à son coût est plus élevée pour les ménages à bas revenus.

¹²³³ Pucci M. et Zajdela H., « Les bénéficiaires du RMI ont-ils besoin d'incitations financières ?, Une remise en cause des trappes à inactivité », in : Travailler pour être intégré ?, sous la direction de Ai-Thu Dang, Jean-Luc Outin et Hélène Zajdela, CNRS Éditions 2006, Paris ; Allegre G. et Périvier H., « Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ? », Lettre de l'OFCE, no 262, juin 2005

¹²³⁴ L'Horty Y., Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires, Connaissance de l'emploi, no 24, janvier 2006

¹²³⁵ Math A., « Sélectivité ou universalité ? La question de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales », Revue belge de Sécurité sociale, no 1, 1er trimestre, 1995 ; Math A., « Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources, Eléments de comparaison européenne », Revue de l'IRES, no 41, 2003/1

¹²³⁶ Julienne K., « La situation des personnes défavorisées et les politiques de lutte contre l'exclusion : un bilan des études récentes », Dossiers Solidarité et santé, no 3, juillet-septembre 2004

¹²³⁷ Chadelat J.-F., Les refus de soins aux bénéficiaires de la CMU, Rapport pour Monsieur le ministre de la Santé et des Solidarités, novembre 2006

La conditionnalisation des prestations sociales est, dans le contexte de cette analyse, le phénomène de l'introduction de logiques de contrepartie dans l'attribution des prestations sociales¹²³⁸, en acceptant que les droits sociaux et les prestations qui en découlent soient d'habitude soumis à des conditions d'éligibilité. Mais, la différence qualitative des politiques d'« activation », notamment dans les programmes des chômeurs/demandeurs d'emploi, est le fait de la demande de contrepartie pour l'acquisition de l'aide.

Contrairement à l'assurance sociale, l'assistance n'a pas le rôle d'offrir une garantie universelle de remplacement de revenu, mais à couvrir des besoins déterminés de manière plus ou moins discrétionnaire par les instances publiques, selon l'interprétation faite pour les catégories nécessiteuses. De plus, les programmes d'assistance envers les sans-emploi sont de plus en plus assortis de conditions auxquelles les prestataires doivent se soumettre. Cette nouvelle façon d'octroyer les prestations, par le biais de la contrepartie, est un phénomène relativement récent dans le cas des sans-emploi. Traditionnellement, la conditionnalisation des prestations sociales d'assistance étaient associées à la situation économique objective du demandeur. Dorénavant, les prestations sous conditions de ressources évoluent vers des prestations sous condition «d'activation» qui correspondent à une situation économique plus subjective.

L'idée de droit à la protection sociale a ainsi concurrencé celle de contrepartie, où des personnes actives se mettent en mouvement, soutenues dans leurs démarches par les programmes gouvernementaux. La personne est sollicitée pour se mettre en activité, s'autogouverner en faisant preuve d'esprit d'entreprise¹²³⁹. Cette évolution des logiques d'assistance n'est ni incompatible ni incohérente, car elle constitue le corollaire des évolutions du champ appelé contributif. Il s'agit de la diffusion naturelle de l'approche entrepreneuriale, du travailleur- entrepreneur au chômeur-entrepreneur.

Il est sur ce point nécessaire d'expliquer les différences et les similarités dans les

¹²³⁸ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord, Les Presses de l'Université de Montréal, Bruxelles, 2003

¹²³⁹ Walters W., The active society : New designs for social Policy, Policy and politics, vol.25, 1997, pp.222-225

usages de la «contrepartie» par rapport au champ contributif. Si pour le domaine de l'assurance sociale, la libéralisation de la gouvernance financière se matérialise par la conversion de droits sociaux en droits patrimoniaux, des droits de quasi-propriété, le champ «de solidarité» se différencie. Pour les objectifs de l'assistance sociale, la contrepartie demandée pour l'offre de protection sociale est l'ajustement du comportement de l'assisté. Le citoyen doit contribuer avec sa mobilisation et avec «l'activation» de son comportement. «L'activation» du chômeur, en symétrie aux cotisations fictivement capitalisées, est perçue comme gestion de son propre capital humain.

«La contrepartie désigne l'ensemble des mesures d'aide qui comportent des conditions, par opposition à des aides ou des prestations attribuées de manière inconditionnelle». De même, pour bénéficier de l'assurance-chômage, les chômeurs ont toujours été tenus de rechercher un emploi et d'être disponibles pour en occuper un. Cet intérêt pour la contrepartie, qui touche surtout les systèmes d'assistance sociale, est en relation directe avec le principe d'action politique de l'activation des dépenses «passives»¹²⁴⁰. En dehors de cette approche productiviste des dépenses sociales, l'activation des sans-emploi «*règle également la question ancienne du mérite des populations pauvres, par lequel la distinction entre bons et mauvais pauvres se faisait en Angleterre*»¹²⁴¹.

Plus qu'un simple changement d'ordre technique, l'introduction de mécanismes de conditionnalisation des contreparties interagissent avec l'architecture globale des systèmes de protection sociale¹²⁴². L'introduction de mécanismes de conditionnalisation flexibilisent le marché du travail et relativisent la protection sociale finale des bénéficiaires, car elle subordonne ses «rigidités» à la priorité d'insertion au marché du travail.

En Europe, ils existent deux types idéaux principaux «d'activation» des assistés,

¹²⁴⁰ L'activation est un néologisme utilisé par l'ensemble des organisations internationales et les spécialistes du domaine pour désigner le fait d'introduire une contrepartie dans les politiques de soutien aux personnes sans emploi.

¹²⁴¹ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord, Les Presses de l'Université de Montréal, Bruxelles, 2003, p. 13

¹²⁴² Clasen J. (dir.), Comparative Social Policies : Concepts, Theories and Methods, Oxford, 1999, Blackwell Publishers

le modèle libéral et le modèle universaliste social-démocrate¹²⁴³. Le mouvement des politiques «d'activation» ne représente qu'un schéma général d'évolution uniformément appliqué dans toutes les sociétés. On peut par exemple distinguer, suivant l'analyse de Dufour et al., «une voie anglophone de changement et une autre voie propre à l'Europe continentale»¹²⁴⁴, avec le rappel que tout groupement peut cacher des caractéristiques variables. Dans les états providence de type libéral-résiduel, les pays anglo-saxons, la responsabilité individuelle (matérielle tout autant que morale) du prestataire est le point d'ancrage des systèmes d'aide aux chômeurs¹²⁴⁵. Paradoxalement, ce super-individu-entrepreneur, qui doit veiller seul et de manière autonome sur sa vie de travailleur, semble perdre la plus grande partie de ses facultés une fois inscrit dans les dispositifs d'aide sociale. Non seulement on lui impose de faire quelque chose, mais en plus, on lui précise ce qu'il doit faire, établissant un dirigisme de commercialisation au lieu d'un dirigisme bureaucratique mais toujours par les instances publiques.

Entre l'instauration d'un revenu minimum inconditionnel et sans contrepartie, et les partisans des politiques d'activation¹²⁴⁶, se révèlent deux visions de la contrepartie. D'un côté, une vision libérale, qui fait appel aux notions de contrôle et de punition, basée sur une analyse économique néoclassique, et, d'un autre côté, une vision qui considère la conditionnalité comme un moyen de donner à chacun une place (ou un espoir) de participation sociale, basée sur l'idée que le travail est la première source de réalisation de soi. La solution du revenu minimum sans contrepartie peut prendre la forme d'un revenu de citoyenneté ou d'une allocation universelle, suivant une logique selon laquelle l'aide conditionnelle n'est pas alors comprise comme une solution viable¹²⁴⁷.

Selon la généalogie du terme de la dépendance, établie par N. Fraser et L. Gordon, le terme était initialement employé dans un sens purement économique en

¹²⁴³ Barbier J.-C., Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ?, *Revue française de sociologie*, no 43-2, avril-juin 2002, pp. 307-332

¹²⁴⁴ Dufour P., Boismenu G., Noël A., *L'Aide au conditionnel*, op.cit., p. 43

¹²⁴⁵ Dufour P., Boismenu G., Noël A., *L'Aide au conditionnel*, op.cit., p. 92 : Comparativement, le Royaume Uni se rapproche du modèle américain, par l'accent mis sur l'application des sanctions, le peu de pouvoir de négociation laissé aux prestataires et le taux de participation relativement élevé aux mesures actives. Cependant, le Royaume Uni dépense davantage pour les mesures actives.

¹²⁴⁶ Widerquist K., *Reciprocity and the guaranteed income*, *Politics and Society*, vol.27, septembre 1999, pp. 387-402

¹²⁴⁷ Blais Fr., *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, 2001, Montréal

rapport avec la subordination sociale des travailleurs¹²⁴⁸. Etre dépendant désignait alors le fait de devoir gagner sa vie en travaillant pour quelqu'un d'autre¹²⁴⁹. Dans la société industrielle du XVIIIe et du XIXe siècle, la signification du terme « dependency » se modifie et acquiert de multiples significations : il renvoie à la fois à l'ouvrier, qui ne parvient pas à faire vivre décentement toute sa famille, aux esclaves qui ne sont pas dans une relation salariale, et aux femmes dépendant de leur mari pour leur subsistance. Mais il se réfère aussi à la figure du pauvre qui reste en dehors du système productif et se contente pour vivre du secours public. On voit donc déjà se cristalliser l'idée que la dépendance peut résulter d'un trait de caractère individuel. La dépendance se charge de connotations psychologiques et morales et s'éloigne des caractéristiques de la situation du salarié. Actuellement, être salarié est contraire à la dépendance.

Les droits sociaux du citoyen sont corrélés aux responsabilités¹²⁵⁰ en subordonnant les droits sociaux aux obligations du citoyen. Cette subordination crée de fait la distinction entre le pauvre socialement responsable (*méritant*) et le pauvre socialement irresponsable (*non méritant*). Si pour le modèle de l'assurance la responsabilité (auparavant limitée au paiement de cotisations sociales) s'encadre actuellement dans la gestion prudente de son capital fictif d'assurance, le champ dit non contributif fera preuve de son mérite par sa volonté d'entrer dans le champ contributif.

Dans la lutte contre la culture de dépendance, on retrouve les dangers de l'Etat-providence mis en avant par J. Rawls dans *La justice comme équité*¹²⁵¹, lorsqu'il oppose une « démocratie de propriétaires » au « capitalisme de l'Etat-providence ». Dans la « *démocratie de propriétaires* », à l'inverse, il s'agit « *plutôt de placer tous les citoyens en position de s'occuper de leurs propres affaires sur la base d'un degré approprié d'égalité économique et sociale. (...) Les institutions doivent, dès le départ, placer entre les mains des citoyens en général, (...) des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants de la société sur une base d'égalité. Parmi ces moyens, on doit compter le capital humain autant que le capital réel, c'est-à-dire une connaissance et une compréhension des institutions, une instruction développant les*

¹²⁴⁸ Fraser N. and Gordon L., A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State, Vol. 19, No. 2, 1994, pp. 309-336

¹²⁴⁹ On retrouve d'ailleurs aujourd'hui ce sens économique dans la notion de « travailleur indépendant ».

¹²⁵⁰ Gilbert N., Welfare Justice: Restoring social equity, 1995, op. cit., p. 64

¹²⁵¹ Rawls J., Justice as Fairness: A Restatement, Belknap Press of Harvard University Press, 2001

capacités et les compétences »¹²⁵².

Plusieurs analyses montrent que les arbitrages des individus dépendent moins des gains financiers immédiats que de l'accessibilité des bons emplois (en termes de sécurité et de carrières salariales)¹²⁵³ et finalement contribuent à délégitimer la situation des individus concernés et à les stigmatiser¹²⁵⁴. Mais, l'objectif principal du «workfare» se résume au besoin de légitimer une distribution de mérite selon la logique de moralisation libérale.

Rigaudiat critique la vieille question des « pauvres valides » qui est gouvernée par deux principes, de bons sens à première vue, mais dont les conséquences pratiques se montrent socialement destructrices¹²⁵⁵. Le premier est celui de moindre éligibilité, supposé limiter la pauvreté, mais, en prenant acte d'une norme d'emploi profondément dégradée, ils ouvrent plus encore la voie à l'existence des travailleurs pauvres ; en étant fixés à des niveaux de survie plus que d'entretien au regard des normes sociales usuelles, ils enferment les «exclus» dans une condition qui exclut. Le second principe, d'incitation à l'activité, qui se trouve précisément dans cette distance entre le plus faible des revenus d'activité et le minimum social perdu¹²⁵⁶.

Les sanctions et autres radiations auxquelles le contrôle peut conduire avaient déjà pu constituer une « variable d'ajustement » permettant de réviser artificiellement à la baisse le « chiffre du chômage »¹²⁵⁷, mais jamais elles n'avaient été à ce point conçues et revendiquées comme un instrument de régulation des politiques d'emploi¹²⁵⁸.

¹²⁵² Rawls J., *Justice as Fairness*, op.cit., p. 192-193

¹²⁵³ L'Horty Y. et Denis A., *Aides sociales locales, revenu de solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi*, Économie et Statistique, vol. 429, 2009, pp. 129-157 ; Mathieu Bunel, Fabrice Gilles et Yannick L'Horty, *Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : Une évaluation de la réforme de 2003*, Économie et Statistique, vol. 429(1), pages 77-105 ; L'Horty Y. et Ouvrard J. F., *Comment améliorer les gains du retour à l'emploi ?*, *Revue Économique*, 57 (2006), pp. 461-471

¹²⁵⁴ Dang A.-T. et Zajdela H., *Fondements normatifs des politiques d'activation*, op. Cit., p. 399

¹²⁵⁵ Rigaudiat, J., *A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques*, *Droit Social*, mars 2005, no 3, 243-261, p.258

¹²⁵⁶ Selon Rigaudiat, ce modèle *individualiste* gouverne pourtant les choix collectifs. Les principes qui lui sont liés, sans doute de bons sens dès lors que le chômage peut en quelque façon être imputable à une « paresse » présumée, c'est-à-dire qu'il est de peu d'ampleur et lié à des faiblesses individuelles, échouent totalement dès lors que le chômage s'avère être de masse.

¹²⁵⁷ Mathiot P. *Acteurs et politiques de l'emploi en France 1981-1993*, Paris, L'Harmattan, 2001

¹²⁵⁸ Dubois V., « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007/1 no 21, pp. 73-95, p.74 : Plus qu'un simple examen bureaucratique de la conformité des dossiers ou qu'une vérification gestionnaire de la

L'agenda du contrôle varie en intensité et ne peut se comprendre que rapportée à des modifications de logiques et de contraintes qui guident les politiques du chômage¹²⁵⁹. D'un côté, l'exigence de maîtriser les dépenses publiques s'est traduite par une politique de diminution quasi continue de l'indemnisation du chômage¹²⁶⁰. Cette restriction de la couverture chômage est liée à une transformation des politiques du chômage, qui visent de plus en plus à la reprise d'activité.

Le workfare à l'américaine serait de fait un moyen de contrôle et de moralisation des pauvres qui ne sont pas soumis à la discipline du travail¹²⁶¹. Le fait que la priorité donnée n'est pas directement à la diminution des dépenses sociales accordées à l'assistance est démontré par les travaux de Gilbert¹²⁶² font apparaître quatre effets pervers inattendus des politiques de «workfare» :

- le renforcement du contrôle, qui entraîne une augmentation des coûts,
- le phénomène d'écrémage, par lequel les mesures actives s'adressent d'abord à ceux qui en ont le moins besoin,
- le transfert de coûts à d'autres programmes, et finalement,
- le fait que la réussite de ces politiques d'activation du type workfare repose toujours sur l'existence d'emplois disponibles.

Bien que l'inspiration (néo)libérale, loin de la constatation du retrait ou désengagement du pouvoir étatique, les politiques d'activation sont généralement accompagnées d'une expansion de l'expertise bureaucratique qui s'accompagne de la formation de nouvelles autorités¹²⁶³, d'une bureaucratie «d'activation» qui vise à diffuser les pratiques du «management de soi».

régularité des versements, le contrôle a de fait été érigé en moyen d'agir sur les comportements individuels des chômeurs, désormais réputés constituer l'une des causes majeures du chômage.

¹²⁵⁹ Dubois V., Etat social actif et contrôle des chômeurs, op.cit., p. 80

¹²⁶⁰ Daniel Chr. et Tuchsirer C., L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours, Paris, Flammarion, 1999

¹²⁶¹ Duerr B. J., Targeting social welfare in the United States : Personal responsibility, private behaviour and public benefits, pp. 129-156 in Neil Roberts (dir.), Targeting social benefits : International perspectives and Trends, New Brunswick, 2001

¹²⁶² Gilbert N., Welfare Justice: Restoring social equity, New haven, Yale University Press, 1995

¹²⁶³ Dean M., Governing the unemployed self in an active society, Economy and society, vol.24, novembre 1995, pp. 559-583

iii. La voie libérale du «workfare» britannique

Tous les systèmes de protection sociale comportent un minimum de conditionnalité, comme la condition de ressources, de paiement de cotisations ou de résidence dans le pays. Mais Dwyer¹²⁶⁴ montre au travers de l'analyse des réformes mises en place par le New Labour dans différents domaines (l'aide sociale, le logement, l'éducation et la santé) que le principe de conditionnalité est devenu un élément central dans le système britannique, annulant le contrat social bévérigien entre les citoyens et l'Etat et annulant le mode de protection sociale. Le *welfare to work* britannique en mettant le principe de conditionnalité au cœur des réformes, a ainsi participé à l'érosion de l'idée même de « droits sociaux » liés essentiellement à la citoyenneté que l'on trouvait dans le système beveridgien¹²⁶⁵.

Au Royaume Uni, la stratégie de « workfare » est envisagée comme un moyen de diminuer les coûts de la protection sociale par un resserrement des critères d'admissibilité en faveur des «clientèles qui en ont vraiment besoin»¹²⁶⁶. Le Royaume-Uni, exemple caractéristique des pays libéraux anglo-saxons précité, est un exemple du modèle d'insertion de « marché ouvert », dominé par un environnement concurrentiel. L'insertion professionnelle passe par des emplois instables, une forte mobilité inter-entreprises et des passages par le chômage ; elle est facilitée pour ceux qui ont un meilleur niveau de formation ou de l'expérience et des prétentions salariales réduites¹²⁶⁷.

«Le modèle de carrière anglo-saxon, issu directement des théories du Workfare, engendre un profil de fin de vie active spécifique. Il instaure une protection des salariés tant syndicale que légale peu développée et de faibles niveaux d'imposition, avec pour contrepartie de modestes dépenses d'allocation chômage ou de politique du marché du

¹²⁶⁴ Dwyer, P. , Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?, Canadian Journal of Sociology, 29, 2, 2004, p. 265-287

¹²⁶⁵ Dang A.-T. et Zajdela H., Fondements normatifs des politiques d'activation, op. Cit., p. 322

¹²⁶⁶ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, op.cit., p. 48

¹²⁶⁷ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 152-153

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

travail. Pour les pays anglo-saxons, l'individu est responsable de son propre bien-être, celui-ci étant accessible par le travail. [...] La flexibilité existant sur le marché du travail permet d'éviter l'apparition du chômage de masse mais engendre des risques significatifs en termes d'accroissement des inégalités »¹²⁶⁸.

«On assiste donc à une naturalisation et à une individualisation du risque fondé sur la capacité biologique à travailler alors que l'Etat-providence traditionnel s'est construit sur une définition sociale de la capacité de travail. L'activation de la protection sociale et des individus institue ainsi des représentations, des normes, qui induisent une reconnaissance dépréciative ou un déni de reconnaissance de certaines catégories sociales»¹²⁶⁹.

Depuis années 1940-1950 jusqu'au milieu des années 1990, selon Fraser et Gordon, les allocations accordées aux mères célibataires reposaient sur le consensus, qu'il est dans l'intérêt des enfants que leurs mères restent à la maison et s'occupent d'eux jusqu'à un certain âge. Les bénéficiaires sont avant tout considérées comme mères¹²⁷⁰. Mais, devant l'augmentation du nombre de familles monoparentales et le coût induit pour les finances publiques, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont combiné la contrainte et les aides pour remettre les mères célibataires sur le marché du travail. Ces mères sont dorénavant perçues comme des personnes jeunes, menant un mode de vie déréglé, mettant ainsi en danger la socialisation de leurs enfants. Les politiques d'activation déployées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni à l'égard des mères célibataires véhiculent une charge morale et psychologisante considérable en institutionnalisant leur statut social comme être dépendant et irresponsable.

Au Royaume Uni des années 1980, on partage le diagnostic d'une panne du système de protection sociale¹²⁷¹. Le pays se dirige alors vers des restrictions fortes au système d'assurance-chômage, avec l'introduction notamment de l'obligation de faire la preuve d'une recherche active d'emploi afin de flexibiliser le marché du travail pour faire

¹²⁶⁸ Conseil D'orientation Des Retraites, Séance plénière du 29 septembre 2010 - 9 h 30, « Les systèmes de retraite à l'étranger » Document No 8, Modèles de carrière et logiques de fin de vie active : quelles leçons de la comparaison européenne ? Centre d'analyse stratégique, Juillet 2010

¹²⁶⁹ Dang A.-T. et Zajdela H., Fondements normatifs des politiques d'activation, op. Cit., p. 342-343

¹²⁷⁰ Janus A. L., The Gap Between Mothers' Work-Family Orientations and Employment Trajectories in 18 OECD Countries, European Sociological Review, vol 28, issue 5, 2012, Lewis 1999

¹²⁷¹ Pierson P., Dismantling the Welfare State : Reagan, Thatcher and the politics of retrenchement, Cambridge, Cambridge University Press, 1994

face à la compétition de l'espace mondial¹²⁷². Le début de la nouvelle phase de réengagement avec les chômeurs de long terme s'est fait avec l'introduction d'entretiens *Restart* et un test de disponibilité plus strict¹²⁷³. C'est dans la seconde période de gouvernement Conservateur, après l'élection législative de 1987, qu'une nouvelle politique fut mise en œuvre, marquée par l'accent mis sur les programmes de formation, à la fois pour les jeunes et pour les adultes¹²⁷⁴. C'est lors de cette période, qu'on instaure « l'Employment Service » (regroupant à la fois la fonction d'intermédiation sur le marché et la fonction de distribution des allocations d'assistance chômage), les deux dispositifs majeurs furent le « Training for Work » (TFW) pour les adultes et le « Youth Training Scheme » (YTS) pour les jeunes de 16 à 18 ans¹²⁷⁵. Ces programmes se sont ensuite étendus peu à peu à d'autres catégories et ils s'articulent dans la logique générale d'une extension des crédits d'impôt, pendant les premières années de New Labour¹²⁷⁶.

Dans les années qui ont suivi, le régime de prestations pour les chômeurs est devenu de plus en plus actif, et les fondements de la structure actuelle ont été établis. Les réformes de *New Labour* après 1997 sont fondées sur l'acceptation que les bénéficiaires de prestations sociales sont responsables de leur survie, de leur parcours professionnel et ont en plus une responsabilité à l'égard de la société. Au milieu des années 90, l'introduction des politiques de «welfare to work» illustre le déplacement de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle, lié aux inflexions sémantiques de la notion de dépendance. En 1998, le gouvernement travailliste met en place une série de New Deal s'adressant à des clientèles cibles (jeunes, chômeurs de longue durée, parents isolés) qui visent à accélérer le retour au travail des prestataires.

¹²⁷² Finn D., *Welfare to work : The local dimension*, Journal of European Social Policy, vol.10, 2000, p. 106

¹²⁷³ Van Reenen J., *Active Labor Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*, In Card D., Blundell R. and Freeman R.B., *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*, National Bureau of Economic Research, June 2004

¹²⁷⁴ Fletcher D., *Evaluating special measures for the unemployed: some reflections on recent UK experience*, Policy and Politics 1997, Vol. 25 No.2, Bristol

¹²⁷⁵ La référence à la norme salariale des précédents programmes est abandonnée, l'accent est mis sur la recherche d'emploi et la gestion des programmes est confiée aux TEC (Training and Enterprise Companies) dominées par les employeurs privés.

¹²⁷⁶ Notamment avec la mise en place la logique des New Deals entre 1998 et 2001, dont le premier et principal programme est destiné, à l'origine de sa mise en oeuvre (en 1998) aux jeunes chômeurs de 18 à 24 ans au chômage depuis plus de 6 mois.

Parallèlement, en 1999, le programme Family Credit a été remplacé par le «Working Family Tax Credit », un programme qui procure un supplément de revenu aux bas salaires et aux familles avec enfants. En 2003, ce supplément a été étendu à l'ensemble de la population des travailleurs à faibles revenus.

Au Royaume-Uni, l'incitation au travail des seniors s'inscrit également dans la stratégie du «workfare», centrale pour le New Labour depuis 1997. Issue de la tradition libérale, cette stratégie entraîne une intervention étatique peu poussée sur les questions de formation permanente ou de conditions de travail. Parmi les mesures de retour à l'emploi, le « New Deal 50+ » consiste à créer des plans de retour à l'emploi individualisés à partir de prestations de conseil et d'aide à la recherche d'emploi et d'actions de remobilisation (soutien individuel, formation ponctuelle, action de santé, etc.) dispensées par l'agence locale pour l'emploi¹²⁷⁷.

Face à la montée en puissance de l'Income Support¹²⁷⁸, son montant a été réduit et des subventions à l'emploi ont été créées (in work benefits) afin de rendre le travail plus intéressant financièrement. En 1996, la réforme du système d'allocation chômage a ensuite formalisé le «tri entre les chômeurs et les inactifs». En effet, le JobSeeker's Allowance est une prestation imposable, composée d'une prestation forfaitaire contributive¹²⁷⁹ d'une durée de 6 mois et d'une prestation d'assistance sous conditions de ressources¹²⁸⁰, de durée illimitée. Cette dernière se substitue à l'Income Support qui devient un revenu d'assistance réservé seulement aux retraités, aux parents isolés ou aux personnes malades¹²⁸¹.

Toutefois, selon Ai-Thu Dang et Hélène Zajdela, *«cette différence n'est que symbolique : le montant des deux prestations est identique, seuls le nom et le statut changent. Les personnes qui relèvent de l'IS sont inactives, et n'ont donc pas les devoirs*

¹²⁷⁷ Kodz J, Eccles J., Evaluation of New Deal 50 Plus : Qualitative Evidence from Clients: Second Phase, Research Report ESR 70, Employment Service, March 2001 ; Si ce dispositif revêt un caractère contraignant, il est peu développé puisqu'en 2008, 150 000 personnes seulement en avaient bénéficié depuis sa création en 2004. Toutefois, dans les faits, très peu d'entreprises mettent en oeuvre des programmes spécifiques pour favoriser le maintien des seniors en activité. Ils continuent d'être les premiers licenciés en cas de restructuration.

¹²⁷⁸ The Income Support (General) Regulations 1987, No. 1967

¹²⁷⁹ JSA-Contribution Base, JSA-C, The Jobseeker's Allowance Regulations 1996, No. 207

¹²⁸⁰ Income-based JSA

¹²⁸¹ The Employment and Support Allowance (Transitional Provisions) Regulations 2008, No. 795

des chômeurs qui sont, depuis l'instauration de la JSA, la contrepartie de leurs droits»¹²⁸².

Selon la logique que l'inactivité apparaît comme le résultat d'un choix de l'individu, responsable de sa propre situation, les règles d'attribution du *Jobseekers Allowance* édictent que les chômeurs doivent accepter un emploi, même si c'est un « mauvais emploi » et même si cet emploi est précaire et si nombreux sont ceux qui se retrouvent au chômage un an après. Et tout cela pour éviter le risque de perte d'employabilité associé au chômage de longue durée. Les prestations de retour à l'emploi (in work-benefits) et les crédits d'impôts se sont mis en place pour rétablir les incitations à travailler et lutter contre les trappes du chômage. Avec le « Jobseeker's Allowance », la durée de perception des prestations d'« assurance » chômage ont été réduites de 1 an à 6 mois, en 1996. Passé cette période, un chômeur auparavant indemnisé peut en principe bénéficier de « l'Income Support » pour une période illimitée, à condition qu'il cherche du travail et qu'il soit disponible de travailler à tout poste de travail éventuellement offert.

Au Royaume Uni, les prestataires qui refusent de suivre la formation ou le programme qui leur est prescrit ou qui ne se soumettent pas aux directives d'un agent sont disqualifiés des « Jobseeker's Allowance » pour deux semaines, et pour quatre semaines s'il récidive¹²⁸³. Toutefois, l'absence de participation à un programme n'entraîne pas une sanction si le prestataire peut démontrer qu'il était tout de même disponible et à la recherche d'un emploi. Seules les personnes qui quittent leur emploi de leur plein gré ou suite à une mauvaise conduite ou qui refusent un emploi sans raison valable voient leurs prestations de JSA suspendues pour plus de 26 semaines. Le Royaume Uni serait le seul pays en Europe qui appliquerait réellement les sanctions ne cas de refus de participation aux activités considérées obligatoires¹²⁸⁴. Un accord de performances annuelles (« Annual Performance Agreement ») qui inscrit des objectifs en matière de suspension et de disqualification des prestataires est d'ailleurs imposé au personnel de chaque centre d'emploi, le dotant d'objectifs précis en matière de contrôle de la fraude, de l'abus et du non-respect des obligations.

Ces mesures associées à la logique du punitive sont partiellement compensées par

¹²⁸² Dang A.-T. et Zajdela H., Fondements normatifs des politiques d'activation, op.cit., p. 314

¹²⁸³ Grubb D., Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, OECD Economic Studies, 2000, 31, pp. 147-183, p.181

¹²⁸⁴ Lefresne Fl., Un New Deal en faveur des jeunes et de chômeurs de longue durée au Royaume Uni, Problèmes Economiques, juillet 1998, pp.29-32

des mesures relevant d'une logique d'incitation, qui consiste à développer l'intérêt financier des prestataires au travail. Les programmes de Retour à l'Emploi, « In-work Benefits », qui fonctionnent comme des suppléments au revenu en cas de retour à l'emploi, visent à encourager les chômeurs à accepter un emploi moins avantageux que leur emploi précédent ou que leurs attentes initiales. Ils contribuent également à accroître l'engagement financier du gouvernement britannique au chapitre des mesures actives, même si, tout en se distançant des gouvernements américains, il est loin d'égaliser les autres gouvernements européens considérés.

Le degré de générosité du système de protection sociale britannique a été réduit de manière drastique¹²⁸⁵. De même, l'accès aux prestations sociales s'est considérablement durci. Celles-ci sont de plus en plus conditionnées par l'obligation pour les chômeurs et le inactifs de chercher activement un emploi ou d'accepter les offres d'emplois qui leur sont proposées. Ainsi, les chômeurs soupçonnés de ne pas remplir leurs obligations de recherche d'emploi peuvent-ils se voir refuser leurs prestations sociales pour une durée pouvant aller jusqu'à 26 mois.

Jusqu'en 1996, le système de protection sociale des sans-emploi se divisait entre l'assurance chômage (prestations aux chômeurs ayant suffisamment contribué au régime) et entre l'assistance sociale (prestations aux personnes ne pouvant travailler immédiatement ou aux chômeurs non admissibles à l'assurance). Les JSA, désormais unifiés, comportent deux volets : une allocation contributive qui ressemble à l'assurance-chômage et qui est basée sur les contributions antérieures, valable pour une durée déterminée¹²⁸⁶, et une allocation non contributive (uniquement conditionnelle à l'examen des ressources des personnes) qui ressemble plus à l'aide sociale, pour les personnes en fin de droits ou pour celles qui n'ont pas droit aux allocations contributives. L'Income Support, pour sa part, subsiste mais vise désormais uniquement les personnes sans emploi qui n'ont pas l'obligation de s'inscrire comme chômeurs.

Le « workfare » travailliste ne se limite pas à la mise en œuvre de programmes

¹²⁸⁵ Le taux brut de remplacement de l'assurance chômage est passé en moyenne de 24% en 1980 à 18% en 1995 (pour une moyenne de 31% dans les pays de l'OCDE). Le taux de remplacement net pour une personne seule est passé de 50% en 1997 à 46% en 1999. Pour un couple avec deux enfants, ce taux est passé de 64% à 49% pendant la même période (Base de données OCDE, Benefits and Wages).

¹²⁸⁶ En 1996, la durée des prestations de JSA qui sont basées sur des contributions antérieures a été coupée de moitié (de 12 à 6 mois) et celles-ci sont devenues moins généreuses.

de dynamisation de la recherche d'emploi¹²⁸⁷, dans une logique fortement punitive. Elle vient s'inscrire dans une réforme de beaucoup plus grande ampleur de la protection sociale, dans sa dimension d'« assistance aux pauvres » généraliste (qui vise tous les pauvres, quelle que soit la cause de leur situation, chômage, handicap, isolement parental, âge avancé, etc.)¹²⁸⁸. Il faudrait souligner un troisième trait original du système d'activation britannique, à savoir la mise en œuvre d'interventions partenariales et ciblées localement, reliées directement à ce qui peut être considéré comme un équivalent approximatif de la politique de la ville à la française, les actions mises en œuvre au titre du « Single Regeneration Budget ».

Au Royaume-Uni, le discours de la « dépendance » est le plus répandu en comparaison avec les autres pays européens. *«En effet, l'explication du chômage en termes d'abus et d'irresponsabilité des individus transcende, dans ce pays, les clivages politiques. Ce qui peut être attribué à l'influence très forte que les débats sur l'underclass ont eue sur les acteurs politiques anglais. Les catégories de « chômeur méritant » et de « chômeur non méritant » n'ont pas eu de mal à refaire surface »*¹²⁸⁹.

La dépendance à la protection sociale sape l'initiative, l'autonomie, l'entreprise et la responsabilité pour son propre destin. En enlevant les structures qui encouragent la dépendance et si on restructure la politique sociale afin de transporter les individus du monde de protection au monde du travail, on pourra commencer cette procédure de transformation culturelle essentielle pour une attaque originelle à la pauvreté. Si les pauvres doivent s'habituer à l'absence de dépendance de protection sociale et doivent être introduits dans le monde du travail et d'entreprise de risque, il est essentiel d'accentuer le prosélytisme aux valeurs et la culture d'entreprise.

La réforme britannique du Service public de l'emploi (« Jobcentre Plus ») est la plus claire et la plus simple : outre les nombreuses réformes du management, un trait apparaît : la Grande Bretagne a réalisé complètement en 2006, après une longue période

¹²⁸⁷ Finn, D., The role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'employment first' welfare state, in Contractualism in employment services: a new form of welfare state governance, Kluwer Law International, The Hague 2005, Netherlands, pp. 101-117

¹²⁸⁸ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 133-134

¹²⁸⁹ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 136

de transition (diverses expérimentations, et réformes intermédiaires depuis 2002) une refonte d'une très grande ampleur, puisque le système est organisé selon un guichet unique. Il s'agit d'un guichet unique pour toutes les prestations pour les personnes en âge de travailler (handicapés, assistés, etc..) et pour les services de l'emploi. « *Ce trait britannique particulier est à mettre en relation avec le fait qu'il ne s'agit pas d'une activation limitée, mais d'une activation d'ensemble de la protection sociale. Il est aussi lié au caractère béveridgien du système britannique et à sa construction qui est incontestablement la plus centralisée d'Europe, où les acteurs sociaux ont une très faible part (notamment les syndicats)* »¹²⁹⁰.

Le rapport de 2010 du *Department of Work and Pensions* sur l'état-providence du 21ème siècle, *21st Century Welfare*¹²⁹¹, ne constitue pas un changement d'orientation et prend le fil de l'application plus efficace et déterminée des logiques déjà dominantes depuis 1998. Le chômage se transforme en inactivité professionnelle (*worklessness*)¹²⁹² et, trois décennies après les réformes thatchériennes, la sécurité sociale britannique est toujours considérée une « *bureaucratie vaste et affalée qui peut agir pour établir au lieu de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » et de la dépendance¹²⁹³. Ce Rapport de 2010 continue, après cette énorme entreprise «d'activation», continue à insinuer qu'il existe une proportion large et croissante de la population britannique qui choisit consciemment de se conforter et de dépendre de l'Etat au lieu de leur travail¹²⁹⁴.

La confédération syndicale britannique TUC soutient par contre que le problème primaire est l'absence de postes de travail disponibles et non pas l'absence d'incitations, positives ou négatives.

¹²⁹⁰ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, op.cit., p. 144

¹²⁹¹ 21st Century Welfare, DWP, July 2010, Cm 7913

¹²⁹² DWP, 21st Century Welfare, Chapter 5, points 10-14, July 2010, Cm 7913

¹²⁹³ DWP, 21st Century Welfare, op.cit., Chapter 9, point 7. 21st century welfare: «TUC consultation response. Selon la réponse de la fédération syndicale britannique, TUC, le problème principal n'est pas le manque d'incitations financières pour le recherche d'emploi, le problème majeur restant la pénurie de postes de travail disponibles. Cette identification du problème conduit le TUC à considérer que la solution ne réside pas à une autre réforme de prestations sociales mais à la forte relance économique, l'investissement accru à la création d'emplois ».

¹²⁹⁴ TUC, 21st century welfare: TUC consultation response, Selon TUC, le chômage est le résultat d'une faible demande d'emploi et non pas un échec supposé de l'état providence.

iv. Le choix d'un modèle français d'activation des bénéficiaires plus souple et moins punitif

Au cours des années 1970 et 1980 le régime d'indemnisation va évoluer sous la tutelle constante de l'Etat¹²⁹⁵. Comme on l'a observé pour le système britannique, le système d'indemnisation du chômage en France est un système mixte pour les chômeurs qui combine la protection d'assurance et la protection d'assistance. Depuis 1984, un régime d'assurance chômage contributif, financé et géré par les organisations syndicales et patronales, coexiste avec un régime de solidarité, non contributif, financé par l'Etat et géré par l'Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC). Le régime de solidarité intervient après la durée de protection par l'assurance chômage et obéit en partie à une logique d'assurance, puisqu'il retient pour condition principale d'accès, à l'occasion de l'indemnisation par le régime d'assurance, l'exercice d'une activité professionnelle antérieure.

A côté des préexistants organismes de sécurité sociale et du système d'assistance communale aux personnes sans emploi¹²⁹⁶, s'édifie un « régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi dans l'industrie et le commerce », avec la charge de gérer des « associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce », ASSEDIC¹²⁹⁷, coiffées par une « union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce », UNEDIC¹²⁹⁸.

Dans le cas français, les politiques d'activation et d'emploi quand bien même

¹²⁹⁵ Pellet R., Les finances sociales, op.cit., p. 98

¹²⁹⁶ Créé par l'accord national du 31 décembre 1958, rendu obligatoire par arrêté en 1959

¹²⁹⁷ Les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (appelées Assédic) créées à partir de 1958 étaient des associations françaises loi à but non lucratif qui relèvent de la loi du 1^{er} juillet 1901.

¹²⁹⁸ La loi du n° 2008-126 du 13.02.2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi confirme la gestion de l'Assurance chômage par l'Unédic et prévoit la création de Pôle emploi chargé, pour le compte de l'Unédic, du versement de l'allocation chômage et du recouvrement des contributions à titre transitoire.

elles restent déterminées par des logiques nationales, « se nourrissent de références européennes - au double sens d'illustrations et d'exemples à suivre - permettant de considérer le contrôle comme un élément constitutif des politiques d'emploi « modernes » et d'apporter ainsi des justifications à des réformes qui peuvent dès lors être présentées comme relevant de la nécessité et de l'évidence »¹²⁹⁹.

Jusqu'en 1988, il n'y a pas de revenu minimum français, mais un salaire minimum¹³⁰⁰ destiné à empêcher l'apparition des travailleurs pauvres (*working poor*). La norme d'emploi, établie pendant les Trente Glorieuses, était le contrat à durée indéterminée à temps plein. Le salaire minimum jouait alors pleinement son rôle de revenu minimal du travail. Le niveau du RMI avait été établi en référence à cette norme, évitant tout risque de trappes. Les deux éléments à l'origine des trappes étaient donc absents.

Quand le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a été instauré en France en 1988, attribué à toute personne de plus de 25 ans dans le besoin, il visait à assurer un droit universel, sous conditions de ressources et différentiel, sans autre contrepartie que la disponibilité à s'insérer¹³⁰¹. L'organisation de l'assistance sociale a connu une refondation

¹²⁹⁹ Dubois V., *Etat social actif et contrôle des chômeurs*, op.cit., p. 88 et p.92 : Sans entrer dans le détail d'une argumentation qui articule souvent des registres très différents (celui de la technique et de la morale, du droit et du bon sens, de l'expertise économique et de la « question de société »), on notera que c'est à partir de ces situations européennes que sont réutilisés les slogans de l'Etat social actif (préférer l'emploi à l'assistance, résorber les obstacles à l'intégration sur le marché du travail, rendre le travail attractif, etc.). Ces référents - à la fois flous et a priori difficilement contestables - permettent de concevoir et de présenter le renforcement du contrôle des chômeurs comme une option souhaitable, qui relève par ailleurs de rapports de forces nationalement constitués.

¹³⁰⁰ Le Smic, Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance : La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives créa un salaire minimum national interprofessionnel garanti, le SMIG que le gouvernement fixerait par décret. La loi du 2 janvier 1970, a remplacé le SMIG par le salaire minimum de croissance (SMIC), indexé à la fois sur le prix et sur les salaires

¹³⁰¹ Dang A.-T. et Zajdela H., *Fondements normatifs des politiques d'activation*, op. Cit., p. 323 : « Toute personne qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion » (souligné par nous). Le RMI, en invoquant l'«impératif national» de solidarité à l'égard des plus démunis, ne se situe donc pas dans une problématique de responsabilité individuelle ».

majeure en 1988 avec la mise en place du RMI¹³⁰² qui correspond au besoin de la France pour édifier le système de protection des personnes sans emploi non couvertes par le régime de sécurité sociale. Contrairement à l'approche libérale et punitive britannique, en France selon Dufour et al., depuis la fin des années 1980, la politique de l'emploi a suivi trois grandes directions : « *une politique active d'aide à l'embauche par des programmes de subventions pour les employeurs, une politique d'aménagement et de réduction du temps de travail, et la mise en place d'un revenu minimum d'insertion (RMI) pour les personnes échappant à la protection de l'assurance-chômage et des aides catégorielles existantes* »¹³⁰³.

Toute personne bénéficiaire du RMI doit en effet signer un contrat d'insertion, ce qui signifie qu'elle s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle¹³⁰⁴ qui lutte contre l'exclusion. Le dispositif de *workfare* britannique par contre, est concentré à la lutte contre la dépendance¹³⁰⁵. Comme le souligne Barbier, « *à la différence du workfare, elle ne se résume pas à l'intégration sur le marché du travail* ». « *Elle ne l'est pas non plus dans le RMI dont la perception n'entraîne aucune obligation de recherche d'emploi, mais l'engagement dans un processus bien plus large de participation à la société* »¹³⁰⁶.

La mise en place du RMI en 1988 en France ne correspondait pas à la volonté politique de diminuer les dépenses publiques. Le RMI vient plutôt combler un trou de la protection sociale, qui ne compte pas de système généralisé et universel d'assistance

¹³⁰² Journal Officiel (JO no 282) de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988, relative au revenu minimum d'insertion (RMI)

¹³⁰³ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, op.cit., p. 46

¹³⁰⁴ Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, article 1 : « Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. *L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national* »... « Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement ».

¹³⁰⁵ Morel S., *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France, Collection Le lien social, 2000

¹³⁰⁶ Barbier J.-C., *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark*, op.cit., p. 7

sociale. L'un des principaux objets de critique du dispositif qui met l'accent sur un faible taux de signatures des contrats d'insertion, qui est resté stable depuis plusieurs années, parce qu'en moyenne, seul un prestataire sur deux signe un contrat.

Comme le notent Dang et Hélène Zajdela, *«l'instauration d'un revenu minimum en France se fait donc paradoxalement au moment où au Royaume-Uni l'on s'inquiète de la montée en puissance de l'Income Support et que les discours sur la dépendance refont surface. Ceci reflète à quel point la philosophie à la base des deux systèmes était alors différente. La crainte des effets désincitatifs du minimum social naissant n'était pas à l'ordre du jour en France »*.

Durant les années 1990, différentes mesures d'allègements des cotisations sociales pesant sur les bas salaires se sont succédé pour inciter les entreprises à embaucher des travailleurs peu qualifiés. En effet, à la suite du rapport Charpin¹³⁰⁷, le fort taux de chômage des travailleurs les moins qualifiés a été attribué au coût trop élevé de leur emploi par rapport à leur productivité. Les politiques de baisse des charges ont donc aussi eu pour effet de contribuer à déplacer la norme d'emploi de référence pour l'analyse des risques de dé incitation au travail.

Après avoir incité les entreprises à créer de « mauvais emplois », il est devenu nécessaire d'inciter les travailleurs à les accepter. Par conséquent, au début des années 2000, les préoccupations de lutter contre «les trappes à inactivité»¹³⁰⁸ conduisent à l'instauration de la Prime Pour l'Emploi (PPE). Ce crédit d'impôt, innovation institutionnelle en France, est un instrument privilégié des politiques de *rendre le travail payant*, dominante dans les systèmes de protection sociale libéraux¹³⁰⁹.

Son instauration n'a pas épuisé, pour autant, la question de l'exclusion sociale. Lors des élections présidentielles de 1997, le débat politique s'oriente autour du problème de la «fracture sociale» qui sépare la société en deux groupes, les protégés par le système d'assurance sociale et les exclus de celui-ci. Depuis le vote de la *Loi de prévention et de lutte contre les exclusions* de 1998, les pouvoirs publics traitent de manière plus indifférenciée l'ensemble des demandeurs d'emploi. Cependant, le renforcement parallèle

¹³⁰⁷ Rapport Charpin, Commissariat Général du Plan, 1992

¹³⁰⁸ Le rapport Pisani-Ferry (Rapport Jean Pisani-Ferry, *Plein emploi*, La Documentation française, Paris, 2000, p. 137) adopte la logique anglosaxonne de veiller contre la « désincitation à l'entrée du marché du travail et d'un enfermement dans la dépendance à l'égard des revenus de transfert ».

¹³⁰⁹ Outre la mise en place de la Prime pour l'Emploi, différentes réformes ont été mises en place en France pour rendre le travail rémunérateur : Allocations logement, taxe d'habitation

de la politique active vient nuancer ce point, certaines catégories de population étant plus soumises à celle-ci que d'autres.

A une image globale d'Etats fortement engagés dans la mise en œuvre de politiques actives de l'emploi, auquel répond un discours également volontariste de l'OCDE, correspondent des situations nationales fortement divergentes¹³¹⁰. Le dispositif du RMI, marquant un changement à une politique locale et discrétionnaire, a été construit comme un droit objectif, en quelque sorte universel, bien que fonctionnant sur des principes d'assistance sociale. L'invention juridique du droit à l'insertion a fait la quasi-unanimité au sein de la classe politique en 1988, mais la question des responsabilités mutuelles de l'Etat et du prestataire vis-à-vis de la prestation, tout comme celle du droit ou du devoir à l'insertion, n'a jamais été clairement tranchée.

Si certains acteurs refusent d'assimiler le RMI à un dispositif incluant une contrepartie, pour d'autres, la contrepartie est clairement définie à travers le contrat d'insertion¹³¹¹. Les partisans de l'insertion, qui ont aussi été les instigateurs du projet, mettent en l'avant le fait que le contenu des contrats d'insertion recouvre une gamme très étendue d'activités et même de non-activités (se soigner par exemple), faisant de l'insertion un véritable contrat social. C'est au travers du mécanisme de contrat entre la collectivité et le prestataire que le RMI prendrait son sens et c'est ce même contrat qui, selon certains, le distinguerait d'une forme de contrepartie. Pour d'autres acteurs sociaux et politiques, plus à gauche, le RMI est un double droit : un droit à un minimum financier et un droit à l'insertion. L'engagement de participer aux actions d'insertion est, dans cette optique, perçu non comme une condition d'octroi de l'allocation mais comme une occasion offerte aux usagers¹³¹².

Selon l'exposé des motifs du projet de la loi, le contrat d'insertion du dispositif du RMI est une obligation réciproque de la collectivité, qui s'engage à fournir les possibilités d'insertion¹³¹³. Techniquement, les contrats sont élaborés avec l'instructeur du

¹³¹⁰ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, op.cit., p. 58 : D'une part, on retrouve les États qui favorisent une flexibilité accrue de la protection sociale pour conjuguer les contraintes économiques et les besoins de protection des chômeurs et, d'autre part, les pays qui privilégient plutôt la flexibilité accrue de la main d'œuvre, ce qui entraîne des conséquences parfois dramatiques pour le niveau de protection des sans-emploi et pose différemment la question de la contrepartie.

¹³¹¹ Droit social, juillet-août 1989

¹³¹² Vanlerenberghe P., RMI, le pari de l'insertion, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI, Paris, 1992, La documentation Française

¹³¹³ Ministère des affaires sociales et de l'intégration, Exposé des motifs du projet de loi portant sur

dossier et le prestataire, puis la personne est référée à un autre intervenant, en fonction de ses besoins et un deuxième contrat est élaboré. Après son élaboration par le service instructeur et l'allocataire, le contenu des contrats est présenté et discuté devant un collectif : l'équipe technique de la Commission Locale d'insertion qui comprend (au moins) l'assistante sociale en chef, le coordonnateur de la Commission, un délégué de l'ANPE, un animateur local d'insertion, des représentants des associations et des élus.

Il faut noter que tous les prestataires du RMI, qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi sur les listes de l'ANPE, sont soumis aux obligations de plus en plus contraignantes liées à ce statut (pointage tous les trois mois, preuves de la recherche active d'emploi, entretien obligatoire pour certaines catégories de prestataires) mais bénéficient, par ailleurs, de toutes les mesures offertes aux chômeurs.

Deux cas de suspension de la prestation doivent être distingués : la suspension liée à la situation de la personne qui est liée à son éligibilité, et la suspension liée au non-respect du contrat ou à la non-signature de celui-ci qui est fonction de son comportement jugé comme « passif »¹³¹⁴. Dans le cas de la suspension liée au contrat, l'instructeur informe la Commission locale d'insertion du litige qui, souvent, envoie des lettres d'avertissement au prestataire. Par la suite, la Commission informe le Préfet qui peut décider de suspendre l'allocation puis de procéder à la radiation dans les six mois après la suspension si aucun contrat n'a été signé, ou de proroger le droit, ou de prononcer directement la radiation. A noter également que des contrôles sont effectués par les CAF sur les allocataires du RMI¹³¹⁵.

En matière d'indemnisation du chômage la tendance a été à la restriction¹³¹⁶ et à

l'adaptation de la loi no 88-1088 relative au RMI, Paris, Journal Officiel no 2733

¹³¹⁴ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, op.cit., p. 96 et suiv.

¹³¹⁵ Granier P. et Joutard X., L'influence de la perception du RMI sur la sortie vers l'emploi, *Economie et statistique*, no 357-358, février 2003, qui doivent bien constater que « les effets désincitatifs sur le retour à l'emploi liés à l'appartenance du dispositif sont vraisemblablement faibles pour les personnes demeurant à la recherche d'un emploi ».

¹³¹⁶ Menaces sur la protection sociale, Camille Dorival, *Alternatives Economiques* n° 296, novembre 2010 : Les partenaires sociaux ont tendance à gérer l'assurance-chômage de façon "procyclique": pour limiter les déficits de cet organisme, ils restreignent les conditions d'indemnisation du chômage dans les périodes de ralentissement économique (...) précisément au moment où les chômeurs auraient besoin d'être davantage soutenus. La dernière convention d'assurance chômage, entrée en vigueur le 1er avril 2009, prévoyait la possibilité d'être indemnisé dès lors qu'on a cotisé quatre mois sur les vingt-huit derniers mois, au lieu de six mois sur les vingt-deux derniers mois auparavant, au profit des précaires. Mais elle institue aussi le principe de "un jour cotisé égale un jour indemnisé", qui pénalise plusieurs chômeurs. La mise en

partir de 2001, la mise en place du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE)¹³¹⁷ a profondément changé la logique du système de protection du chômage. Le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) avait amélioré les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage et la générosité des prestations, en supprimant la dégressivité des allocations, et augmentant les prestations d'accompagnement. Mais c'était sans compter sur la dégradation de la conjoncture économique, qui a conduit à une nouvelle réduction des durées d'indemnisation dès 2004.

La réforme des minima sociaux avec la création du revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009¹³¹⁸ a profondément transformé le paysage de l'assistance par les minima sociaux. Il s'agissait d'inciter les allocataires à reprendre un emploi en rendant le travail plus « payant » que le non-travail et introduire le caractère punitif de la déincitation de l'oisiveté du système français, même s'il s'agissait d'un dispositif moins strict. On observe une convergence graduelle à la logique « activatrice » de tradition anglo-saxonne libérale qui considère que les travailleurs, en pleine crise d'emploi, n'ont pas besoin qu'on leur trouve des postes de travail mais ont besoin d'activation financière. Le RSA consiste en fait en deux dispositifs: d'une part, le RSA « socle », qui remplace le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé, lequel fonctionne exactement de la même manière, et d'autre part, le RSA « activité », qui propose un complément de ressources aux travailleurs ayant de faibles revenus. La complexité des démarches administratives et la stigmatisation des bénéficiaires expliquent la prise en charge très lente du RSA activité au moment où le RSA socle ne cesse de croître aux rythmes de la hausse du chômage.

La question de la « contrepartie » s'inspire de la notion anglo-saxonne du « workfare », selon laquelle le bénéficiaire d'une aide sociale est tenu de rembourser à la collectivité une dette ainsi contractée, plus ou moins contraignante. Le droit à l'assistance est accompagné de la conditionnalité, par le devoir de travailler. La « contrepartie » dans les législations anglo-saxonnes s'entend de l'obligation à la charge du bénéficiaire d'une

place d'une contributivité individuelle stricte, conduit à ce qu'une personne ayant cotisé seize mois peut aujourd'hui toucher jusqu'à seize mois d'indemnisation, contre vingt-trois précédemment.

¹³¹⁷ Dispositif entré en vigueur le 1^{er} juillet 2001, institué par la convention Unedic d'assurance chômage. Freyssinet J., La réforme de l'indemnisation du chômage en France, Revue de l'IRES, vol.38, pp.1-50, 2002

¹³¹⁸ La loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ; Décret n° 2008-1351 du 19 décembre 2008 instituant une prime de solidarité active.

aide sociale de rembourser à la collectivité une dette ainsi contractée. Le principe retenu est désigné sous le vocable de « workfare dur », en contraste à un certain nombre de pays européens qui ont adopté le modèle de la « contrepartie » dans un schéma dit de « workfare doux »¹³¹⁹.

Au système de protection d'emploi français, le Revenu minimum d'insertion (RMI) et le Contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA)¹³²⁰, actuellement remplacé par Contrat Unique d'Insertion (CUI)¹³²¹, illustrent l'application du « soft workfare ».

En conclusion, le principe de l'activation des dépenses passives de chômage a conduit le régime d'assurance chômage à développer des aides incitatives au retour à l'emploi, dans les années 1990, mettant le chômeur indemnisé en situation de débiteur de certaines obligations en contrepartie, au-delà des obligations définies par le code du travail. L'apparition dans la convention d'assurance chômage en 2001, du PARE et de sa mise en œuvre par le Projet d'action personnalisé, se dirigeait vers la même direction de contractualisation des obligations des chômeurs. Enfin, constitue la dernière étape de ce processus le décret 2005-1054 du 29 août instituant une prime exceptionnelle de retour à l'emploi, c'est-à-dire rien moins qu'une incitation financière offerte aux chômeurs qui

¹³¹⁹ Willmann C., *Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la notion de « contrepartie »*, pp. 83-103, dans *Droit et pauvreté : contributions issues du séminaire ONPES et DREES-MiRe*, Coordonné par Du Cheyron P. et Gélot D., 2007 ; Willmann C., « Assurance chômage et placement : la difficile consécration du 'soft workfare' : Décret no 2005-915 du 2 août 2005 et no 2005-1054 du 29 août 2005 », *JCP-S*, 29 novembre 2005, no 23, p 1368 : L'exigence est poussée assez loin dans certains États des États-Unis : le bénéficiaire doit alors à la collectivité un certain nombre d'heures de travail.

¹³²⁰ Loi no 2003-1200 du 18 décembre 2003 ; Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux ; Décret n°2006-456 du 20 avril 2006. Le CI-RMA est un contrat qui s'adresse aux allocataires de minima sociaux : bénéficiaires du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée et à temps partiel (20 heures de travail hebdomadaire minimum) ou à temps plein. Le CI-RMA est conclu pour une durée minimale de 6 mois (ou de 3 mois pour certains bénéficiaires) renouvelable.

¹³²¹ Loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 ; Loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012. Le contrat unique d'insertion (CUI) associe formation et aide financière pour provoquer l'embauche de personnes dont les candidatures pour occuper un emploi sont habituellement rejetées. Il se divise en deux catégories : le contrat initiative emploi (CUI-CIE), qui concerne des emplois dans le secteur marchand industriel et commercial, et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) qui concerne des emplois dans le secteur non marchand, public ou associatif.

reprennent un emploi. Le régime juridique du chômage et l'organisation du placement n'ont jamais été saisis sous cette dimension de la « contrepartie », notion évoquée pour la première fois par la doctrine à propos du CI-RMA. Sur le chômeur, qu'il soit indemnisé ou non, pèsent un certain nombre d'obligations prévues par des textes d'origine légale ou conventionnelle (convention d'assurance chômage)¹³²². Ces obligations¹³²³ sont inhérentes à sa qualité de demandeur d'emploi/travailleur privé d'emploi percevant un revenu de remplacement.

v. La mise en place inégale des politiques «d'activation» des demandeurs de travail avec un rôle différencié pour la contrepartie des contrats.

Contrairement à la rupture nécessaire de la politique sociale française, les réformes du New Labour après 1997 se situent dans la continuité de la logique du système de protection sociale britannique. Malgré l'histoire très différente des liens entre revenu minimum et salaire minimum, il devient de plus en plus clair qu'en France comme en Grande-Bretagne la reconfiguration des politiques sociales autour de l'offre de travail dans les réformes récentes de la protection sociale et des politiques de l'emploi.

L'introduction même d'une logique d'assistance dans un système assurantiel a conduit au rapprochement progressif des problèmes rencontrés entre le modèle français et le modèle britannique. Ce problème se pose de la même manière en France plus tard qu'au Royaume Uni, après la montée en puissance du système d'assistance de manière que *“la responsabilité imputée initialement à la société se déplace, comme au Royaume-Uni, vers les individus”*¹³²⁴.

Au Royaume Uni, tous les chômeurs, quels que soient leurs programmes

¹³²² Willmann C., Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la notion de « contrepartie », op.cit., p. 84

¹³²³ Parmi d'autres l'obligation de rechercher un emploi, de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi, de ne pas refuser un emploi sauf motif légitime, etc.

¹³²⁴ Dang A.-T. et Zajdela H., Fondements normatifs des politiques d'activation, op.cit., p. 326

d'indemnisation, sont logés à la même enseigne. La recherche active d'emploi s'établit à partir d'un accord obligatoire, le « Jobseeker's Agreement », que le prestataire doit signer devant un conseiller. Cet accord précise les démarches que le demandeur s'engage à entreprendre pour réinsérer le marché de l'emploi, mais aussi ses disponibilités au travail, certaines restrictions acceptées et le type d'emploi recherché¹³²⁵. L'augmentation des budgets alloués aux mesures actives depuis la mise en place du *New Deal* en 1998 a marginalement changé la situation de l'inclusion des sans emploi et, par contre, offert des emplois de précaires et mal payés¹³²⁶.

On note également un traitement différencié pour certaines catégories de la population, dont les chômeurs de longue durée et les chômeurs jugés difficiles à placer. En France, on retrouve cette différenciation selon le système d'indemnisation considéré.

Le dispositif de contractualisation finalement adopté met en place la conception moins punitive et plus souple. La prestation du Revenu Minimum d'Insertion est uniquement tributaire d'une évaluation des ressources, il n'y a pas d'obligation de résultat du point de vue des actions d'insertion, et l'ensemble de la collectivité est tenu responsable de l'offre d'insertion¹³²⁷.

Depuis 1998, une série de *New Deal* aussi appelée « Welfare to Work Program »¹³²⁸, a été instaurée, s'adressant à des catégories spécifiques de la population. L'assistance sociale britannique accorde une prestation à tous, en fonction des ressources et des besoins, et propose des formes plus ou moins différenciées de contrepartie. Tous les chômeurs aptes au travail sont en effet dirigés vers les JSA, depuis la réforme de 1996, selon les contributions antérieures s'ils ont suffisamment cotisé, ou faute de cotisations sociales sous conditions de ressources en cas contraire. Malgré les réformes successives, thachériennes ou blairistes, l'assistance sociale conserve une fonction double. Une fonction de filet de sécurité sociale pour les personnes au-dessous d'un minimum et celle de complément aux insuffisantes prestations à l'assurance chômage. En

¹³²⁵ Royaume Uni, site du Jobcentre Plus, 2002

¹³²⁶ Finn D., Welfare to work : The local dimension, *Journal of European Social Policy*, vol. 10, 2000, p.219

¹³²⁷ Dufour P., *Citoyenneté et hors-travail : la construction politique d'un nouvel espace social*, Thèse Département de Science Politique, Montréal, 2000

¹³²⁸ *New Deal for Young People ; New Deal 25+ ; New Deal for Lone Parents ; New Deal for the Disabled ; New Deal 50+ ; New Deal for Musicians.*

ce qui concerne l'étendu du champ assistanciel, il est notable que dans le système britannique, il ne constitue pas exclusivement une alternative à la protection assurancielle, mais aussi un complément aux prestations faibles d'assurance-chômage.

Les prestations individuelles octroyées par la *Jobseekers Allowance* en fonction des conditions des ressources sont les mêmes que celles qui sont basées sur les contributions antérieures. Autrement dit, les gens ayant contribué suffisamment au régime d'assurance-chômage reçoivent les mêmes prestations que ceux n'ont pas contribuées. Les JSA établis en fonction des conditions de ressources comprennent trois parties :

- une allocation personnelle tenant compte de la présence de personnes à charge ;
- une prime pour les personnes ayant des besoins spéciaux (comme les parents isolés et les parents ayant des enfants handicapés) ;
- une aide au logement relativement généreuse, administrée par les autorités locales et versée si les ressources du prestataire ne dépassent pas un certain montant.

La contrepartie d'un (re)insertion «active» dans le marché du travail concerne tous les prestataires de JSA au Royaume Uni. Ceux-ci sont soumis à la contrainte de la disponibilité pour l'emploi, doivent être en mesure de travailler 40 heures par semaine, accepter quasiment toute offre de travail¹³²⁹ et chercher activement un emploi. Ce dernier comportement est vérifié par la procédure de signature active qui consiste à se présenter toutes les deux semaines au centre d'emploi de sa région.

Cependant, la contrepartie imposée est différenciée : elle est fonction de la durée du chômage et de la catégorie à laquelle la personne appartient. Par exemple, après six mois de chômage, l'entrevue est obligatoire. Cette entrevue, effectuée avec un agent du centre d'emploi, permet de confirmer la disponibilité du chômeur et sa recherche active d'emploi. Le chômeur peut alors se voir offrir, souvent de façon contraignante, une participation à une formation ou une expérience de travail d'une durée de trois mois. Après un an de chômage, le prestataire est appelé à participer à une seconde rencontre, au cours de laquelle on lui demande de prendre part à une série d'entrevues offrant une aide et des conseils intensifs pour la recherche d'un emploi.

En France, le régime non contributif verse deux types d'allocations : l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation d'insertion. L'allocation de solidarité spécifique soumise à des conditions d'activités et de ressources, est destinée à garantir un revenu de

¹³²⁹ Dean M., *Governing the Unemployed self in an active society*, *Economy and Society*, vol. 24, novembre 1995, pp.559-583

remplacement forfaitaire aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Pour bénéficier de l'ASS, il faut avoir cumulé cinq ans d'activités salariées dans les 10 ans précédant la fin du contrat de travail et être effectivement à la recherche d'un emploi. La personne doit également être apte à travailler et ses ressources ne doivent pas dépasser un certain plafond. L'AI est versée aux chômeurs non admissibles au régime d'assurance chômage¹³³⁰.

Comme la *Jobsseeker's Allowance*, la prestation RMI est aussi établie selon un principe différentiel¹³³¹. Les prestations d'assistance, pour leur part, sont basées sur un test de revenu qui inclut notamment les prestations familiales et de logement. Au niveau du département, l'aide sociale à l'enfance et l'assistance sociale pour les personnes handicapées sont les deux volets les plus importants.

En France, la nature de la contrepartie imposée dépend davantage de la catégorie à laquelle la personne est assignée (jeunes, chômeurs de longue durée) que du type de prestation perçue. Depuis la création de l'ANPE toute personne cherchant un emploi doit s'inscrire auprès de l'agence et tout employeur est tenu de notifier à l'agence toute place vacante. L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi de l'ANPE donne accès aux mesures actives et au service de placement, le tout étant tributaire de la catégorie de demandeur d'emploi à laquelle on appartient (ils existent 4 catégories de demandeurs d'emploi). Cette catégorisation s'avère un redoutable outil de gestion du chômage¹³³².

Après plusieurs réformes¹³³³, l'idée de la « contrepartie » en France a fait son chemin et est devenue « une référence exploitable par les juristes ». Si l'idée de « contrepartie » est devenue une référence exploitable par les juristes, il n'est pas sûr

¹³³⁰ Elle a été supprimée en janvier 1992 pour les jeunes et les femmes isolées qui constituaient 80% des allocataires. Elle couvre aujourd'hui les prisonniers et les rapatriés. L'allocation de parent isolé est en partie remplacé l'AI pour les personnes seules avec enfant.

¹³³¹ Les CAF qui gèrent la prestation tiennent compte de l'ensemble des autres ressources du ménage et font le calcul de la différence de ce montant par rapport au plancher minimum, fixé par décret. Le RMI est insaisissable les procédures de remboursement en cas d'endettement ne pouvant aboutir à laisser aux ménages des ressources inférieures au RMI prévu par la loi. Pour recevoir le RMI, il ne faut disposer d'aucune ressource ou avoir des ressources très limitées. (...) Le premier versement de la prestation est fait sous condition unique de ressources. Il n'y a pas de clause de contrepartie. En revanche, le renouvellement de la prestation est illimité en théorie.

¹³³² Euvrard Fr., Paugam S. et Prélis A. J., Atouts et difficultés des allocataires du RMI, Centre d'études des revenus et des coûts, Paris, La documentation Française, 1991, p.11

¹³³³ Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 ; loi du 23 mars 2006 ; loi du 21 août 2007

qu'elle soit pertinente¹³³⁴. Si le chômeur est tenu à un certain nombre d'obligations, propres et spécifiques à sa qualité (rechercher un emploi, ne pas refuser sans motifs légitimes un emploi, être disponible, répondre aux convocations), on ne peut y voir la transposition pure et simple de la logique de « contrepartie ». La seule traduction possible que le juriste français pourrait donner au terme de « contrepartie » serait celui, très général et d'origine constitutionnelle, de devoir de travailler, qui pèse aussi bien sur le chômeur que sur le bénéficiaire d'un contrat aidé.

Depuis 1998, synchronisées avec la réforme initiée par le gouvernement de *New Labour*, les principales mesures d'insertion, auparavant réservées aux prestataires du RMI, sont offertes à l'ensemble des prestataires de minima sociaux, sans discrimination. Pour leur part, les prestataires du RMI sont formellement tenus de se conformer aux exigences de leur contrat d'insertion pour continuer à percevoir leurs prestations. La signature du contrat est, selon le texte, directement liée au renouvellement de la prestation. Par la suite, il n'y a pas de résultat d'obligation liée à l'insertion, mais une clause de respect du contrat. Il n'est pas nécessaire d'être inscrit comme demandeur d'emploi pour bénéficier du RMI. En revanche, une personne inscrite sur les listes de l'ANPE doit se conformer aux exigences associées à ce statut (recherche active d'emploi et disponibilité pour l'emploi).

Sous section 1.2. La mise en concurrence de la gestion financière de la protection maladie.

Pendant le 18ème siècle, existait une série de pratiques traditionnelles

¹³³⁴ Willmann C., *Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la notion de « contrepartie »*, op.cit., p. 85 : Ignorée du discours juridique, la notion de « contrepartie » est rattachée à celle, bien connue en droit constitutionnel, de devoir de travailler. Mais ce devoir n'implique nullement, en soi, que le versement d'une allocation chômage ou d'une aide sociale, créant une dette, implique une contrepartie, sous forme d'heures de travail au profit de la communauté, par exemple. La consécration en droit interne de la référence à la contrepartie, douteuse, rencontre un obstacle de taille, le principe de droit au travail, qui prend l'exact contre-pied de la référence à la « contrepartie », car si reconnaissance d'une dette il devrait y avoir, elle serait contractée par l'Etat (les collectivités territoriales, les partenaires sociaux) à l'égard des pauvres (chômeurs, bénéficiaires des minima sociaux) pour qu'ils obtiennent subsides et aides au reclassement.

« incompatibles avec les nouvelles exigences de l'industrie »¹³³⁵ qui ont nécessité une politique sociale de marchandisation, d'adaptation de la force de travail aux exigences d'une nouvelle économie. Le conflit concernait l'effort de déplacer le travail de « orienté aux tâches » au travail « mesuré par le temps » et la lutte contre une « économie morale de la masse » et au contraire établir un marché sur le principe reposant de la « loi » d'offre et de demande¹³³⁶.

Suivant la logique des analyses du premier chapitre, selon lesquelles l'évolution et la croissance de la sécurité sociale est fonction des évolutions du marché de travail, les métamorphoses variées de la sécurité sociale actuelles ont été conduites par l'effort de remarkandisation par la protection sociale. L'effort persistant du mouvement de libéralisation budgétaire des ressources et des dépenses de la sécurité sociale est comparable à une « stratégie » de remarkandisation et re Commodification partielle des champs –partiellement- démarchandisés.

i. Une mise en concurrence mimétique et encadrée : le changement des règles du jeu avec le maintien des acteurs existants

Patrick Hassenteufel examine le phénomène de l'émergence d'une tendance convergente. Cette tendance se résume à une mise en concurrence au sein des systèmes de protection maladie européens et Hassenteufel précise ce que l'on entend par mise en concurrence dans le domaine de la protection maladie, en désignant quatre dimensions principales¹³³⁷ :

- La notion de concurrence renvoie tout d'abord à celle de choix. L'ampleur du choix pour le patient en tant que choix du mode de couverture du risque maladie, choix du médecin, ou du choix de l'hôpital qui est appelé à agir comme un consommateur de soins devient une dimension cruciale pour estimer la mise en concurrence d'un système

¹³³⁵ Thompson Ed., Customs in common, 1991, Harmondsworth :Penguin

¹³³⁶ Thompson Ed., Customs in common, 1991, Harmondsworth :Penguin

¹³³⁷ Hassenteufel P. et al., «La libéralisation des systèmes de protection maladie européens», Convergence, européanisation et adaptations nationales, Politique européenne, 2001/1, no 2, p. 29-48

de protection sociale¹³³⁸. La mise en place, ou l'élargissement, du choix du patient se traduit en premier lieu par la possibilité du choix du type de couverture maladie¹³³⁹, un choix souvent relativement limité que pour le secteur privé.

- La concurrence entre les offreurs de soins (de type public et/ou de type privé) pour les ressources financières et pour les patients, correspond également à la mise en place de mécanismes de marché remettant en cause des monopoles et/ou des marchés encadrés.

- La diffusion d'une évaluation de l'offre de soins en termes de performance, qui est une condition indispensable au fonctionnement effectif de la concurrence en permettant aux acteurs du système de soins d'effectuer des choix informés prenant en compte de la dimension économique.

- La transformation des acteurs chargés des soins en «entrepreneurs de soins», ce qui renvoie à la fois à une dimension objective (la diffusion d'outils de gestion inspirés par le management privé) et subjective (la perception de soi comme un acteur en situation de concurrence sur un marché).

La préoccupation de «soigner mieux à moindre coût» a entraîné la direction des efforts réformateurs à la mise en concurrence du système d'offre de protection maladie. L'amélioration de l'efficacité des systèmes de protection maladie passe désormais par l'introduction de mécanismes s'apparentant à ceux du marché. Placés dans un cadre concurrentiel, les acteurs du système de soins sont responsabilisés économiquement, afin de les inciter à s'inscrire dans le cadre d'une nouvelle rationalité qui transcende les relations verticales et horizontales entre acteurs.

Le fonctionnement de cette concurrence suppose que le consommateur a, non seulement, le droit d'effectuer des choix, mais aussi qu'il est en mesure effectivement de le faire. Ici, la question de l'information est tout à fait cruciale. La diffusion d'une évaluation de la performance hospitalière, fondée sur la comparaison des coûts de prise en charge de groupes de pathologies, sur le modèle des « Diagnosis Related Groups » américains, est la traduction la plus nette de la tendance de mise en place d'outils d'évaluation permettant d'orienter les choix des patients et des financeurs.

¹³³⁸ Le Grand J., La question du choix dans les systèmes de santé: illusion ou solution? In: Geoffard, P.-Y. and Guesnerie R. and Le Grand J., (eds.) La santé, par quels moyens et à quels prix?, Presses Universitaires de France, 2010, Paris, France, pp. 59-80

¹³³⁹ Bocognano, A., Couffinhal A., Grignon M., Mahieu R. and Polton D., Mise en concurrence des assurances dans le domaine de la santé. Théorie et bilan des expériences étrangères, Bulletin d'information en économie de la santé, 1998, no 15, pp. 1-8

Le cas français est très significatif à cet égard comme le montre la mise en place progressive du Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information et la création d'une Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé en 1996¹³⁴⁰, chargée d'élaborer les guides d'accréditation pour les services hospitaliers et les références médicales opposables dans le cadre de la médecine ambulatoire¹³⁴¹. L'établissement de l'ANAES ainsi que la Haute Autorité de Santé traduit le passage progressif d'une évaluation de type budgétaire à une évaluation médicale intégrant la dimension économique, définie en termes de qualité et de performance¹³⁴². Une évolution comparable est à l'œuvre en Angleterre où les indicateurs de performance ont été développés depuis le début des années 80. En 1999 ont été créés le « National Institute for Clinical Excellence » chargé de fixer des normes fondées sur des indicateurs de performance et le « Council for Health Improvement » chargé de les mettre en œuvre¹³⁴³. De façon plus générale, on assiste à un très important développement de l'évaluation à la suite de la réforme de 1991¹³⁴⁴.

Cette évaluation est prioritairement adressée aux administrations publiques et/ou caisses qui financent les agences d'offre de services de santé. Elle est également diffusée auprès des médecins, notamment en Angleterre où ils jouent pour le patient un rôle de consommateur par procuration. En deuxième lieu, cette évaluation n'a pas forcément d'effets concrets comme le montre le cas des hôpitaux : même lorsqu'ils sont évalués négativement les conséquences (sous la forme de fermeture de service par exemple) sont rares, comme on peut le voir en France avec les faibles retombées de l'accréditation à ce

¹³⁴⁰ Ordonnance du 24 avril 1996 ; Matillon Y. , Loirat P., Guirad-Chaumeil B., Les rôles de l'ANAES dans la régulation du système de santé français, Volume 32, no spécial CREGG, janvier 2002

¹³⁴¹ Daucourt, V. and Michel, P., "Results of the first 100 accreditation procedures in France", *International Journal for Quality in Health Care*, 2003, Vol. 15 No. 6, pp. 463-471 ; Bertrand, D., *Accréditation et qualité des soins hospitaliers*, Actualité et Dossier en Santé Publique, 2001, Vol. 35, pp. 18-78

¹³⁴² Robelet, M., *Les figures de la qualité des soins: Rationalisation et normalisation dans une économie de la qualité*, Thèse, 2002, Université Aix-Marseille II ; Robelet, M., *Les médecins placés sous observation : Mobilisations autour de l'évaluation médicale en France*, *Politix*, No 46

¹³⁴³ Le Grand J., *Competition, co-operation or control? Tales from the British National Health Service*. *Health Affairs*, 18 (3), 1999, pp. 27-39 ; Le Grand J., *Choice and competition in publicly funded health care*, *Health economics, policy and law*, 2009, 4 (4), pp. 479-488

¹³⁴⁴ Le Grand J., *Quasi-markets and social policy*. *Economic Journal*, 1991, 101 (408), pp. 1256-1267 ; Bartlett, Will and Roberts, Jenny and Le Grand, Julian, (eds.) *A revolution in social policy : lessons from developments of quasi-markets in the 1990s*, Policy Press, Bristol, 1998

jour. Quant aux indicateurs de performance, mesurée par le PMSI, ils ne sont qu'un des éléments d'information utilisés pour fixer les dotations budgétaires des établissements (Engel et al., 2000). On ne peut donc pas à proprement parler de fonctionnement sur le modèle du marché, en l'absence de sanction pour cause de performance insuffisante. Y compris en Angleterre, la concurrence ne semble fonctionner que de façon limitée, puisque les autorités sanitaires privilégient un seul établissement, souvent placé en situation de monopole local, et dans la mesure où les contraintes géographiques pèsent fortement sur le choix du généraliste. L'intrication des enjeux sociaux, politiques, médicaux et économiques encadre fortement l'utilisation des outils d'évaluation de la performance hospitalière, malgré le rôle de légitimation et de renouveau des règles de jeu sur la gestion financière de la protection maladie.

La logique d'attribution des ressources est celle de la motivation de financement prioritaire pour les agences performantes et la pénalisation financière des agences rejetées par la « clientèle ». Toutefois, l'absence de rationalité économique du patient qui ne fait pas ses choix à partir du prix, du fait du caractère contraignant d'un grand nombre de maladies ; les spécificités de la bien santé qui présente plusieurs des caractéristiques des biens publics (en particulier l'existence d'externalités); l'absence de transparence et les asymétries d'information ; les fortes interdépendances entre l'offre et la demande.

Ensuite, on peut faire remarquer que les professionnels de la santé ne se comportent que très partiellement comme des « entrepreneurs de soins » : la dimension des soins prime sur la dimension gestionnaire. Enfin, les mesures analysées ici en termes de libéralisation sont prises parallèlement à d'autres, directement orientées vers la maîtrise des dépenses et allant à l'encontre d'une logique de marché : c'est en particulier le cas du contrôle des prix (médicaments, consultations médicales, séjour à l'hôpital etc.) et des mesures d'encadrement budgétaires¹³⁴⁵. La libéralisation n'exclut pas une tendance d'étatisation des systèmes de protection maladie. La concurrence est en fin de compte orientée vers des finalités définies par les autorités publiques, qui en délimitent strictement les contours : parler de concurrence encadrée semble donc plus adéquat¹³⁴⁶.

¹³⁴⁵ Wessen A., "Structural Differences and Health Care Reform", in F.D. Powell et A.F. Wessen (dir.), *Health Care Systems in Transition. An international perspective*, Londres, Sage, p. 369-392. Thousand Oaks et al., Sage, 1999 ; Thomson, S. and Dixon A., "Choices in health care: the European experience", *Euro Observer*, vol. 6, no 4, European Observatory on Health Systems and Policies, 2004

¹³⁴⁶ Duriez M. et Lequet-Slama D., *Les systèmes de santé en Europe*, Paris, PUF, Que-sais-je?, 1998, p. 112 : « En fait la concurrence instaurée depuis quelques années dans certains systèmes de santé européens est une concurrence organisée, voire une concurrence fictive. Il s'agit d'une option intermédiaire entre

La libéralisation s'inscrit à l'intérieur de systèmes qui restent différenciés : le changement s'opère sans transformation des institutions clefs, mais il est porté par des acteurs qui renforcent leurs positions au sein des réseaux de la politique de protection maladie. La libéralisation constitue plus une transformation au sein d'un système national de protection maladie qu'un changement convergent de système laissant les acteurs existants se conformer à des nouvelles règles. C'est ce qui permet de comprendre que la libéralisation n'est pas antinomique de l'étatisation¹³⁴⁷. Si la distinction entre systèmes nationaux de santé et systèmes à assurance maladie permet de comprendre des différences relatives au type de libéralisation (quasi marchés dans les systèmes nationaux de santé, concurrence pour la couverture des soins et réseaux de soins dans les systèmes à assurance maladie) l'intensité de la libéralisation paraît plus directement liée à des stratégies d'acteurs favorables à l'introduction de mécanismes de marché¹³⁴⁸.

Oakland décrit le processus de management total de qualité comme « le développement des relations à long terme avec moins de fournisseurs, au lieu de court terme avec plusieurs fournisseurs, [qui] conduit au concept de coproducteurs à des réseaux de confiance offrant de qualité et offre dépendante de services et de biens »¹³⁴⁹.

Les relations à court terme produisent plus de stabilité et permettent une manière de gérer les gens qui met l'accent à l'engagement et au développement. Les contrats à court terme, et les contrats qui résultent d'une forte compétition reposée aux prix, rendent peu probable une telle approche de management de ressources humaines.

ii. La gouvernance financière du NHS avec une mise en concurrence mimétique

l'économie administrée et le marché».

¹³⁴⁷ Hassenteufel P., "Les réformes des systèmes de protection maladie entre libéralisation et étatisation: une comparaison européenne (Allemagne, France, Grande-Bretagne)", *Revue internationale de politique comparée*, 1998, vol.5-2, pp. 315-341 ; Hassenteufel, P. S. Delaye, F. Pierru, M. Robelet et M. Serré, « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique Européenne*, no 2, septembre 2000, pp. 29-48 ; Hassenteufel P., *Liberalisation Through the State : Why is the French Health Insurance System Becoming so British?*, *Public Policy and Administration*, Winter 2001, vol. 16, no. 4, pp. 84-95

¹³⁴⁸ Moran M., *Explaining the Rise of the Market in Health Care*, in W. Ranade (dir.), *Markets and Health Care : A Comparative Analysis*, Harlow, Addison Wesley, 1998, pp. 17-33.

¹³⁴⁹ Oakland J.S., *Total Quality Management*, Oxford : Heinemann, 1989

Le système britannique, cas typique des systèmes anglo-saxons-beveridgiens, est financé par l'impôt et régulé directement par des administrations spécialisées. Le NHS britannique se caractérise par son caractère universel (le citoyen, et non seulement le travailleur, est couvert), son uniformité (alors que pour l'assurance maladie le type de couverture dépend de l'activité professionnelle) et par l'accès gratuit aux soins sans conditions de cotisations sociales préalablement payées.

Le cas pionnier de transformation, en termes de mise en place d'un marché de soins, est celui de la Grande-Bretagne. C'est en Angleterre que la couverture privée des soins a été le plus nettement encouragée, principalement sous la forme d'allègements d'impôts. La réforme de 1990 sépare le rôle d'acheteur de celui de prestataire de soins. Ce sont désormais deux types d'acteurs qui achètent, pour leurs patients, des soins hospitaliers, psychiatriques ou paramédicaux : les agences sanitaires de district et les cabinets de médecins généralistes (devenus des gestionnaires de budget : « GP fundholders »). Ils font jouer la concurrence entre établissements de soins, pour le compte de leurs patients. L'argent suit le patient et les établissements préférés des patients sont rémunérés avec plus de ressources. La réforme de 1999 confie ce rôle d'acheteur de soins à des groupements locaux de généralistes et de professions paramédicales, les « Primary Care Groups ». La mise en place de GP « fundholders », ainsi que la suppression d'obstacles au changement de médecin généraliste, ont entraîné une concurrence accrue entre médecins (principalement entre « fundholders » et non « fundholders ») pour augmenter leur nombre de patients, puisque le montant du budget qui leur est alloué en dépend.

La libéralisation de la gouvernance budgétaire a été la plus poussée dans le cas du système de protection maladie britannique¹³⁵⁰. L'introduction des quasi-marchés et la tendance marquée à la participation accrue du secteur privé et des formes de management s'inscrivent dans le contexte général de la réorganisation et le recentrage des priorités de l'administration sociale britannique. Le budget de santé au Royaume-Uni n'était qu'indicatif, et le ministère de la santé (NHS) était en déficit chronique. Le choix de le rendre limitatif a été opéré vers le milieu des années 80. Le Royaume-Uni a en effet opté pour un mécanisme de type budgétaire pluriannuel. Les dépenses de santé sont incluses dans le budget de l'Etat (comme DEL et non pas AME) présenté au printemps ainsi que

¹³⁵⁰ Hassenteufel P., La libéralisation des systèmes de protection maladie européens, op.cit., p. 42-44

dans le pré-budget présenté à l'automne précédent. Ces crédits, en principe limitatifs, peuvent éventuellement être sur consommés mais, dans ce cas, le budget de l'année suivante est amputé par les ministères des finances. Le budget de la santé fait donc l'objet d'un vote parlementaire global portant sur l'ensemble du budget de l'Etat et les recettes ne dépendent pas, comme c'est le cas pour la France, de l'évolution de la masse salariale. Il ne saurait donc, par construction, y avoir un « déficit de la sécurité sociale » et le débat sur les dépenses n'est pas immédiatement déterminé par le dynamisme d'une recette donnée.

Enfin, les dépenses de santé, comme le reste du budget, font l'objet d'un vote pluriannuel et l'objet d'une programmation sur trois ans. La préparation de la programmation pluriannuelle, « spending review », a lieu tous les deux ans (la dernière année de la programmation précédente faisant l'objet d'une révision) et suscite de nombreux débats interministériels, mais une fois les montants arrêtés en fonction des objectifs et des priorités du gouvernement, la déclinaison des enveloppes pluriannuelles dans le budget de l'année ne donne pas lieu à de nouveaux débats. En cas de déficit ou excédent d'un ministère par rapport à cette prévision de dépenses, le budget de l'année suivante est amputé ou augmenté à hauteur du dépassement ou du surplus. Au Royaume Uni, ce qui limite le risque de dépassement au niveau national et rend ainsi inutile tout contrôle au niveau de l'Etat sur une base infra-annuelle est l'application stricte du principe de responsabilité financière du gestionnaire local.

Le degré de contrainte de l'objectif national est strict au Royaume Uni, parce qu'en cas de déficit ou d'excédent par rapport à la prévision, le budget de l'année suivante est réajusté à hauteur du dépassement ou de la sous-consommation constaté. Chaque organisme payeur local, les PCT (« Primary Care Trusts »), est tenu de clôturer son compte à l'équilibre. L'application stricte du principe de responsabilité financière du gestionnaire local limite le risque de dépassement au niveau national et rend ainsi inutile tout contrôle au niveau de l'Etat sur une base infra-annuelle¹³⁵¹.

La création de «quasi -marchés» combinée avec cette stricte décentralisation de la responsabilité financière et le caractère restrictif des plafonds de dépenses de protection maladie au Royaume Uni créent un contexte budgétaire auto-correcteur et auto-stabilisateur qui peut assurer le contrôle efficace.

En ce qui concerne le NHS, «il y eut une tentative pour créer un marché mimétique

¹³⁵¹ En cas d'échec, la responsabilité de l'équipe dirigeante est engagée et peut se traduire par son licenciement.

»¹³⁵². Dans ce cadre, la décision politique est fortement alimentée par l'influence idéologique américaine¹³⁵³. Les recommandations du Rapport de Enthoven sur les problèmes du NHS ont constitué la base conceptuelle pour la réforme de 1990¹³⁵⁴. La libéralisation de la gouvernance financière du N.H.S. britannique avec la création des « quasi-marchés » a ainsi permis de transformer le mode de fonctionnement du système de protection maladie sans pour autant remettre en cause ses fondements politiques (l'accès de tous les citoyens à des soins gratuits) et financiers (le financement par l'impôt)¹³⁵⁵. Enfin, dans le cas britannique, les décisions prises en termes de mise en concurrence correspondent à des changements significatifs dans le réseau national de la politique de santé, en particulier la marginalisation de la profession médicale et le renforcement du politique par rapport à l'administration de la santé¹³⁵⁶.

La confrontation entre le gouvernement et la profession aboutit aux propositions de 1989 de réforme du NHS selon lesquelles le cadre institutionnel et financier du NHS continue à être financé presque totalement par la fiscalité générale. Mais, les Conservatoires décident d'introduire les principes du marché dans ce cadre donné. Premièrement, une distinction a été établie entre acheteurs et fournisseurs de soins de santé: désormais les premiers achètent les soins requis par leur population aux hôpitaux (une part grandissante d'entre eux sont devenus maintenant des institutions *-trusts-* indépendantes). Les gestionnaires acheteurs agissent en fait comme mandataires des consommateurs. Deuxièmement, le nouveau contrat des médecins généralistes a été défini au vue de les rendre plus réceptifs aux demandes du consommateur; en retour ces médecins peuvent choisir de devenir responsables d'un fonds, c'est-à-dire de disposer d'un budget pour acheter des soins médicaux aux patients inscrits.

Dans le cas du NHS, les hôpitaux, les médecins, les directeurs d'unités et les infirmières ont été appelés d'adopter leurs comportement afin de maximiser l'efficacité de chaque agence ou unité. Cette harmonisation des comportements n'a pas été réussie

¹³⁵² Jobert B., *Le tournant néolibéral en Europe*, op.cit., p. 111

¹³⁵³ Dolowitz D., Hulme R., Nellis M., O'Neill F., *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA ?*, Buckingham, Open University Press, 2000 ; Dolowitz D., Marsh D., "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance*, 2000, 13 (1), p.5-24

¹³⁵⁴ Enthoven A. C., *Reflections on the management of the National Health Service*. London: Nuffield Provincial Hospitals Trust; 1985 ; Enthoven, A. C. , «The History and Principles of Managed Competition», *Health Affairs*, 12, pp. 24-48

¹³⁵⁵ Hassenteufel P., *La libéralisation des systèmes de protection maladie européens*, op.cit., p. 43

¹³⁵⁶ Hassenteufel P., *La libéralisation des systèmes de protection maladie européens*, op.cit., p. 329

par «la main invisible du marché mais par la main visible de l'Etat qui distribuait des sanctions et des primes avec l'objectif de rendre les individus rationnels, égoïstes et efficaces, même si l'individu était un médecin et une infirmière»¹³⁵⁷.

Si la division entre le management et le travailleur a été souvent supposée être celle de deux groupes, les managers et les travailleurs, cela est inopportun pour l'analyse de management du NHS¹³⁵⁸. Premièrement, les travailleurs professionnels assumaient déjà des responsabilités de management, comme l'organisation et la régulation du travail des professionnels qui sont bas dans la hiérarchie. Deuxièmement, les changements les plus récents ont essayé de renforcer le rôle managérial des médecins et surtout des GP et des conseillers. Troisièmement, le management est mieux conceptualisé comme une fonction ou une série de tâches d'une variété de personnes.

L'influence de management tayloriste dans le NHS a été massivement renforcée avec l'introduction des managers généraux au NHS, après le rapport Griffiths¹³⁵⁹. Les «attaques» du rapport Griffiths ont été guéries par les travailleurs du NHS parce qu'elles ont été considérées comme des attaques au professionnalisme, le débat étant entre la défense de l'expertise professionnelle, comme essentielle dans la prise de décisions au NHS, contre l'assertion des managers généraux qu'ils étaient capables d'améliorer l'efficacité¹³⁶⁰. La campagne des professionnels de santé n'a pas réussi à bloquer l'imposition des nouveaux managers généraux.

La prochaine vague de managérialisation a eu lieu à la base du Livre Blanc «Working for Patients»¹³⁶¹ qui a introduit les marchés dans le NHS, cherchant à rendre les

¹³⁵⁷ Scott A. et Le Galès P., « A British Bureaucratic Revolution? » *Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules"*, op.cit., p. 134

¹³⁵⁸ Walby S. and Greenwell J., *Managing the National Health Service*, in Clarke J., Cochrane Al. And McLaughlin E. (eds.), *Managing Social Policy*, p. 58

¹³⁵⁹ DHSS, *The NHS management inquiry (The Griffiths Report)*, London : HMSO, 1983. L'importance du rapport Griffiths consistait à un attentat manifeste d'introduire le managérialisme en mettant en place de managers traditionnels. Griffiths avait explicitement l'intention d'introduire des formes de management conventionnelles du secteur privé dans le NHS, selon laquelle les managers généraux étaient attendus subordonner les professions de santé à une seule chaîne de commande. Cela était supposé dépasser la structure syndicaliste développée dans l'après-guerre selon laquelle chaque profession était en réalité auto gouvernée.

¹³⁶⁰ Butler J., *Patients, policies and politics : before and after « Working for Patients »*, Buckingham : Open University Press, 1992

¹³⁶¹ Department of Health, *Working for Patients, White Paper Cm 555*, London : HMSO, 1989

médecins managers au lieu de mettre les médecins sous contrôle de management¹³⁶². Au lieu de poser les professionnels contre les managers, les anciens professionnels de santé sont encouragés à devenir plus managériaux. Le développement du managérialisme dans les professions existantes, au lieu de poser l'un contre l'autre a été jugé comme une stratégie plus subtile et probablement plus efficace pour l'introduction du managérialisme.

La résistance aux changements promus par ce Livre Blanc se trouve à un niveau différent, celui de la résistance contre le développement des hôpitaux à des trusts, et General Practitioners à des gestionnaires de fonds¹³⁶³. Pourtant, tandis que la forme de développement du rôle des médecins comme contrôleur de budget est nouvelle, le contrôle des médecins sur les ressources ne l'est pas, vu qu'ils ont toujours pris des décisions « aux intérêts du patient ». La sous-clause « dans le contexte de ressources disponibles » a toujours été présente, mais elle était moins fréquemment exprimée dans le débat public que maintenant. «Les médecins ont toujours décidé entre eux les priorités de l'allocation de ressources. [...] Pourtant, ces décisions étaient jadis articulées d'une terminologie médicale centrée autour du besoin»¹³⁶⁴. Le changement était l'introduction des finances à un niveau inférieur de prise de décision et une reconnaissance plus manifeste de la centralité des questions financières dans la fixation des priorités. La managérialisation croissante de la médecine peut être comprise comme une forme inspirée de la théorie de nouveau management. Pourtant, il y a eu des changements parallèles qui sont plus proches au taylorisme, surtout en ce qui concerne le contrôle plus rigoureux sur les contrats des conseillers et la surveillance plus intense de leur pratique. Un troisième élément de l'intensification de la surveillance du travail des professionnels de santé est celui du processus d'évaluation des résultats de traitement. Ce processus semble être associé à la fois à l'éthique du service et au processus de management.

¹³⁶² Walby S. and Greenwell J., *Managing the National Health Service*, op.cit., p. 60

¹³⁶³ Les priorités et le discours du nouveau management peuvent être retracés dans ce point avec l'accent mis à donner du pouvoir de décision au travailleur de première ligne, ici le médecin, qui est considéré être plus proche aux besoins et souhaits du client. L'implication accrue dans l'allocation de ressources faite manifestement, est un élément clef du nouveau management de soins médicaux par les médecins. Les changements après 1989 dans la forme de management ont introduit une discussion ouverte sur les finances et la délégation avouée des décisions financières vers le bas de l'échelle. Comme part de leur managérialisation, les médecins sont devenus plus impliqués dans la prise de décisions financières. Ceci peut être présenté comme l'impact décentralisant du nouveau management.

¹³⁶⁴ Walby S. and Greenwell J., *Managing the National Health Service*, op.cit., p. 61

Donabedian a décrit trois aspects différents de l'offre de services de santé attribués à l'évaluation et par conséquent à la surveillance : la structure, les processus et les résultats des soins médicaux¹³⁶⁵. Afin de remplir cette réforme, le management a assumé un rôle central dans le NHS. Les réformes de Griffith et les réformes de NHS nécessitaient des managers pour gérer les professionnels en contraste à un cadre administratif qui existait auparavant pour soutenir les services professionnels¹³⁶⁶.

Le livre blanc «Working for Patients» de 1989¹³⁶⁷ a explicitement introduit les marchés dans le NHS pour la première fois. C'était part des croyances conservatives dont les marchés pourraient produire plus d'efficacité par rapport aux services étatiques. Des acheteurs et des vendeurs ont été créés pour la séparation acheteurs et des fournisseurs. Les acheteurs sont de deux sortes : toutes les Autorités Régionales de Santé¹³⁶⁸ et les « General Practitioners » qui réussissent à devenir gestionnaires de fonds. Les fournisseurs étaient les hôpitaux et autres organisations de santé. Pourtant, même cette application compromise et atténuée a représenté un changement de masse dans l'organisation du NHS.

Les acheteurs étaient présumés choisir en termes de coût et de qualité et de changer leurs fournisseurs comme nécessaire pour la meilleure efficacité. Le choix entre deux types d'acheteurs semble avoir été à la fois un expérimente et un compromis. Les Autorités Régionales de Santé sont les grandes organisations qui récemment ont été encouragées à former des groupes pour créer des «trusts» encore plus larges. Les General Practitioners gestionnaires de fonds, au contraire, sont des unités plus petites.

¹³⁶⁵ Donabedian A., *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003 ; Coulter A., *Evaluating the outcome of health care*, dans Cage J. , Calnan M. et Bury M. (éds), *The sociology of the health service*, London : Routledge, 1991 ; Donabedian A. *Explorations in quality assessment and monitoring*. Vol. I. The definition of quality and approaches to its assessment, 1980; Vol. II. The criteria and standards of quality, 1982; Vol. III. The methods and findings of quality assessment and monitoring: an illustrated analysis. Ann Arbor: Health Administration Press, 1985

¹³⁶⁶ L'implication des médecins au management a été développée depuis le premier rapport de « Cogwheel » en 1967. Une initiative récente, encouragée par le Working for Patients et conçue pour impliquer les effectifs professionnels plus étroitement au management budgétaire est l'établissement de conseils d'administration cliniques. L'audit médical a été initié en Grande-Bretagne par les médecins mais il a été rapidement développé après la publication du WfP, quand il est devenu une pratique obligatoire. Cette nouvelle surveillance des médecins, et surtout les conseillers, introduit alors un contrôle de type tayloriste.

¹³⁶⁷ Parliament, *Working for patients*, London, HMSO, 1989, Cm 555.

¹³⁶⁸ District Health Authorities

La relation entre acheteurs et fournisseurs est réglée par le marché et par les contrats. Les acheteurs concluent des contrats¹³⁶⁹ avec des unités de fournisseurs pour un nombre d'unités de service, avec une petite somme conservée pour des traitements extracontractuels.

A la base de la théorie du nouveau management il y a une conception optimiste de la nature humaine selon laquelle les personnes seront productives si elles seront bien traitées, et ainsi vont utiliser leur autonomie avec créativité pour le consommateur ; mais cette rhétorique est assimilable aux techniques tayloristes avec l'agenda de contrôle extensif des travailleurs qui ne sont pas fiables. La question finale est alors d'ordre politique, celle de l'agenda du gouvernement pour la santé. Le nouveau management par de marchés hybrides a le potentiel de responsabiliser à la fois les producteurs et les consommateurs. Les indicateurs de qualité, les cibles de résultats, des évaluations de performance pourraient être utilisés pour améliorer les services en faveur du patient, mais, dans une logique d'intense « rationalisation de coûts », il est assez probable qu'ils soient utilisés pour presser les travailleurs.

Le managérialisme dans le NHS a été introduit avec le discours de mettre les consommateurs avant les producteurs. Pourtant, le contexte de contraintes importantes de coûts a réduit son potentiel d'améliorer effectivement les services pour les patients.

iii. Un système français de pilotage technocratique des dépenses primordialement assurancielles

Dans le système français, le risque maladie est financé par des cotisations versées par les actifs et leurs employeurs. Le système est régulé par des caisses, gérées par les représentants des financeurs (syndicats et patronat) qui négocient les tarifs des prestations

¹³⁶⁹ Walby S. and Greenwell J., *Managing the National Health Service*, op.cit., 66 : Ils existent trois types de contrats : les contrats en paquets/blocs, les contrats de volume et de coût et les contrats de coût par incident. Le dernier est celui le plus proche du modèle de marché, tandis que les contrats en bloc sont ceux rassemblant le plus au modèle bureaucratique. Les services d'urgence et plusieurs services médicaux sont fréquemment payés par un contrat en bloc, tandis que la chirurgie des listes d'attente utilise le contrat de coût et de volume ou du coût par incident. Ces distinctions reflètent dans la pratique que les services médicaux d'urgence ne correspondent pas bien à la structure de marché de la liste d'attente.

avec les médecins (exerçant essentiellement en cabinets libéraux) et les hôpitaux (à majorité publique). La couverture du risque maladie d'un assuré dépend du montant de ses cotisations, sur la base de son activité socioprofessionnelle. C'est donc le lien étroit avec le travail qui caractérise les systèmes à l'assurance maladie.

En France, la concurrence ne s'exerce que pour la couverture complémentaire. Dans le cas des systèmes nationaux de santé, la concurrence fonctionne différemment par rapport aux marchés privés puisque tout citoyen est obligatoirement couvert publiquement, mais il peut également souscrire librement à un programme d'assurance privée qui lui permet de bénéficier de soins privés supplémentaires.

Depuis 1996, l'évolution des dépenses d'assurance maladie est encadrée par le vote annuel d'une loi de financement de la Sécurité sociale. Le «trou» de la branche maladie de la sécurité sociale s'est néanmoins creusé de manière significative¹³⁷⁰ et les choix de redressement des comptes de l'assurance maladie se font dans les deux parts de l'équation. Du côté des ressources augmenter les prélèvements¹³⁷¹, et du côté des dépenses maîtriser les dépenses (par les prix ou les volumes) ou diminuer les remboursements¹³⁷².

Le principe de la gestion de la sécurité sociale par les seuls partenaires sociaux

¹³⁷⁰ Dorival C., Menaces sur la protection sociale, *Alternatives Economiques* n° 296, novembre 2010 : « Le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2011 prévoit plusieurs mesures pour réduire ce déficit: diminution du niveau de prise en charge de certains médicaments, restrictions d'accès au statut d'affections de longue durée (ALD, qui permettent une prise en charge à 100% pour les malades chroniques, mais représentent 60% des dépenses d'assurance maladie), baisse des tarifs des radiologues et des biologistes. Les tarifs des généralistes, quant à eux, doivent cependant augmenter au 1er janvier prochain ».

¹³⁷¹ Dorival C., Menaces sur la protection sociale, *Alternatives Economiques* n° 296, novembre 2010 : « La hausse des prélèvements a été largement utilisée jusqu'en 2008: augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), transferts de taxe, reports de dettes, etc. (2); mais cela va à l'encontre des orientations du gouvernement actuel, qui souhaite plutôt diminuer le niveau des impôts et des cotisations. Le PLFSS 2011 prévoit néanmoins d'affecter au financement de la Sécu 7,2 milliards d'euros de recettes nouvelles, liées à la réduction de niches fiscales et sociales ».

¹³⁷² En matière de maîtrise des dépenses de santé, des mesures ont été prises dans les années 2000, notamment pour développer les médicaments génériques et inciter les médecins à réduire leur volume de prescriptions. En ce qui concerne la diminution des remboursements, le gouvernement a poursuivi l'introduction du forfait d'un euro non remboursable sur les consultations en 2004, d'une franchise de 50 centimes sur les boîtes de médicaments en 2008 et la hausse progressive du forfait hospitalier. Ces mesures ont conduit à une diminution progressive de la part des dépenses prises en charge par la Sécurité sociale et l'augmentation des remboursements par les couvertures complémentaires.

avait été sapé par la création de la CSG en 1990¹³⁷³. Un impôt s'était substitué en partie au financement par les cotisations sociales, c'est-à-dire par un salaire différé dont la négociation devait légitimement revenir aux partenaires sociaux. Suivant cette direction, le gouvernement d'Alain Juppé a mis en œuvre une réforme traduisant une véritable rupture politique et institutionnelle, qui a explicitement posé la question du pilotage de la sécurité sociale et elle a «levé le tabou de son organisation historique». Le texte fondateur de la République a consacré le rôle du Parlement dans la définition et le suivi des objectifs de l'assurance maladie. La loi de financement de la sécurité sociale, avec la révision constitutionnelle, est devenue l'instrument annuel de son intervention. Dans le même temps, les élections des administrateurs des caisses de sécurité sociale ont été explicitement supprimées. La création de structures nouvelles comme les agences régionales de l'hospitalisation a renforcé les pouvoirs d'action territoriale de l'Etat.

La crise financière de l'assurance maladie depuis 2003, exceptionnelle par son ampleur et sa durée, s'est accompagnée du retour des politiques de maîtrise de la demande qui avaient quasiment disparu depuis le plan Seguin. L'introduction du forfait de un euro par la loi du 13 août 2004, puis des franchises par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, a symbolisé la politique de la « responsabilisation » des assurés sociaux promue par les autorités politiques. Ces mesures s'inscrivaient dans une logique d'ensemble, comme en témoigne la création d'un forfait de 18 euros en 2006, mis à la charge des personnes hospitalisées dispensées du ticket modérateur¹³⁷⁴ lorsque celui-ci aux honoraires des médecins exerçant en secteur 2, c'est-à-dire conventionnés aux honoraires libres, mais également la création d'un droit à dépassement pour les médecins du secteur 1 aux honoraires opposables lorsque le patient n'est pas adressé par le médecin traitant, ont accru le reste à charge supporté par les assurés sociaux.

«Le dispositif de financement de la dette sociale mis en place au milieu des années 1990 se voulait un outil de responsabilisation collective, mettant en lumière le caractère anormal d'un déficit social, prévoyant son amortissement sur une durée relativement courte par l'affectation d'un prélèvement supplémentaire spécifique. Il a permis de financer des déficits qui ont presque quadruplé en points de PIB en conjuguant allongement de la durée d'amortissement sur toute une génération et apport de

¹³⁷³ Tabuteau D., « Crises et réformes », Les Tribunes de la santé, 2009/1 no 22, pp. 19-40, p. 34 Enfin les lois du 31 juillet 1991 sur l'hôpital, les cliniques et les laboratoires de biologie médicale avaient rappelé le rôle de l'État dans la régulation des dépenses et même introduit une dose de tripartisme dans la politique conventionnelle.

¹³⁷⁴ Après les mesures d'augmentation du ticket modérateur de 1993.

ressources diverses dans des conditions telles que le coût de la dette n'est plus véritablement identifiable par les assurés sociaux et apparaît comme indolore¹³⁷⁵. De vertueux, le système est devenu d'autant plus déresponsabilisant que l'ACOSS a réussi à assurer le préfinancement des déficits avant reprise de dette par la CADES par appel direct aux marchés »¹³⁷⁶.

Dans un effort de contrôle de dépassement des plafonds d'enveloppes d'assurance-maladie, le choix français n'a pas été celle de la gouvernance par le marché de santé et la délégation des responsabilités financières, à cause de ses caractéristiques précitées. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été institué en 1996 comme forme de régulation et de contrôle de la dynamique des dépenses de santé financées par la sécurité sociale, accompagnant le vote annuel des lois de financement de la sécurité sociale¹³⁷⁷. Il ne s'agit pas d'un budget au sens strict du terme parce que les dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie se déterminent par des décisions prises de façon décentralisée par les producteurs de soin et par les assurés sociaux. Tandis que la décision «médicale» est nécessairement diffusée à la base, la décision financière et la responsabilité reste (contre l'exemple britannique) piloté au niveau central.

Le respect de l'ONDAM prévu par les lois de programmation représente un engagement plus fort, car son dépassement conduirait à compromettre l'ensemble de la trajectoire engagée des finances publiques, mais ces lois de programmation ne sont pas revêtues d'une valeur juridique supérieure à celle des autres lois¹³⁷⁸. Par conséquent, le choix français est du point de vue d'une gouvernance financière au sens normatif, un choix imparfait qui ne contribue pas vers une gestion holistique et structurelle des plafonds. Tandis que le système britannique s'efforce de remédier au manque de plafond restrictif par un marché encadré, le modèle français se limite à un modèle de contrôle *ad hoc* suivant des critères d'expertise.

¹³⁷⁵La signature de la CADES et celle de l'ACOSS comme émetteur à court terme sont reconnues sur les marchés avec la meilleure notation possible, le financement des déficits sociaux est assuré à des niveaux jamais atteints et à des conditions plutôt favorables grâce à la faiblesse des taux d'intérêt dans un contexte de grave crise financière.

¹³⁷⁶ Cour des Comptes, La sécurité sociale, septembre 2011, p. 104

¹³⁷⁷ L'ONDAM couvre essentiellement des dépenses des régimes d'assurance maladie obligatoires, mais aussi des dépenses des régimes d'accidents du travail et maladies professionnelles.

¹³⁷⁸ Cour des Comptes, La sécurité sociale, septembre 2011, p.52

Les dépenses de santé remboursées par l'assurance maladie obligatoire ne procèdent pas d'une allocation de crédits à caractère limitatif gérés par une autorité centrale. Cette caractéristique qui résulte des choix fondamentaux relatifs à l'organisation de notre système de soins implique que l'ONDAM a deux objectifs principaux : «formaliser et solenniser l'objectif annuel de dépenses d'assurance maladie cohérent avec les choix essentiels faits par le pays en matière de finances publiques au sens large ; constituer la référence et le cadre financier à l'intérieur duquel les politiques de maîtrise médicalisée et de régulation sectorielle doivent être mises en œuvre»¹³⁷⁹.

La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie a créé le comité d'alerte pour intervenir quand le dépassement de l'ONDAM voté risque d'atteindre un seuil fixé à 0,75% du total¹³⁸⁰. Sa responsabilité principale est « d'alerter le Parlement, le Gouvernement, les caisses nationales d'assurance maladie et l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement »¹³⁸¹. La loi du 13 août 2004 donnait compétence à l'UNCAM pour fixer, réduire ou supprimer la participation de l'assuré. Le législateur a rétabli dès 2006 la compétence de l'Etat pour réduire ou supprimer cette participation¹³⁸².

Mais ce sont surtout les conditions de la mise en œuvre de la compétence donnée à l'UNCAM de faire varier globalement les taux de remboursement qui posent question. Réduire de plusieurs points le taux de remboursement de telle catégorie d'actes ou de produits de santé serait une décision politiquement sensible car il vise une part très importante de la population. Le ministre garde, il est vrai, le pouvoir de s'opposer aux décisions de l'UNCAM pour des motifs de santé publique, cependant on est bien obligé de s'interroger quelle est la légitimité d'une telle décision, dépourvue d'une légitimation de représentation ou d'une légitimation d'efficacité marchande.

¹³⁷⁹ Rapport Du Groupe De Travail Sur Le Pilotage Des Depenses D'assurance-Maladie, Avril 2010

¹³⁸⁰ Article 40 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

¹³⁸¹ Article L.114-4-1 du code de la sécurité sociale. Composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social, le comité d'alerte rend chaque année obligatoirement au moins un avis avant le 1er juin sur « le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours ».

¹³⁸² Article 70 de la LFSS 2006 modifiant de nouveau les articles L. 322-2 et L. 322- 3 du code de la sécurité sociale

Avec la création de la Haute Autorité de santé (HAS), une autorité publique indépendante à caractère scientifique dotée de la personnalité morale, le législateur entend instaurer une expertise scientifique impartiale qui objectiverait les décisions de l'administration. Assumant un rôle partagé entre régulation et expertise, la HAS exerce en propre des pouvoirs décisionnels (certification des hôpitaux ou élaboration de référentiels) mais en même temps elle est sollicitée pour rendre des avis, en particulier en matière de médicaments, qui ne s'imposent pas juridiquement au Gouvernement.

La HAS est ainsi confrontée à la difficile articulation entre avis scientifique et décision politique dans des termes qui ne sont pas fondamentalement différents de ce qu'ils seraient si elle n'était pas une haute autorité indépendante mais un établissement public. Toutefois, la durée du mandat des membres du collège et l'indépendance à l'égard des pressions politiques ou industrielles favorisent le développement de la confiance chez les professionnels et les usagers. C'est leur rôle et leur place «d'élite technocratique» qui justifie le rôle de la HAS, une Autorité éloignée du jeu politique ainsi que du rôle du «manager». Concrètement, il s'agit plutôt d'une synthèse originale entre logique bureaucratique-d'expertise et fonction de gestion active.

Pour la gouvernance de l'ONDAM, il a été retenu d'instaurer un comité de pilotage se réunissant régulièrement, de renforcer le suivi statistique et comptable de l'ONDAM et de rassembler dans une même entité l'ensemble des acteurs de la production des données. Il a été aussi retenu d'augmenter la fréquence des avis obligatoires du comité d'alerte en prévoyant un tel avis dès la mi-avril et d'abaisser progressivement le seuil d'alerte à 0,5 % de l'ONDAM¹³⁸³. En particulier par la mise en place d'un pilotage plus ferme ainsi que par le recours à de nouvelles mesures de régulation à effet immédiat, l'ONDAM a été respecté pour la première fois en 2010 depuis 1997¹³⁸⁴.

Les trois orientations de régulation retenues par les pouvoirs publics consistent :

- à instaurer des mécanismes systématiques de mise en réserve en début d'année de dotations s'apparentant à des crédits budgétaires, les décisions de dégel, total ou partiel

¹³⁸³ Cour des Comptes, La sécurité sociale, septembre 2011, p.52

¹³⁸⁴ Comme il est souligné dans le Rapport Briet, «contrairement à ce que l'on pourrait penser en première analyse, ce ne sont pas les ONDAM les plus « généreux » facialement (progression importante par rapport à l'année précédente) qui sont les moins dépassés ni les ONDAM les plus stricts qui sont le plus dépassés».

ou d'annulation, étant prises en cours d'année par le comité de pilotage¹³⁸⁵ ;

- à conditionner, sous la responsabilité du comité de pilotage, la mise en œuvre de tout ou partie des nouvelles mesures contenues dans la LFSS (ainsi que celles susceptibles d'être décidées en cours d'année) au respect de l'ONDAM¹³⁸⁶. La mise en œuvre conditionnelle des mesures nouvelles pourrait reposer sur deux types de mécanisme. D'une part, les mesures de revalorisation qui affectent les tarifs de prestation ou les conditions de remboursement, facilement identifiables pour les gestionnaires,

¹³⁸⁵ Le mécanisme permet de suspendre une hausse de tarifs prévue dans le cadre des négociations conventionnelles en cas d'alerte (Article 36 de la LFSS de 2008). Toute mesure conventionnelle ayant pour effet une revalorisation entre en vigueur au plus tôt à l'expiration d'un délai de six mois à compter de son approbation par les ministres de la santé et de la sécurité sociale. Néanmoins, si le comité d'alerte considère qu'il existe un risque sérieux de dépassement, la revalorisation conventionnelle est suspendue après consultation des parties signataires. A défaut d'un avenant fixant à nouveau une date d'entrée en vigueur, la revalorisation est reportée au 1er janvier de l'année suivante. Sous réserve de ce mécanisme lié à l'alerte, il n'existe pas de dispositif de mise en œuvre conditionnelle des dépenses de l'ONDAM. La mise en œuvre des mesures nouvelles notamment, n'est pas étalée dans le temps afin de faciliter le respect de l'ONDAM. La proposition de Briet était de développer la mise en œuvre conditionnelle d'une partie des dépenses et accélérer en cas d'alerte la mise en œuvre des mesures de régulation ex-post. Pour assurer le strict respect de l'ONDAM voté et non pas le non franchissement du seuil d'alerte, le comité de pilotage de l'ONDAM doit être doté de nouveaux leviers d'action assurant une gestion préventive des risques de dépassement. A cet effet, le groupe de travail propose de doter le comité de pilotage le pouvoir de la mise en œuvre conditionnelle des mesures nouvelles de la LFSS et des mesures susceptibles d'être décidées en cours d'année et de la mise en réserve d'une fraction des dotations.

¹³⁸⁶ Rapport Du Groupe De Travail Sur Le Pilotage Des Dépenses D'assurance-Maladie, op.cit.p. 46 : Le groupe de travail a proposé la mise en œuvre conditionnelle de tout ou partie des mesures nouvelles incluses dans la LFSS et des mesures nouvelles susceptibles d'être décidées en cours d'année au respect de l'ONDAM. Il s'agit d'identifier les mesures nouvelles sur lesquelles les gestionnaires peuvent appliquer une mise en œuvre conditionnelle (mesures d'amélioration de la prise en charge de certaines catégories d'actes ou d'assurés, mesures de revalorisation générale ou catégorielle concernant les professionnels de santé, plans pluriannuels de santé publique, créations de places dans le secteur médico-social, etc.).

Tout ou partie des mesures nouvelles ainsi identifiées ne serait mis en œuvre que lorsque leur exécution serait estimée compatible avec l'ONDAM voté, dans le courant du 2ème semestre de l'année (n) et, dans tous les cas, une fois connu l'avis du comité d'alerte de fin mai.

Le dégel des mesures nouvelles interviendrait sur la base d'une décision du comité de pilotage de l'ONDAM ; en cas d'incertitude sur les risques de dépassement de l'ONDAM voté, le comité de pilotage de l'ONDAM pourrait décider un dégel partiel des mesures nouvelles (mise en œuvre à partir d'octobre par exemple ou mise en œuvre de certaines mesures nouvelles) ou décider de maintenir le gel sur l'ensemble des mesures nouvelles. Dans le même esprit, toute mesure nouvelle prise en cours d'année et ayant un

seraient conditionnées, en totalité ou en partie, dès le PLFSS, au respect de l'objectif. D'autre part, les mesures nouvelles qui n'affectent pas les tarifs de prestation et qui sont financées sur dotations pourraient faire l'objet d'un gel, partiel ou total, dans le courant du 1er trimestre.

- à prévoir en cas d'alerte des mécanismes de décision adaptés et des procédures de consultation simplifiées afin d'assurer la mise en œuvre effective rapide des mesures correctrices¹³⁸⁷.

Le comité d'alerte est composé de trois membres : le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale (nommé pour trois ans par le Premier président de la Cour des comptes), le directeur général de l'INSEE (nommé par le Gouvernement) et une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social. Le comité d'alerte n'a pas de service propre mais fonde son avis notamment sur les travaux et les auditions des services de l'Etat et des caisses nationales.

Chaque année, au plus tard le 1er juin, le comité rend un avis sur le respect de l'ONDAM. Lorsqu'il considère qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'ONDAM de plus de 0,75 %¹³⁸⁸, il le notifie au

impact financier sur l'ONDAM devrait par ailleurs faire l'objet d'un examen de compatibilité avec le respect de l'ONDAM voté. Avant l'adoption de mesures nouvelles en cours d'année, la formation technique du comité de pilotage (comité des directeurs) procéderait de manière systématique à la réalisation d'études d'impact, notamment financier, des mesures nouvelles proposées et identifierait des contreparties possibles (régulation d'autres postes de dépenses). Le comité de pilotage, au niveau des ministres, déciderait ensuite sur la base de cette analyse de la mise en œuvre des mesures nouvelles et le cas échéant des mesures de régulation complémentaires.

Mettre en réserve en début d'année une fraction des dotations

¹³⁸⁷ Rapport Du Groupe De Travail Sur Le Pilotage Des Depenses D'assurance-Maladie, op.cit.p. 51 : Prévoir en cas d'alerte des mécanismes de décision adaptés et des procédures de consultation simplifiées afin d'assurer la mise en œuvre effective rapide des mesures correctrices. Pour des raisons tant de principe, que de faisabilité technique et juridique, le groupe de travail n'a pas retenu l'hypothèse, parfois évoquée, de systématiser la variabilité infraannuelle des tarifs de prestation et de taux de remboursement comme moyen de « stabilisation automatique » de la dépense. Il lui est apparu que cette solution, dont l'applicabilité est problématique et qui, au demeurant n'existe dans aucun pays, ne pouvait être considérée comme la solution normale et pérenne aux problèmes soulevés. Le groupe de travail estime en revanche légitime, afin d'assurer la mise en œuvre la plus rapide possible des mesures correctrices dans les cas exceptionnels où l'alerte serait déclenchée, d'aménager les mécanismes de décision et de consultation liés aux mesures de régulation ex-post, qu'elles s'appliquent aux tarifs des prestations et biens médicaux ou aux participations exigées des assurés.

¹³⁸⁸ Aux termes du décret du 12 octobre 2004 pris en application de l'article L. 114- 4-1 du CSS.

Parlement, au Gouvernement et aux caisses d'assurance maladie, à charge pour ces dernières de proposer des mesures de redressement dans le délai d'un mois.

Le comité d'alerte n'est ni une instance de conseil scientifique, ni une instance dotée de pouvoirs de décision. Sa composition en fait un organe indépendant qui a l'obligation de faire état des risques de dépassement des objectifs. Il a pour mission de faire la transparence sur la situation financière de l'assurance maladie et d'amener les pouvoirs publics à prendre des décisions si le seuil d'alerte est atteint.

Le comité de suivi de l'ONDAM, dont l'existence n'est pas formalisée, ne se réunit pas régulièrement¹³⁸⁹. Il est pourtant chargé du suivi et de l'analyse de la dépense d'assurance-maladie et de la mise en oeuvre des actions permettant de concourir au respect de l'ONDAM et au retour à l'équilibre de la branche assurance maladie. Ce comité n'est pas prévu par un texte législatif ou réglementaire.

Le Rapport Briet de 2010 indiquait que, si la procédure d'alerte a permis de limiter les dépassements de l'ONDAM, elle n'est pas parvenue à assurer le respect de l'ONDAM¹³⁹⁰ proposant de refondre le dispositif de pilotage et d'alerte pour assurer le respect de l'objectif. Le renforcement du respect de l'ONDAM repose sur un suivi attentif et régulier des risques de dépassement, mais surtout elle repose sur une approche le plus en amont possible de la régulation des dépenses. Il s'agit en effet moins de suivre l'exécution des dépenses que de les piloter afin de rester au plus près de l'objectif voté par le Parlement.

La situation actuelle en dépit d'une gamme d'outils assez large, est celle d'une régulation qui s'exerce principalement après le constat d'un dépassement ou une alerte avec des résultats limités, pour cela on exprime la nécessité d'instaurer de nouveaux outils

¹³⁸⁹ Le comité de suivi de l'ONDAM réunit sous la présidence du ministre de la santé et des sports et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, les directeurs de la DSS, de la DGOS, de la DGS (direction générale de la santé), de la CNSA, le directeur général de l'UNCAM et le président du CEPS (comité économique des produits de santé).

¹³⁹⁰ Rapport Du Groupe De Travail Sur Le Pilotage Des Dépenses D'assurance-Maladie, op.cit., p.34 : La procédure d'alerte actuelle présente en effet plusieurs limites : le comité d'alerte se prononce fin mai sur des données partielles. De plus, la certitude avérée d'un dépassement intervient souvent trop tardivement pour parvenir à corriger la dérive des dépenses, des mesures de redressement ne sont obligatoires que lorsqu'un « risque sérieux » de dépassement de l'ONDAM se matérialise et le seuil d'alerte s'est en quelque sorte substitué à l'objectif comme référence de bonne gestion. Finalement, la gouvernance actuelle de l'ONDAM n'impose pas strictement aux caisses d'assurance-maladie ou au gouvernement de faire des propositions de redressement égales au dépassement estimé, ni au gouvernement de prendre des mesures correctrices de cette ampleur.

afin de prévenir les risques de dépassement et limiter leur ampleur.

La loi du 13 août 2004 réorganise la répartition des pouvoirs de décision, de régulation et d'expertise, ainsi que les modalités d'association à l'exercice de ces pouvoirs, afin de clarifier les rôles entre l'Etat et les caisses d'assurance maladie. Le législateur focalise le rôle de l'Etat sur la détermination des objectifs et des principes généraux de l'assurance maladie, tout en lui conservant les moyens d'agir directement en cas de difficulté, en raison de sa responsabilité politique à l'égard des citoyens. Dès lors, «il institue ou renforce des structures indépendantes chargées de participer notamment à la régulation des dépenses, mais sans leur conférer la plénitude des outils pour exercer leurs compétences»¹³⁹¹.

En tant que gardien de l'ONDAM, l'UNCAM hérite de certaines compétences exercées précédemment par l'Etat, comme l'admission au remboursement des actes et prestations et la fixation du niveau des remboursements. A titre indicatif, l'UNCAM détermine le niveau du ticket modérateur, du forfait hospitalier ainsi que la valeur du nouveau forfait par acte et par consultation. Les pouvoirs de l'UNCAM sont cependant encadrés¹³⁹².

Alors que le caractère de la gouvernance renvoie à des rapports plus horizontaux entre acteurs étatiques et non-étatiques, les réformes françaises, en particulier depuis le plan Juppé, ont contribué au sens contraire, c'est-à-dire à l'affirmation du rôle d'acteurs étatiques au détriment des caisses¹³⁹³, confirmant la conclusion de Hassenteufel que l'étatisation et la gouvernance active ne sont pas des notions antinomiques¹³⁹⁴. A partir des années 1980, un nombre croissant d'acteurs et d'observateurs souligne la confusion des responsabilités et on constate un processus d'affirmation de l'Etat dans le système d'assurance maladie, qualifié d'« étatisation ». Toutefois, selon Bras, ce terme

¹³⁹¹ Cour des comptes, Rapport La sécurité sociale, Chapitre 7 La nouvelle gouvernance de l'assurance maladie, La documentation française, Septembre 2007, p. 172

¹³⁹² Art R. 322-1 du code de la sécurité sociale. Les variations de taux de ticket modérateur autorisées à l'UNCAM sont strictement limitées par un décret du 30 décembre 2004, dit décret couloir, qui fixe des bornes supérieures et inférieures de variation de plus ou moins cinq points par rapport au taux de remboursement en vigueur lors de son adoption.

¹³⁹³ Hassenteufel Patrick et Palier Bruno, « Les trompe-l'oeil de la « gouvernance » de l'assurance maladie » Contrastes franco-allemands, Revue française d'administration publique, 2005/1 no113, p. 13-27, p.14

¹³⁹⁴ Hassenteufel P., Les réformes des systèmes de protection maladie entre libéralisation et étatisation, op.cit.

renvoie à des évolutions différentes et partiellement contradictoires : « un accroissement des pouvoirs du Parlement, un élargissement des prérogatives des ministres, un renforcement du rôle des administrations de tutelle, ou l'émergence du pouvoir des experts »¹³⁹⁵.

Dans le cadre de la LFSS, le Parlement fixe tous les ans l'ONDAM, les réformes ont davantage renforcé les pouvoirs du gouvernement et de l'administration que du Parlement dans la mesure où, d'une part, les recettes dépendent toujours du pouvoir réglementaire qui en fixe le montant et où, d'autre part, le Parlement ne dispose que d'une faible expertise dans ce domaine, et dépend donc étroitement du cadrage par l'administration.

Etant donné, qu'en réalité on est davantage face au renforcement du pouvoir des acteurs administratifs qu'à celui des acteurs politiques, il serait pertinent de parler de « technocratisation de l'assurance maladie »¹³⁹⁶, d'une certaine neutralité vis-à-vis du politique et la détention d'une compétence qualifiée de technique, d'expert. La légitimité de l'intervention budgétaire ne dérive pas d'une efficacité de gestion ou l'arbitrage politique mais de l'expertise des « savants ».

La notion de « technocratie », a une certaine pertinence dans le cadre de l'analyse des politiques publiques pour appréhender le rôle dominant que jouent certaines catégories de hauts fonctionnaires dans la conduite de l'action publique. C'est aujourd'hui particulièrement le cas avec l'affirmation d'une élite administrative dans le domaine de l'assurance maladie que Hassenteufel qualifie d'« élite du Welfare »¹³⁹⁷ qui correspond plutôt à une verticalisation des rapports Etat/caisses (gouvernementalisation) qu'à une horizontalisation (gouvernance).

La gouvernance se fonde sur la négociation collective qui, dans l'assurance maladie, ne concerne pas seulement l'Etat et les acteurs paritaires représentés au sein des caisses mais aussi d'autres acteurs, en particulier la profession médicale, l'industrie pharmaceutique, les autres professions de santé, les collectivités locales, les usagers, etc.

¹³⁹⁵ Bras P.-L., « Notre système de soins sera-t-il mieux gouverné ? », *Droit social*, 11/2004, p. 977

¹³⁹⁶ Hassenteufel P. et Palier B., « Les trompe-l'oeil de la « gouvernance » de l'assurance maladie » *Contrastes franco-allemands, Revue française d'administration publique*, 2005/1 no113, p. 13-27, p.16

¹³⁹⁷ Hassenteufel P., Genieys W., Bachir M., Bussat V., Martin C., Serré M., *L'émergence d'une élite du Welfare ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997), rapport de recherche pour la MIRE, 1999 ; Genieys W., Hassenteufel P., « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare », *Revue française des affaires sociales*, 4, 2001, p. 41-50.*

La réforme Douste-Blazy de 2004, renforce la « filière technocratique»¹³⁹⁸ en enlevant aux « conseils administration » les pouvoirs et les responsabilités des syndicats, met fin aux dernières prérogatives d'importance laissées au paritarisme et officialise de facto l'indépendance des organismes vis-à-vis des partenaires sociaux. Elle consacre de surcroît une nouvelle figure en la personne du Directeur Général de l'Union nationale des caisses d'assurance-maladie (UNCAM). C'est à ce dernier que revient désormais le pouvoir de nommer aux emplois de directeur de caisses primaires mais également celui de négocier et signer les nouvelles conventions avec les professionnels de santé. Les organismes sont dorénavant dirigés par un Directeur Général nommé en conseil des ministres mais non révocable par ce dernier.

En effet, ces nouvelles structures agences intermédiaires sont externes à l'Etat et gèrent entre les attributions étatiques d'expertise, d'évaluation et d'alerte et celles à charge de la Sécurité sociale¹³⁹⁹. « Ces établissements sont dirigés par des conseils où siègent des fonctionnaires entourés ou non de représentants des partenaires sociaux présents en proportions variables. Les établissements qui apparaissent également comme des hybrides par leur statut public sans rattachement direct à la fonction publique mais sans pour autant être sous la responsabilité des partenaires sociaux»¹⁴⁰⁰.

Cette nouvelle forme d'administration « para-étatique »¹⁴⁰¹ est un nouveau mode d'intervention de l'Etat dans la protection sociale, moins visible car indirecte mais omniprésente. Le rôle de l'Etat est réorienté vers la direction, le suivi stratégique et la formation du cadre budgétaire procédural. Le rôle étatique se rédéfinit politiquement via le Parlement qui vote les lois de financement de la Sécurité sociale et fixe, plus spécifiquement, les objectifs des dépenses de l'Assurance-maladie. «La substitution de la démocratie politique à la démocratie sociale est aujourd'hui consommée»¹⁴⁰².

¹³⁹⁸ Nezosi G., Les systèmes de protection sociale, De la démocratie sociale à la gouvernance : évolution des modes de gouvernement au sein de la sécurité sociale, dans Cahiers français 358, La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?, La documentation française, septembre-octobre 2010, p.12

¹³⁹⁹ Bellanger M., Modernisation instead of privatisation in French health care, in H.Maarse (ed.), pp. 63-78

¹⁴⁰⁰ Nezosi G., Les systèmes de protection sociale, De la démocratie sociale à la gouvernance, op.cit., p. 14

¹⁴⁰¹ Nezosi G., Les systèmes de protection sociale, De la démocratie sociale à la gouvernance, op.cit., p. 14

¹⁴⁰² Nezosi G., Les systèmes de protection sociale, De la démocratie sociale à la gouvernance, op.cit., p. 14

Les « pionniers », incarnés dans de nombreuses caisses par les militants syndicaux, laissent place à des « administrateurs » qui vont s'éloigner de la direction quotidienne des caisses pour jouer un rôle plus politique et institutionnel. Cette activité est, selon Nezosi et Labbe, de plus en plus dépendante des « services » qui préparent en amont tous les dossiers examinés par les administrateurs. Ainsi, au moment même où l'action des syndicats se politise et s'institutionnalise, on assiste à l'émergence des « techniciens », gestionnaires salariés des organismes de Sécurité sociale qui vont constituer peu à peu une véritable « élite du welfare »¹⁴⁰³.

Les partenaires sociaux vont ainsi passer d'un rôle de « dirigeants actifs » prenant au quotidien des décisions sur l'activité des différentes branches, à une situation de « dirigeants politiques » certes garants du fonctionnement et des grands principes de la Sécurité sociale mais progressivement dessaisis de leurs prérogatives.

Section 2 L'activation du dispositif d'attribuion des ressources et de dépenses sociales

Le phénomène de la « libéralisation budgétaire » des deux systèmes de sécurité sociale examinés a des répercussions sur le cadre d'organisation et de procédure aussi. Dans le contexte de cette section, on analyse ses restructurations administratives et de fonctionnement qui sont d'une part des conditions préalables pour la gouvernance active des finances de sécurité sociale et, d'une autre part, les conséquences de la mise en œuvre de cette gouvernance. Sous cet angle, les principes fondamentaux d'une gestion financière de plus en plus active se trouvent étroitement associés aux valeurs du nouveau managérialisme.

La focalisation sur les résultats réuscite un mécanisme complexe et méticuleux d'évaluation, de mesure et d'audit. La culture de mise en conformité par l'évaluation est

¹⁴⁰³ Nezosi G. et Labbe D., La réforme de l'Etat providence : la légitimité syndicale en question, Journées du RT6 (Protection sociale, Politiques sociales, Solidarité), Grenoble, 17-18 janvier 2008 ; Institut Montaigne, Retraites : deux chantiers à ouvrir d'urgence, août 2011, Engagement no14 : assurer une gouvernance d'ensemble des régimes de retraite fondée sur des rencontres périodiques avec les partenaires sociaux. Concernant la réforme sur les retraites de 2010, la décision est prise d'assurer la gouvernance de l'ensemble du système des retraites avec des rencontres périodiques de suivi du système.

une forme de contrôle a posteriori qui interagit avec le discours normatif de mise en concurrence. Plusieurs types d'isomorphisme se produisent au niveau de l'organisation et de fonctionnement, comme les marchés mimétiques des systèmes de régulation des dépenses de maladie. De surcroît, au niveau procédural budgétaire, la «libéralisation» se traduit par la généralisation des dispositifs de contractualisation pour l'attribution (non pas de droits sociaux aux bénéficiaires mais) de fonds sociaux aux agences compétentes.

Sous section 2.1. La nouvelle gouvernance de l'administration sociale

Jobert voit dans l'entreprise de réforme profonde des structures administratives un opportunisme¹⁴⁰⁴ au lieu d'un pragmatisme, parce qu'il n'y a pas eu de privatisations comprises comme un transfert au marché de ressources ou de compétences relevant auparavant du secteur public. « *La meilleur interprétation de cette politique serait de la définir comme la multiplication d'expériences visant à la fois à réduire la pression sur la dépense publique (avec parfois des effets pervers) et à donner au citoyen individuel un plus grand rôle tout en évitant une remise en cause frontale du cadre hérité du Welfare State* »¹⁴⁰⁵.

Pour le cas de la Sécurité Sociale, l'élément de loin le plus important dans le budget social, au début il n'y a aucune remise en cause directe du système antérieur de protection sociale, mais plutôt une série d'adaptations marginales qui avaient un effet cumulatif puissant de ralentissement du taux de croissance des dépenses. En effet, l'ensemble de mesures expérimentales pouvait être interprété principalement en termes de minimisation de la visibilité du changement et d'évitement de toute attaque directe sur les groupes politiques influents. Pourtant, au fil du temps, on commence à discerner des évolutions dans la gouvernance des finances de la sécurité sociale qui consistent une réforme

¹⁴⁰⁴ Jobert Br., *Le tournant néo-libéral en Europe*, op.cit., p. 113 : « Dans une large mesure le thatchérisme s'inventa lui-même dans un processus visant à repousser, prudemment et pragmatiquement, les limites de ce qui était auparavant considéré comme politiquement possible. Plutôt de le penser en termes de grand projet, il paraît plus exact de saisir l'action de Mme Thatcher comme un ensemble d'inclinations intellectuelles et émotionnelles qui furent traduites en politiques publiques quand l'occasion s'en présentait ».

¹⁴⁰⁵ Jobert Br., *Le tournant néo-libéral en Europe*, op.cit., p. 108

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni structurelle (ou plutôt les signes importants prédisant une réforme structurelle et programmatique).

i. Le rôle central de l'audit à la fois comme condition préalable et comme légitimation de la focalisation sur les résultats.

La vague réformatrice d'activation de l'administration sociale a créé un «marché» dans lequel chaque agence achète et vend des services aux autres agences, souvent au sein de la même organisation, ministère ou hôpital. Les objectifs de chaque agence doivent se conformer à la doctrine de «*value for money*»¹⁴⁰⁶, un terme inspiré par les pratiques d'audit. Avec la mise en place des procédures d'audit pratiquées dans «le monde réel des entreprises» le gouvernement central a réussi à transformer la règle du jeu des politiques publiques. L'application des procédures d'audit a produit un vaste réseau des régulations financières publiques, plus grand et plus complexe par rapport à celui pratiqué dans le secteur privé.

L'institution du *National Audit Office* pour le secteur public en 1983 a joué un rôle décisif dans le développement des indicateurs de performance, mesures de performance, ex post contrôles et des incitations pour la mise en concurrence. La mission de la Commission d'Audit du *National Audit Office* était d'élaborer des indicateurs de performance¹⁴⁰⁷ gestionnaire reposant sur des critères neutres de bonne gouvernance et indépendants des spécificités locales. Le *National Audit Office* produisait la norme de mesure et rendait les comparaisons neutres et indépendantes, afin que la règle des sanctions et motivations puisse renforcer la règle de la compétition entre unités.

En France, l'instauration de la Commission de Comptes de Sécurité sociale en 1977, chargée d'améliorer la fiabilité des résultats publiés et le cadrage du débat

¹⁴⁰⁶ Saint-Martin D., *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press 2000

¹⁴⁰⁷ Selon Hood C., Scott C., James O., Jones G., Travers T., *Regulation Inside Government: Waste Watchers, Quality Police and Sleaze Busters*, Oxford University Press, 1999, les indicateurs de performance doivent être conformes aux quatre principes d'audit qui sont l'indépendance de l'auditeur de l'organisme audité, la fixation d'objectifs apolitiques, non locaux, standardisés et mesurables, la focalisation sur la standardisation des procédures et l'usage systématique des comparaisons sur la base des indicateurs quantifiables.

public¹⁴⁰⁸, a renforcé le rôle du Parlement dans le contrôle *a posteriori*. De surcroît, la vérification de la «bonne» gestion des fonds de la sécurité sociale est parmi les responsabilités de contrôle non juridictionnel de la Cour des Comptes, qui assume une place d'importance croissante dans un «réseau d'alerte»¹⁴⁰⁹.

Après la révision constitutionnelle de 2008, «la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens»¹⁴¹⁰.

Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport remis au Parlement et au Gouvernement présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du livre Ier du code de la sécurité sociale¹⁴¹¹. De surcroît, la Cour des comptes établit chaque année un rapport remis au Parlement et au Gouvernement présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du livre Ier du code de la sécurité sociale¹⁴¹².

La Cour des comptes peut être saisie, par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de toute question relative à

¹⁴⁰⁸ Destais N., Le système de santé : Organisation et régulation, LGDJ, Systèmes, 2003, p. 142

¹⁴⁰⁹ Waline C., Desrousseaux P., Pellé B., Contrôle et évaluation des finances publiques, La documentation française, 2009, p. 47 : Compte tenu de masses financières en jeu, et des moyens de contrôle relativement limités au regard de ces montants, est née la nécessité d'un ciblage. La 6^e chambre de la Cour des Comptes focalise sur les organismes à partir d'indicateurs d'alerte. Le choix des indicateurs, puis la sélection des organismes à auditer, sont effectués de manière collégiale par la Cour, les administrations participantes et les caisses nationales de sécurité sociale, constituées en «réseau d'alerte».

¹⁴¹⁰ Article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

¹⁴¹¹ Code de juridictions financières, LO 132-2-1

¹⁴¹² Code de juridictions financières, LO132-3, Modifié par la loi organique n°2010-1380 du 13 novembre 2010 - art. 4

l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de ces commissions, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont communiquées à la commission dont la demande d'enquête émane. La commission statue sur leur publication¹⁴¹³.

« La tendance est donc progressivement pour le juge des comptes, dans les limites de la jurisprudence longtemps restrictive du Conseil d'État, à passer d'un jugement des comptes détaché d'une analyse des diligences du comptable à une prise en compte plus moderne du comportement comptable»¹⁴¹⁴.

Michael Power appelle cette évolution une explosion d'audit¹⁴¹⁵ indiquant la croissance d'évaluations de performance et de conformité externes et internes. Si, pendant les années 1980, le terme «audit» indique davantage le contrôle financier, désormais il se réfère à des dispositifs extensifs d'évaluation de la performance d'organisations. Ce processus répond à l'ambition du centre d'organisation¹⁴¹⁶ d'éteindre les disciplines et les modes d'attachement disponibles, afin de réguler la périphérie dispersée. La croissance d'audit, dans la pluralité de ses formes, génère de son côté des tendances isomorphiques à la périphérie¹⁴¹⁷.

Les organisations sont conduites d'incorporer des pratiques et des procédures définies par des concepts dominants rationalisés de travail d'organisation et institutionnalisés dans le monde des entreprises. Les organisations qui réussissent à le faire, font accroître leur légitimité et les perspectives de survie, indépendantes de

¹⁴¹³ Code de juridictions financières, LO132-3-1, Modifié par la loi n°2005-881 du 2 août 2005

¹⁴¹⁴ Waline C., Desrousseaux P., Pellé B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*, op.cit., p. 40

¹⁴¹⁵ Power, M., *The theory of the audit explosion*. In: Ferlie, Ewan and Lynn, Laurence E and Pollitt, Christopher, (eds.) *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, 2005, UK, pp. 326-344 ; Power, M., *Auditing and the production of legitimacy*. *Accounting, organizations and society*, 28 (4), 2003, pp. 379-394 ; Power, M., *The audit implosion: regulating risk from the inside*. ICAEW, London, 2000

¹⁴¹⁶ Clarke J. et Newman J., *The managerial State*, op.cit., p. 81 : « La délégation de la responsabilité budgétaire à des organisations sémi-autonomes provoque des implications politiques importantes, parce qu'il permet au gouvernement central d'adopter deux rôles en relation avec l'offre de services. Premièrement, il représente le public en performant l'évaluation, jouant le rôle d'un « négociateur honnête » dans la collection et la dissémination d'information sur la performance comparative entre les organisations d'offre de service. Deuxièmement, il est capable de se séparer de la responsabilité du service final en insistant qu'il est une question de management local ou de gestion syndicale ».

¹⁴¹⁷ Clarke J. et Newman J., *The managerial State*, op.cit., p. 80

l'efficacité immédiate des pratiques et procédures acquises¹⁴¹⁸. Or, l'autonomie d'organisations des services est limitée par la concentration de pouvoir de désignation de politiques au centre, par le mécanisme croissant d'évaluation de performance et par les relations contractuelles ou quasi compétitives dans lesquelles les organisations individuelles sont noyées¹⁴¹⁹. Elles limitent clairement la marge de manœuvre d'agences d'une pluralité de modes.

Selon Chaniel, «le fossé entre ces évaluations et pratiques gestionnaires et celle des soignants» est frappant. «Pour beaucoup d'entre eux, les nouvelles formes de gestion hospitalière non seulement ne seraient pas congruentes avec la qualité des soins, mais elles leur feraient obstacle»¹⁴²⁰. Sous cette approche comptable, ce sont désormais exclusivement les fins effectivement réalisées et objectivement mesurées qui (pré) jugent de la qualité des moyens déployés et la qualité de la gestion financière.

«Ce déni de confiance a d'ailleurs toute l'objectivité d'une règle comptable. En effet, que signifie pour les soignants la substitution d'une obligation de résultat à une obligation de moyens ? Alors que la notion de vocation définit une activité qui est en quelque sorte à elle-même sa propre fin et qui suppose à ce titre un pari de confiance quant à la capacité et à la volonté des soignants de déployer les moyens adaptés à leur tâche, l'impératif de résultat élimine cette dimension déontologique de l'action. L'acte de soin perd ainsi sa valeur intrinsèque, sa valeur qualitative, relationnelle [...] au profit de sa dimension strictement instrumentale»¹⁴²¹.

Battifolier et Ventelou, de leur part, analysent le phénomène de l'explosion des évaluations et de la mesure des résultats de la gestion du point de vue de la reconceptualisation du rôle et des fonctions des institutions et des professionnels sociaux et médicaux¹⁴²².

Il ne s'agit pas donc pas d'accuser les médecins de tarifer ou ou encore d'accuser les institutions de soin de vouloir faire des économies. Ni même d'ailleurs de stigmatiser

¹⁴¹⁸ Meyer J. et Rowan B., *Institutionalized organizations : formal structure as a myth and ceremony* dans DiMaggio P. et Powell W., *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago : University of Chicago Press, 1991, p.41

¹⁴¹⁹ Hoggett P., *New modes of control in the public service*, *Public Administration*, 74, pp. 9-32, 1996

¹⁴²⁰ Chaniel P., « Le New Public Management est-il bon pour la santé ? » Bref plaidoyer pour l'inestimable dans la relation de soin, *Revue du MAUSS*, 2010/1 no 35, p. 135-150

¹⁴²¹ Chaniel P., *Le New Public Management est il bon pour la santé ?*, op.cit., p.140

¹⁴²² Battifolier P. et Ventelou B., *L'érosion de la «part gratuite» en médecine libérale*, in Chaniel P. (dir.), *La société vu du don, Manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*, Paris 2008, La Découverte

un discours public et des politiques obsédées par la dérive des dépenses, l'accent mis sur les gaspillages ou l'inflation des coûts. Comme le montrent Battifolier et Ventelou, c'est ce changement de regard qui doit être interrogé, car il est «autoréalisateur» dans le cas examiné de la médecine libérale. Ainsi, montrent-ils, la propension à tarifier résulte moins des calculs intéressés et opportunistes des médecins, homo oeconomicus en puissance mais longtemps contrariés, que de l'hégémonie, nouvelle, de l'évaluation marchande et comptable, de l'effort de santé tel qu'il est désormais promu par les autorités de tutelle¹⁴²³. Et cette hégémonie vient en quelque sorte naturaliser, légitimer, dans les pratiques elles-mêmes, cette appréhension désormais principalement marchande de la relation médicale et soignante.

ii. l'isomorphisme organisationnel des structures de l'administration sociale comme réarticulation compatible à l'activation budgétaire

La plupart de réformes récentes impliquent l'établissement de relations contractuelles, soit dans les institutions du secteur public, soit entre elles et celles du secteur privé et du secteur volontaire. L'introduction des « appels d'offre en concurrence » (« competitive tendering ») dans les collectivités territoriales, la division du NHS à des acheteurs et fournisseurs, « l'examen de marché » pour les fonctions de service public, toutes impliquent de nouvelles relations quasi-marchandes. De tels développements font que les méthodes contractuelles de contrôle sur les services potentiellement se substituent aux anciennes méthodes hiérarchiques. Loin d'introduire ces idées de management par le développement d'engagement, cet ensemble de relations nécessite le développement de différentes techniques de contrôle par les contrats¹⁴²⁴.

L'analyse webérienne de la bureaucratie révèle les connexions entre la gestion de l'état moderne et la gestion dans le monde des entreprises¹⁴²⁵. Dans ce sens wéberien, l'Etat a adopté et imité les formes d'organisation et de fonctionnement des activités

¹⁴²³ Battifolier P. et Ventelou B., L'érosion de la «part gratuite» en médecine libérale, op.cit.

¹⁴²⁴ Flynn N., Control, Commitment and Contracts, in *Managing Social Policy*, op.cit.,

¹⁴²⁵ Weber M., *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* in J. Winkelmann (ed.), *Max Weber: Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, JCB Mohr [4th ed.]1988, p.321, cité par Scott A. et Le Galès P., « A British Bureaucratic Revolution? » *Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules"*, *Revue française de sociologie*, 2010/5 Vol. 51, pp. 117-143, p.121

commerciales et industrielles, comme la standardisation de la sphère privée et étatique et le raisonnement rationnel. Selon Alan Scott et Patrick Le Galès, le renouveau de l'intérêt de la gestion publique pour les modes d'organisation privés n'est ni original ni sans précédent¹⁴²⁶. Tenant compte de l'interprétation du marché par Polanyi comme une construction sociale¹⁴²⁷, Scott et Le Galès soutiennent que les deux modèles d'organisation sont mutuellement renforçants, la distinction entre modèles restant assez souvent arbitraire.

Le développement de l'état managérial a produit plus, et non pas moins, de légitimité symbolique d'organisation. DiMaggio et Powell parlent de ce processus en termes d'isomorphisme d'organisation et de modes de fonctionnement:

«Les organisations sont en concurrence non seulement pour les ressources et les clients mais aussi pour pouvoir politique et légitimité institutionnelle mais aussi pour le bien-être économique. Le concept d'isomorphisme institutionnel est un outil efficace pour la compréhension des politiques et cérémonies qui pénètrent dans la vie actuelle des organisations»¹⁴²⁸.

Ils en identifient trois variétés : isomorphisme coercitif, mimétique et normatif. Les formes coercitives sont celles institutionnalisées et légitimées par l'Etat ou celles reposant sur les relations de pouvoir et de dépendance qui surgissent de la contractualisation. Les processus mimétiques d'isomorphisme surgissent quand les organisations elles-mêmes modèlent entre elles comme une réponse à l'incertitude : par exemple quand les technologies ne sont pas entièrement comprises, les objectifs sont ambigus ou il y a de l'incertitude générale à l'environnement. DiMaggio et Powell soulignent des facteurs comme le rôle de conseillers, le transfert d'individus entre organisations et les comportements rituels adoptés pour accroître la légitimité, suggérant que : « L'omniprésence de certains types d'arrangements d'organisation peuvent plus probablement être attribués à l'universalité des processus mimétiques qu'à l'évidence concrète que les modèles adoptés renforcent l'efficacité »¹⁴²⁹.

Une série d'agences gouvernementales opérant entre la coercition et le

¹⁴²⁶ Scott A. et Le Galès P., « A British Bureaucratic Revolution? » *Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules"*, *Revue française de sociologie*, 2010/5 Vol. 51, pp. 117-143

¹⁴²⁷ Scott A., *Bureaucratic Revolutions and Free Market Utopias*, *Economy and Society*, 1996, 25, 1, pp. 89-110

¹⁴²⁸ DiMaggio P. et Powell W., *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago : University of Chicago Press, 1991, p. 66

¹⁴²⁹ DiMaggio P. et Powell W., *The new institutionalism in organizational analysis*, op.cit., p. 70

mimétisme, comme la « Commission d'Audit », « l'Inspectorate », le financement et le management d'agences. Ces services assument des rôles évaluatifs et des conseils à tendance d'établir des modèles pour des structures, cultures et processus d'organisation.

Di Maggio et Powell estiment que dans le cœur du processus de légitimation est le travail de création de mythes. Chaque modèle de mythe produit ses propres logiques d'opportunité qui sont à la base de la prise de décision. Le management de la nouvelle gouvernance financière a été légitimé en référence au management pratiqué dans « le monde réel des entreprises ». Les marchés sont définis comme le mode primaire et naturel d'opérer les affaires humaines, partiellement parce qu'ils sont un phénomène répandu et partiellement parce que le modèle du marché et ses acteurs économiques a été généralisé comme un modèle pour la description de la nature des actions humaines, cachant le fait que les marchés sont en eux-mêmes des institutions socialement construites¹⁴³⁰.

L'isomorphisme organisationnel se reflète, alors, à la modélisation des individus à l'image des acteurs économiques. Du Gay contraste le rationalisme instrumental de la bureaucratie avec l'engagement d'émotions et les domaines privés de l'individu dans le lieu de travail inhérent au discours d'excellence : « *Gouverner la vie d'organisation pour assurer l'excellence a été condamné de nécessiter la production de certains types de sujet basé sur le travail : individus « entreprenants », autonomes, productifs, autorégulés et responsables* »¹⁴³¹.

iii. L'activation incomplète de l'administration sociale en France

Il est important de préciser que la tendance d'*agencification* n'est pas un

¹⁴³⁰ Whitley R., *The social construction of organizations and markets : the comparative analysis of business recipes*, dans Redd M. et Hughes M. (éds) *Rethinking organizations : New directions in organizational theory and analysis*, London, Sage, 1992, p. 123 : « La construction sociale des structures et pratiques d'entreprise signifie qu'elles ne sont pas seulement les produits des croyances, conventions et codes de moralité collectives qui varient entre sociétés, mais aussi que la nature du succès économique et les modes de les réussir sont dépendantes des conceptions dominantes des pratiques et rationalités économiques ».

¹⁴³¹ duGay P., *Colossal immodesties and hopeful monsters: pluralism and organisational conduct*, *Organisation* 1(1), 1994, p. 131

phénomène particulier et restreint à la politique britannique¹⁴³². Pollitt et Bouckaert soutiennent que dans les pays examinés ils existent deux groupements significatifs, hors les cas qui sont difficiles et regrouper en raison de leur caractère « hybride »¹⁴³³. Le premier est le groupement des pays des partisans du NPM, notamment l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Royaume Uni et les Etats Unis. Celui-ci est le groupe au cœur du NPM où il y a un rôle central pour les formes et les techniques du secteur privé dans la procédure de restructuration de l'administration publique. On pense surtout en termes de gouvernance au lieu d'Etat au sein des systèmes politiques majoritaires et très centralisés au niveau administratif¹⁴³⁴. Ils sont caractérisés par une culture profondément individualiste avec une moindre sensibilité pour les pratiques et collectivistes ou consensuelles par rapport à la plupart des pays continentaux européens..

Le deuxième groupement est celui des pays « modernisateurs » de l'Europe continentale -la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Italie et la Suède- qui continuent la trajectoire d'une tradition du 19^{ème} et 20^{ème} siècle d'étatisme fort. Ils continuent à mettre l'accent sur l'Etat comme force intégratrice irremplaçable dans la société avec une personnalité légale et un système de valeurs d'opération qui ne pourrait pas être réduit au discours d'efficience de compétitivité ou de satisfaction des consommateurs du secteur privé. Pourtant, en comparaison avec le groupe du NPM on peut soutenir que les pays européens continentaux partagent une vision plus optimiste par rapport au futur de l'Etat, une approche plus constructrice concernant la réforme des services publics et un enthousiasme plus reticent pour le potentiel du rôle du secteur privé dans l'administration publique.

De ce point de vue, les pays continentaux sont en convergence¹⁴³⁵ non au modèle

¹⁴³² Pollitt et al., 2001, Plusieurs autres pays ont implémenté des programmes de restructuration du service public pour faire accroître le nombre des agences et renforcer leur rôle. Il s'agit pourtant majoritairement des pays de tradition anglosaxonne comme les Etats Unis, la Nouvelle Zélande, le Canada, l'Australie mais aussi les Pays Bas, le Danemark et le Japon.

¹⁴³³ Pollitt C. and Bouckaert G., *Public Management Reform : A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 3rd edition, 2011

¹⁴³⁴ Pollitt C., *Convergence or divergence: What has been Happening in Europe?* In *The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives*, (eds) Pollitt, C., Van Thiel S. and Homburg V., pp. 10-25, p. 19

¹⁴³⁵ Pollitt, C., *Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform*, In *Public Management Review*, vol. 4, no. 1, 2001, pp. 471-492

de NPM, mais à un modèle distinctif auquel on donne le caractère d'Etat néo-wéberien (NeoWeberian State)¹⁴³⁶. En comparaison avec la commercialisation du NPM, l'Etat néo-wéberien se caractérise par la «réaffirmation du rôle de l'état comme le facilitateur central des solutions face aux nouveaux problèmes de globalisation, changement technologique, la menace écologique et les évolutions démographiques» afin d'assurer les principes fondamentaux rattachés à la relation citoyen-état et de préserver l'idée d'un service public avec une culture spécifique¹⁴³⁷.

Les éléments nouveaux insérés dans la tradition continentale sont surtout l'intérêt pour une orientation extroverte vers la satisfaction des exigences et des besoins des citoyens, la gestion des finances publiques orientée vers les résultats obtenus au lieu d'un intérêt exclusif aux procédures et, finalement, la focalisation consécutive sur les contrôles exposés des résultats.

Le modèle napoléonien a ces racines dans une histoire de formation étatique fortement légaliste qui a duré pendant des siècles en France, et particulièrement à l'abolition de la monarchie bourbonnaise par la Révolution Française et l'établissement d'un état de droit libéral constitutionnel¹⁴³⁸. L'administration de la France Impériale sous Napoléon Bonaparte a été transformée par une bureaucratie considérablement qualifiée, centralisée, hiérarchique et uniforme.

Le pouvoir de l'Etat a été renforcé sous la Vème République en 1958¹⁴³⁹. Des plans nationaux par le Commissariat Général du Plan donnaient des directives pour le développement économique et social. C'étaient les jours de rationalisation des activités gouvernementales, la création des modèles économiques et l'usage de modèles de prévision économique¹⁴⁴⁰.

¹⁴³⁶ Pollitt C. and Bouckaert G., *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, op.cit.

¹⁴³⁷ Pollitt C., *Convergence or divergence: What has been Happening in Europe?* In *The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives*, (eds) Pollitt, C., Van Thiel S. and Homburg V., Palgrave Macmillan 2007, pp. 10-25, p. 20

¹⁴³⁸ Kickert W., *Public Management reforms in countries with a Napoleonic state model : France, Italy, Spain* In (eds) Pollitt, C., Van Thiel S. and Homburg V., *The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan 2007, pp. 26-51, p.27

¹⁴³⁹ Bezes P., *Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction « du souci de soi de l'Etat »*, *Revue Française d'Administration Publique*, 102, pp.307-325, 2002

¹⁴⁴⁰ Huet P. et Bravo J., *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Presses

La crise budgétaire et les déficits croissants ont obligé l'administration française à introduire un style de gouvernance plus entrepreneurial et managérial. Pendant les années 1970 la thématique de la réforme administrative a trouvé sa place dans l'agenda politique¹⁴⁴¹. L'attaque contre l'énorme, inamovible et inflexible bureaucratie étatique devient une question importante. La décentralisation de l'Etat et de l'administration devient une priorité majeure et les hommes politiques veulent restaurer le contrôle politique de l'appareil étatique en raison des pressions d'efficacité de productivité, de privatisation, de contractualisation et de déreglementation¹⁴⁴².

Selon Chevalier¹⁴⁴³ et Rouban¹⁴⁴⁴, les réformes de l'état français étaient radicales. Rouban¹⁴⁴⁵ fait la distinction entre quatre périodes de modernisation. La première est entre 1984-1986 pendant laquelle la crise économique a réduit la croissance des fonctionnaires du secteur public et a introduit des initiatives de modernisation du secteur public pour une meilleure qualité avec réduction des coûts du service public. Deuxièmement, la période de 1986-1988, quand la droite est arrivée au pouvoir et a développé un programme néolibéral, le service public a été sévèrement critiqué pour ses coûts excessifs et sa culture archaïque. La troisième période entre 1988 et 1992, avec le gouvernement socialiste de Rocard, a été une étape importante dans le processus de modernisation. Un repère dans les réformes a été le « Renouveau du Service Public » entamé par la circulaire du premier ministre Rocard en février 1989. Cette réforme est consisté d'un ensemble de micro-réformes : les « cercles de qualité »¹⁴⁴⁶, les projets de service », et les « centres de responsabilité »¹⁴⁴⁷. Pour la quatrième période l'accent s'est déplacé de la réforme administrative à la réforme étatique. Les réformes n'étaient pas

Universitaires De France, Paris, 1973 ; Terray A., Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des Finances (1946-1968), Thèse, EHESS 2001

¹⁴⁴¹ Kickert W., *Public Management reforms in countries with a Napoleonic state model*, op.cit., p. 31

¹⁴⁴² Bezes P., La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960, VII congrès de l'Association Française de Science Politique Lille, septembre 2002

¹⁴⁴³ Chevalier J., op. cit., 2004

¹⁴⁴⁴ Rouban, 2003

¹⁴⁴⁵ Rouban L., The administrative modernisation policy in France, dans Kickert I. J. W. (éd.), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham : Edgar Elgar, 1997, pp. 141-156

¹⁴⁴⁶ Un accroissement de l'autonomie gestionnaire des agences d'exécution.

¹⁴⁴⁷ Des contrats de gestion entre le ministère et les agences et de l'orientation vers les *clients*. Selon Rouban cet effort était un compromis entre l'introduction progressive du management public et la préservation du cadre financier et légal public.

seulement du type de management public comme la budgétisation orientée vers les résultats, l'orientation vers le consommateur, les contrats de gestion et la gestion de ressources humaines. L'attention était dirigée vers une réforme étatique plus fondamentale. Les questions de la déconcentration et de la décentralisation des fonctions centrales de l'Etat¹⁴⁴⁸.

Selon Chevalier¹⁴⁴⁹ les réformes étatiques des gouvernements Jospin et Raffarin ont été caractérisées par trois aspects. Premièrement, une reconsidération des missions de l'Etat. Le rôle de l'Etat dans l'économie, la sécurité sociale et autres secteurs est devenu plus modeste. L'état régulateur peut déléguer ses fonctions opérationnelles exécutives à des corps indépendants. Deuxièmement, le principe de la proximité. L'administration territoriale traditionnellement contrôlée centralement par l'Etat a été renforcée par la déconcentration et la décentralisation. Troisièmement, le besoin d'efficacité, comme les *trois Es* de management public, valeur ajoutée/ rentabilité, qualité de services, satisfaction des consommateurs et budgétisation orientée vers les résultats.

«Dans les pays de tradition politique britannique – où la constitution n'est pas totalement écrite – des Parlements ont adopté, ces dernières années, de nouvelles lois applicables au système budgétaire, surtout en ce qui concerne les principes de responsabilité et de transparence. L'écart est donc moindre qu'il y a 25 ans entre la densité des textes budgétaires légaux des pays de tradition britannique et de ceux des pays d'Europe continentale, qui ont tous des constitutions écrites. Néanmoins, leurs champs d'application ne convergent pas encore»¹⁴⁵⁰.

Braverman dit qu'ils existent trois principes essentiels de management scientifique comme l'a exposé Taylor que, dans un contexte contractuel, on a tendance à suivre¹⁴⁵¹. Balancant cette évolution, il y a la contre-tendance dans la pensée et la pratique de

¹⁴⁴⁸ Par exemple avec l'acte de 1992 sur l'administration territoriale

¹⁴⁴⁹ Chevalier J., La réforme de l'Etat, Administration Française, Paris : ENA, 2004

¹⁴⁵⁰ Organisation De Coopération Et De Développement Economiques, Cadre juridique des systèmes budgétaires, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Revue de l'OCDE sur La Gestion Budgétaire, Volume 4, Numéro 3, 2004

¹⁴⁵¹ Braverman H., Labour and monopoly capitalism,, New York : Monthly Review Press, 1974. Le premier est « la dissociation du processus de travail des capacités des travailleurs ». La façon dont ils travaillent n'est pas fonction de leurs capacités, mais de la désignation des processus de travail par le management. Deuxièmement, c'est « la séparation de la conception et l'exécution ». Le travail mental est premièrement séparé du travail manuel. Le troisième principe est que le management développe un monopole du savoir et utilise ce monopole pour contrôler le processus de travail.

management. Au lieu de mesurer la performance et gérer avec un processus de supervision directe, plus d'accent est mis sur l'auto-contrôle, sur le développement de capacités et sur la contribution de la force du travail¹⁴⁵².

« La tendance générale à sacrifier au managérialisme a stimulé la recherche de solutions de rechange au fonctionnement bureaucratique par le recours à des innovations institutionnelles (agences exécutives) ou par la pratique de nouvelles formes de gouvernance, c'est-à-dire la tentative de transformer la culture de la fonction publique. Derrière cette recherche de solutions organisationnelles se profile le besoin de redéfinir le cadre normatif des démocraties modernes et de légitimer un nouveau type de rapports entre les secteurs public et privé »¹⁴⁵³.

La fonction publique française, qui a toujours été considérée comme un cas type de culture solidement enracinée, comme d'ailleurs la fonction publique britannique avec le modèle de Westminster¹⁴⁵⁴, fait l'objet depuis quelque temps d'une « modernisation » de gouvernance active. Il existe une tendance aujourd'hui à présenter la managérialisation du secteur public français comme le reflet d'une évolution linéaire allant dans le sens d'un progrès.

Les hypothèses du projet de la nouvelle gouvernance financière est que la sphère privée et la sphère publique peuvent être clairement différenciées et isolées, ainsi que la sphère privée et ses logiques de marché et managériales sont fondamentalement supérieures à la sphère publique. La demande permanente de transplanter les logiques de marché et les logiques managériales dans la sphère publique en insinuant que cette réforme apporterait plus d'efficacité et rationalité technocratique en contraste au pouvoir public politique¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵² Norman Fl., Control, commitment and contracts, in (eds.) Clarke J., Cochrane Al. Et Mc Laughlin E., *Managing Social Policy*, Sage 1995, p. 213: Tandis que les deux approches sont contradictoires, il se développent souvent simultanément dans les mêmes organisations, créant de l'anxiété à la force du travail et de confusion parmi les managers.

¹⁴⁵³ Rouban L., La « culture » de la fonction publique et la réforme administrative, Les nouveaux défis de la gouvernance, (dir. Peters Guy et Savoie D. J.), 1995, Les Presses de l'Université Laval, pp. 19-48, p. 20

¹⁴⁵⁴ Gamble A., Theories of british politics, *Political Studies*, 1990, 30, pp. 404-420 : Suivant ce modèle, le système politique britannique se caractérisait par la souveraineté du Parlement, les pouvoirs considérables du Conseil de Ministres et la responsabilité des dirigeants, assurée par leur élection. L'impression dominante était celle d'un Etat unitaire régi et légitimé par le principe de la responsabilité ministérielle.

¹⁴⁵⁵ Djelic M.-L., L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre

Berle et Means ont révélé que la séparation de la propriété et du contrôle et la grande complexité des nouvelles entités industrielles ont créé les conditions pour penser l'entreprise comme une «organisation» ayant besoin de «management» et de «managers» pour répondre à la dispersion de la propriété dispersée d'actionnaires des grandes sociétés¹⁴⁵⁶.

Un retour historique sur les origines du management et son transfert en France nous permet de poser un regard critique sur l'équation simpliste contemporaine et de proposer une perspective originale sur les développements contemporains¹⁴⁵⁷. Le management avait initialement été porté en France par des acteurs publics contre la résistance et parfois le rejet violent des acteurs privés et tout particulièrement contre la résistance des représentants du capitalisme traditionnel français. La modernisation managériale des entreprises était le résultat de cette volonté politique d'instaurer une logique technocratique rationnalisatrice dans le monde des entreprises françaises. Djelic affirme que les acteurs de la modernisation au sein de l'administration publique française ont imposé au secteur privé français une révolution managériale - prenant pour cela leurs modèles aux Etats-Unis. Selon Djelic, la managérialisation contemporaine du secteur public français peut apparaître en fait comme ressortant d'un effet boomerang¹⁴⁵⁸.

Dans la tentative de trouver une périodisation des réformes¹⁴⁵⁹ depuis le début des années 80, on pourrait distinguer entre les réformes des années 80, les réformes des années 90 et celles des années 2000. Pendant les années 80, l'effort réformateur s'est

managérialisme et état, *Politiques et Management Public*, Jun 2004, Vol. 22, Issue 2, p. 2

¹⁴⁵⁶ Berle A. A., Means G.C., *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, Reprint, 1991

¹⁴⁵⁷ Djelic M.-L., *L'arrivée du management en France*, op.cit., p. 13

¹⁴⁵⁸ Djelic M.-L., *L'arrivée du management en France*, op.cit., p. 14 : «L'Etat était intervenu après la deuxième guerre mondiale pour pallier ce que les acteurs publics identifiaient comme les failles et l'immobilisme du secteur privé capitalistique en France. Mais la modernisation et la managérialisation de l'économie et de l'industrie françaises pouvaient laisser penser à terme, si l'opération réussissait, que le secteur privé en sortirait renforcé et plus puissant. Il est tout à fait probable, cependant, que la plupart des mandarins et des technocrates d'Etat dans les années 1950 et 1960, n'avaient eux pas anticipé cet effet boomerang et ne réalisaient pas forcément que les logiques managériales qu'ils contribuaient à diffuser au sein de l'économie française pouvaient un jour être la cause indirecte d'un affaiblissement progressif de leur propre base de pouvoir».

¹⁴⁵⁹ Elbaum M., « Protection sociale et solidarité en France » *Evolutions et questions d'avenir*, Revue de l'OFCE, 2007/3, no 102, p. 559-622

dirigé vers les «plans de redressement de la Sécurité sociale »¹⁴⁶⁰ qui, dans une perspective de rééquilibrage des comptes, sont consacrés à limiter les remboursements notamment avec l'augmentation du ticket modérateur, l'encadrement des budgets hospitaliers, le contrôle du prix des actes, et à accroître les financements, surtout via le dé plafonnement et l'accroissement des cotisations, mais aussi l'introduction de nouvelles taxes (sur le tabac, alcools et industrie pharmaceutique).

Suivant cette périodisation, les réformes des années 80 se caractérisent plutôt de mesures à viser plutôt «conjoncturelle», la réforme de fond de l'indemnisation du chômage de 1984 introduisant une séparation structurellement lourde de conséquences entre un régime d'assurance paritaire et un régime de solidarité financé par l'Etat¹⁴⁶¹.

Dans une deuxième phase des réformes, pendant les années 90, ont été mises en place pour des mesures plus structurelles¹⁴⁶², pour la maîtrise des dépenses de toute assurance sociale, ainsi que pour donner davantage de pouvoirs au Parlement dans le pilotage des finances sociales, avec la création des PLFSS et de l'ONDAM en 1996¹⁴⁶³.

Le début des années 2000 a vu se développer une troisième phase de réformes, visant à inciter et renforcer «l'activation» des comportements individuels des assurés, qu'il s'agisse du retour à l'emploi des chômeurs, des allocataires de minima sociaux, de la prolongation d'activité des travailleurs âgés ou du comportement des assurés en matière de santé¹⁴⁶⁴. De nouvelles couvertures se sont parallèlement développées dans les

¹⁴⁶⁰ Notamment les Plans «Barrot» de 1979, «Bérégovoy» de 1982-1983, le Plan «Seguin» de 1986 ou «Evin» de 1989

¹⁴⁶¹ Daniel C. et Tuchsirer C., L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours, Paris, Flammarion, 1999

¹⁴⁶² La réforme «Balladur» de 1993, tentatives de conventions avec les professionnels dans les années 1990- 1993, plan «Juppé» de 1995-1996, accord UNEDIC de 1992 introduisant la dégressivité des allocations chômage.

¹⁴⁶³ Elles sont accompagnées d'une diversification de l'assiette des charges sociales (création de la CSG en 1991 et de la TGAP 4 en 1999), pour développer les congés parentaux (ouverture du bénéfice de l'APE au deuxième enfant par loi Veil de 1994) et répondre, à l'aide de dispositifs souvent d'un nouveau type, aux difficultés nées de la crise et de la fragilisation du tissu social : création du RMI en 1988 et de la CMU en 1999, loi de lutte contre les exclusions en 1998.

¹⁴⁶⁴ Entres autres, la convention d'assurance chômage de 2000 mettant en place un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), la réforme des filières raccourcissant les durées d'indemnisation en 2002, la réforme Fillon des retraites en 2003, mise en place de la tarification à l'activité dans les établissements de santé en 2004-2005, la réforme de l'assurance maladie par la loi du 13 août 2004, introduction de la prime pour l'emploi en 2001 et la décentralisation du RMI en 2004 et « mesures d'activation » (e.x., CI-RMA) liées au plan de cohésion sociale et à la loi de retour à l'emploi en 2005-2006.

domaines de la dépendance, avec la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2001 et de la CNSA en 2004, du handicap avec la loi de février 2005 et la prestation de compensation du handicap mise en place début 2006. La réforme de l'assurance maladie d'août 2004 et la loi organique d'août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale reviennent sur la thématique de la régulation financière du système, avec des pouvoirs importants confiés au directeur général de la CNAM, tentant d'organiser un « retrait du politique »¹⁴⁶⁵. Les incitations financières sont adoptées, « en écho à la diffusion des nouvelles théories du bien-être, comme un moyen de responsabiliser les assurés et en tant que principe structurel servant de guide aux réformes»¹⁴⁶⁶.

Le nouveau rôle identifié pour les agences gestionnaires conduit aussi inexorablement à l'identification d'un rôle nouveau et dynamique pour les managers supérieurs. Cette autorité qui donne priorité à la responsabilisation ouvre la possibilité de fonctionner hors le contexte traditionnel de responsabilités statutaires de façon qui implique plus d'esprit d'entreprise comme un catalyseur de présentation d'opportunités aux autres¹⁴⁶⁷. Ici, l'implication de management est que, « les officiers qui sont au service du processus de l'esquisse de politiques seront recrutés plus pour leurs capacités stratégiques et politiques que pour leurs capacités professionnelles bureaucratiques »¹⁴⁶⁸. Il y aura une rupture entre les différentes parties de la structure traditionnelle de l'administration sociale afin de créer « une cœur centrale de planificateurs stratégiques et régulateurs. [...] Un deuxième contexte d'officiers inclinés au management et à l'esprit d'entreprise vont faire fonctionner les services comme des agences indépendantes, des sociétés du secteur privé, des corps du secteur caritatif¹⁴⁶⁹.

iv. Les réformes plus radicales d'activation de l'administration sociale

¹⁴⁶⁵ Bras P.-L., Notre système de soins sera-t-il mieux gouverné ? », Droit social, no 11, novembre 2004

¹⁴⁶⁶ Elbaum M., « Protection sociale et solidarité en France » Evolutions et questions d'avenir, Revue de l'OFCE, 2007/3, no 102, pp. 559-622, p. 589

¹⁴⁶⁷ Brooke R., *Managing the enabling authority*, Harlow : Longman, 1989, p.161

¹⁴⁶⁸ Brooke R., *The enabling authority-practical consequences*, *Local Government Studies*, 15(5), 1989, p. 21

¹⁴⁶⁹ Brooke R., *The enabling authority-practical consequences*, *Local Government Studies*, 15(5), 1989, p. 60

britannique

Le choix entre l'Etat ou le marché posé par l'idéologie de la Nouvelle Droite et sa traduction aux réformes de marchandisation des services sociaux a conduit à un intérêt de l'étude de tels arrangements de marchés ou des quasi-marchés¹⁴⁷⁰.

La première vague de réformes, dominant dans les années 1980, s'impliquait à l'amélioration de l'efficacité des services publics dans le contexte existant de planification. Cette première phase est différente à maints égards de la deuxième phase qui consistait à des réformes à l'image du marché, pendant lesquelles les marchés ont été introduits d'une gamme variée de méthodes, de la privatisation directe, des contrats avec le secteur privé et avec l'introduction des charges pour les services offerts¹⁴⁷¹.

Selon Pollitt¹⁴⁷², la période initiale des réformes britanniques, caractérisées par le contrôle des dépenses et le management décentralisé sont une forme de néo-taylorisme dans le management, tandis que les réformes de la deuxième phase constituent une réévaluation du néo-taylorisme. Cette réévaluation a conduit à l'introduction de quasi-marchés, elle a mis un meilleur accent sur la décentralisation, un accent constant sur le besoin d'améliorer la qualité et elle a insisté sur l'impératif de répondre aux besoins des usagers de services.

Ces deux phases de réforme ont été conceptualisées en termes d'un déplacement vers ce qui est appelé Nouveau Management Public en contraste à l'ancienne administration publique¹⁴⁷³. Dunleavy et Hood décrivent ce nouveau type de gestion en termes de deux changements fondamentaux dans la structure et le fonctionnement des organisations publiques ; le premier est le changement de degré de la distinction entre le secteur public et le secteur privé ; le deuxième est le changement dans l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires des managers et leurs limitations par des normes procédurales uniformes et générales¹⁴⁷⁴. Les deux changements ont des implications importantes pour

¹⁴⁷⁰ LeGrant J. et Bartlett W. (éds), *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke, Macmillan, 1993

¹⁴⁷¹ Jervis P. et Richards S., *The three deficits of public management*, School of Public Policy Working Paper, University of Birmingham, 1995, p. 6

¹⁴⁷² Pollitt C., *Managerialism and the public services*, Oxford : Basil Blackwell, p. 56

¹⁴⁷³ Clarke J. et Newman J., *The managerial State, Power Politics and Ideology in the Remaking of social welfare*, SAGE Publications, London, 1997, p.20-21

¹⁴⁷⁴ Dunleavy P. et Hood C., *From old public administration to new public management*, *Public money*

l'esquisse des politiques de protection sociale et pour les bénéficiaires des services sociaux.

En Grande Bretagne, les périodes fondamentales de bouleversements et de consensus politiques ont été également associées à des bouleversements et consensus du modèle d'administration et gestion publique¹⁴⁷⁵. La période de la seconde partie du XIXe siècle jusqu'à la fin de la Première Guerre Mondiale, il y avait l'accord par lequel la classe ouvrière avait assurée une représentation (ou intégration) dans le système étatique¹⁴⁷⁶.

Arrivé au pouvoir en 1979, le Parti Conservatoire a reconnu que le succès et l'échec de son projet politique, entre autres choses, était fonction de sa capacité de marginaliser et de mettre en question les fondements institutionnels de l'état providence keynésien dans l'état lui-même. Le « nouveau management public », dans ses volontés variées, était le véhicule principal pour réussir dans cette réforme. Les arguments utilisés par la nouvelle droite néolibérale étaient ouvertement hostiles à la bureaucratie publique. Mais, c'était l'association politique supposée entre l'élite des fonctionnaires du service public et le compromis politique de la période avant Thatcher qui a été le plus attaquée¹⁴⁷⁷.

Les rémunérations du service public ont été dissociées des paiements au secteur privé, le Département de Service Public a été aboli, on a mis alors en place une Unité

and management, july-september, 1994, p. 9

¹⁴⁷⁵ Lowe R., *The Official History of the British Civil Service: Reforming the Civil Service*, London, Routledge, 2011

¹⁴⁷⁶ Ling T., *The new managerialism and social policy*, in Clarke J., Cochrane Al. and McLaughlin E. (eds.), *Managing social policy*, pp. 33-34. Cet accord avait coïncidé avec les propositions de Northcote-Trevelyan (Rapport de 1854) de créer une élite d'Oxbridge, masculine, professionnelle et recrutée pour la vie à travers d'examen. Cette élite a construit des systèmes de contrôle financier et de régulation légale avec une conception particulière de l'éthique du service public qui a offert la base d'une administration publique dépolitisée. Le système appelé *de Northcote-Trevelyan* a constitué un filet de sécurité pour la démocratie britannique. Après la Première Guerre Mondiale, ce système a été profondément retranché avec le rôle renforcé de pilotage du Treasury, un rôle qui a continué de bénéficier jusqu'à la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Ce compromis managérial a été exprimé et contribué au consensus d'après guerre qui était centraliste, patriarcal, technocratique et paternaliste.

¹⁴⁷⁷ Ling T., *The new managerialism and social policy*, op.cit., pp. 35-36

d'Efficiency¹⁴⁷⁸ et avec la création du Financial Management Initiative¹⁴⁷⁹ on a fait un effort d'institutionnaliser la conscience des coûts et l'efficacité¹⁴⁸⁰. L'implémentation de la plupart de ces propositions constitue la rupture la plus radicale avec l'histoire du service public depuis le rapport de Northcote-Trevelyan des années 1850, et il faut faire remarquer que le rapport de Next-Steps ne contient pas en lui-même une analyse systématique des points forts et des faiblesses du système existant et de l'alternative proposée. Parallèlement à ces initiatives, le National Audit Office et l'Audit Commission auraient comme tâche de procéder à des audits de management, entre autres pour déraciner l'inertie bureaucratique.

Le but global de ces réformes était de renforcer le contrôle stratégique du système étatique par le centre à travers la dévolution des décisions non stratégiques à l'échelle inférieure. Les ressources, par conséquent, et les objectifs seraient contrôlés au niveau central alors que l'initiative concernant la meilleure façon d'atteindre ces objectifs serait encouragée. Thomson identifie sept thèmes principaux de gouvernement central pour soutenir cet objectif : la privatisation, la délégation, la compétition, l'entreprise, la dérégulation, la qualité de service, et la limitation des pouvoirs syndicalistes¹⁴⁸¹. Une conséquence de ces réformes pour le Département de Sécurité Sociale c'était sa réorganisation à cinq agences, chacune avec des relations quasi-contractuelles avec le gouvernement central.

Dans les années 80, le mode de gestion des ministères a été bouleversé par la création des agences exécutives. Ces agences autonomes ont à leur tête des responsables qui disposent d'une très large autonomie et souplesse budgétaires pour mettre en oeuvre des aspects particuliers de la politique publique. Désormais, 75 % environ des fonctionnaires sont affectés à ces agences dont les crédits sont inscrits au budget du ministère de tutelle. Cette réorganisation profonde s'est accomplie en l'absence de

¹⁴⁷⁸ Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps*, London, HMSO 1988

¹⁴⁷⁹ Lancé en septembre 1982, *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, London HMO, Cmnd 8616; Sharifi S. and Bovaird T., *The financial management initiative in the UK public sector: the symbolic role of performance reporting*, *International Journal of Public Administration*, Volume 18, Issue 2-3, 1995, pp. 467-490 ; Fry G. K., *The Thatcher Government, The Financial Management Initiative, And The 'NEW CML Service'*, *Public Administration*, Volume 66, Issue 1, pp. 1-20, March 1988

¹⁴⁸⁰ Ling T., *The new managerialism and social policy*, op.cit., p. 38

¹⁴⁸¹ Thompson P., *Public sector management in a period of radical change: 1979-1992*, *Public Money & Management*, Volume 12, Issue 3, 1992, pp. 33-41

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
nouvelle législation parlementaire.

Dans les années 90, le gouvernement a conçu le projet d'une vaste réforme de la comptabilité publique, qui a culminé avec l'adoption par voie législative d'un système basé sur les droits constatés (ou l'exercice). La loi GRA de 2000¹⁴⁸² a remplacé l'ancienne méthode basée sur les paiements (comptabilité de caisse) qui avait été introduite un siècle et demi auparavant par le législateur. A l'instar de nombreuses lois, elle s'en tient aux points essentiels et la responsabilité de sa mise en oeuvre incombe surtout au Trésor. Ce dernier propose également la composition des dotations¹⁴⁸³.

La conclusion principale du rapport de 1988 pour le DHSS consistait à dire que « le service offert restait trop variable pour être acceptable »¹⁴⁸⁴. Ce rapport suivait une série d'autres rapports qui aidaient à générer un climat de crise et la conviction qu'il faudrait des réformes radicales et immédiates. Cette atmosphère a aidé à préparer la création des agences de Next Steps. Celle qui est avec la responsabilité primaire pour la sécurité sociale était le « Benefits Agency », qui fait partie presque de la moitié des coûts administratifs de DSS. Comme toutes les agences de « Next Steps », le « Benefits Agency » opère d'après des accords de contexte¹⁴⁸⁵ quasi-contractuels entre lui et le département central¹⁴⁸⁶. Cela nécessite que l'agence « promouvoit l'administration économique, efficiente et cohérente des services de sécurité sociale » et de faire cela d'une façon non discriminatoire donnant au public toutes les informations nécessaires, qui lui permettent de faire des demandes, et de contribuer à l'esquisse politique du département¹⁴⁸⁷.

« Dès le début », selon Adler¹⁴⁸⁸, « les intérêts du gouvernement ont été posés

¹⁴⁸² Government Resources and Accounts Act 2000

¹⁴⁸³ OCDE, Cadre juridique des systèmes budgétaires, op.cit., p. 100: Au cours des dernières années, elle s'est beaucoup simplifiée : le nombre d'« estimations » (ainsi que s'intitulent les unités de dotation des ministères) est tombé de 167 pour l'exercice 1989/90 à 52 pour 2004/05. En outre, il n'y a souvent qu'un « programme » au sein de chaque estimation ; le nombre de programmes n'est supérieur à trois que dans deux ministères. Cela contraste avec la présentation très détaillée, poste par poste, des dépenses il y a 30 ans.

¹⁴⁸⁴ DHSS, *The business of service : the report of the Regional Organisation Scrutiny*, May 1988, London : HMSO, p. 1 Dans certains cas, il était de en effet de bonne qualité. Dans d'autres cas, il était absolument inacceptable.

¹⁴⁸⁵ Framework Agreements

¹⁴⁸⁶ *The Financing and Accountability of Next Steps Agencies*. London 1989, HMSO, Cm 914.

¹⁴⁸⁷ DHSS, *Social Security Operational Strategy : A framework for the future*, London : HMSO, 1982

¹⁴⁸⁸ Adler M., *Realising the potential of the operational strategy*, Benefits 4, avril-mai 1992, p. 4

avant tout, ceux des fonctionnaires après et des demandeurs de protection à la fin ». Ceci signifie que non seulement la rigueur budgétaire a été la première priorité au détriment de la qualité de service, mais aussi que la qualité de service avait un sens très étroit¹⁴⁸⁹.

L'agenda de dévolution, de réaménagement des collectivités territoriales traditionnelles, de réforme de *House of Lords*, de l'initiation des partenariats public-privé pour financer ce qui était des services publics, et le renforcement des agences quasi-autonomes du gouvernement de Blair¹⁴⁹⁰, fait partie intégrante de cette procédure de harmonisation à la logique d'une gouvernance financière active.

A l'intérieur du gouvernement, des *agences* ont été établies pour substituer aux bureaucraties monolithiques du service public qui constituaient auparavant le cœur de l'ancien état unitaire de Westminster. Le Nouvel Management Public (NPM) est le moteur alimenté par le paiement en fonction de la performance, la mise en place d'un système de compétition, l'évaluation et d'autres techniques de management tirées du secteur privé qui auraient été impensables quelques décennies auparavant. Bref, l'état britannique a été obligé de se restructurer d'un système unitaire centralisé qui reposait sur le modèle de gouvernement de Westminster à une forme de *gouvernance* plus laxiste, plus déléguée et caractérisée de chevauchements et des réseaux de politique de plus en plus détachés.

Une façon utile d'exprimer cette forme évolutive de l'état britannique est à travers l'idée du creusage, qui est fortement recommandé aux travaux de Rhodes¹⁴⁹¹. Le point fondamental dans cette analyse est l'effondrement graduel de la structure de l'état unitaire. Cette évolution a lieu en raison de l'impératif de la globalisation pour créer un

¹⁴⁸⁹ Adler M., *Realising the potential of the operational strategy*, op.cit. : Adler continue dans son argumentation que les conceptions à la base de la qualité de service varient radicalement et peuvent conclure à une inquiétude pour le rapport coût-efficacité de la bureaucratie, la qualité professionnelle du service offert au client, ou les droits et formes légales disponibles à l'individu. A ceux-ci, on pourrait ajouter une conception plus « démocratique » de la qualité dans laquelle les individus à problèmes communs sont dotés de l'opportunité de s'organiser collectivement et contribuer à la solution de leurs problèmes ou la satisfaction de leurs besoins. Il met en exergue le fait que par la sélection des taux d'erreur et la vitesse de traitement du client comme des indicateurs de performance cruciaux, les autres dimensions ont été sacrifiées.

¹⁴⁹⁰ Hudson J. and Lowe St., *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*, Bristol, The Policy Press, 2nd Edition 2009, p.19

¹⁴⁹¹ Rhodes R. A. W., *The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain*, *The Political Quarterly*, Volume 65, Issue 2, pages 138–151, April 1994

style de gouvernement plus proche à celui d'initiative de l'esprit de l'entreprise. Selon la même thèse du «creusage de l'Etat», le pouvoir s'est déplacé décidément loin de l'appareil étatique central¹⁴⁹². Cette évolution radicale au style de gouvernance est soigneusement capturée par l'idée du « creusage de l'Etat » ou moins que selon cette même idée se développe le processus formulant l'agenda moderne.

La tendance d'alléger la livraison des services a commencé à se développer lors des années 1970 et elle a pris la forme des agences quasi-gouvernementaux¹⁴⁹³. Il ne s'agissait pas d'agences élues mais d'agences contrôlées par un bureau central nommé par le gouvernement. Le financement était assuré par le budget public et leur activité commerciale. Plusieurs agences ont été gérées par des managers politiquement nommés, avec un faible niveau de contrôle politique et comptable par les électeurs et les usagers de services et un accroissement massif du coût de gestion en raison des nouveaux niveaux d'administration. Cela était le début du processus de séparation de la direction du canotage. Malgré le fait que le gouvernement établissait les paramètres généraux de politique, la fin de livraison des services de cette procédure politique était déléguée à des corps spécialisés.

Ce modèle répondait bien aux besoins des grands services comme celui du *National Health Service* dont l'opération était d'une si grande échelle que la gestion déléguée et l'éloignement du grand centre était généralement accueilli.

Un élément fondamental du creusage de l'Etat a été le remplacement du management central de la fonction publique par des nouvelles structures d'agences qui ont été intentionnellement mises en fonction par le gouvernement de Thatcher. L'établissement des dits *agences exécutifs* a commencé par l'abolition du Département de la Fonction Publique en 1981 et le transfert de leurs fonctions au Treasury et au Cabinet de Ministres. Cet arrangement a été ensuite réformé avec la création du Bureau de Service Public qui surveille une Unité d'Efficiency, avec la réforme de la fonction publique de *Next Steps* et la Carte de Citoyens.

Cela a impliqué pendant les années 80 et 90 la réduction des fonctions de l'état central à une myriade d'agences et corps d'exécution, l'introduction des méthodes du Nouveau Management Public, la privatisation de grands parts d'infrastructures de propriété publique, la contractualisation de services hors le secteur public, les frontières

¹⁴⁹² Hudson J. and Lowe St., *Understanding the policy process*, op.cit., p.94

¹⁴⁹³ Drewry G., *The Civil Service: from the 1940s to 'Next Steps' and Beyond*, Parliamentary Affairs, Issue 47(4), 1994, pp. 583-595

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni

entre les secteurs public, privé et volontaire qui sont devenus de plus en plus flous. En 1988, avec le rapport radical, *Améliorant le management au gouvernement : les prochains pas* on fait trois recommandations¹⁴⁹⁴ :

▲ séparer la direction de l'implémentation. La politique, selon le rapport, était mieux gérée par des unités de gestion décentralisées travaillant sur des cibles prédéfinies de coût et de performance.

▲ Opérer la décentralisation à travers i. la création des agences exécutives semi-autonomes dédiées à des fonctions spécifiques et ii. La création de contrats entre le gouvernement et les agences et entre les agences et le secteur public.

▲ Mettre à l'épreuve du marché.

Toutes ces évolutions conduisent à une situation dans laquelle le gouvernement dirige au lieu de ramener¹⁴⁹⁵. La globalisation a entamé et accéléré le démantèlement de l'état britannique unitaire à un système considérablement plus fragmenté, un régime différencié, comme le décrit Rhodes¹⁴⁹⁶.

L'instinct du gouvernement central, et surtout du *Treasury* sous Gordon Brown, était pour un contrôle « hiérarchique » du haut vers le bas. Holliday¹⁴⁹⁷ soutient que l'approche de creusement de l'état de Rhodes a le point faible significatif qu'ils existent des données empiriques indiquant non seulement que l'état central reste toujours puissant mais aussi qu'il a accru son pouvoir pendant le gouvernement de Blair, restant plus important et plus intégré que jamais avant¹⁴⁹⁸.

Depuis l'élection du gouvernement travailliste de 2001, toutes les unités principales de livraison de services ont été intégrées dans une seule Equipe de «Delivery

¹⁴⁹⁴ Governments Efficiency Unit Report, improving management in Government: the Next Steps, 1988

¹⁴⁹⁵ Osborne D. and Gaebler T., *Reinventing government*, Addison-Wesley Publ. Co., 1992 ; Autrement dit, le centre dirige la direction politique générale de la politique, surtout à travers d'accords de dépenses et d'objectifs de services, mais la livraison des services est largement contractualisée hors le secteur public et un champ important de gouvernance est délégué.

¹⁴⁹⁶ Rhodes R. A. W., *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997, p. 15. Le gouvernement cède sa place à la gouvernance, c'est-à-dire « à des réseaux auto organisateurs, interorganisationnels caractérisés par des interdépendances, échanges de ressources, règles de jeu et une autonomie essentielle de l'Etat ».

¹⁴⁹⁷ Holliday I., *Is the British State Hollowing Out?*, *The Political Quarterly*, Volume 71, Issue 2, pp. 167–176, April 2000

¹⁴⁹⁸ Holliday I., *Is the British State Hollowing Out?*, op.cit., p. 175

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
and Reform»¹⁴⁹⁹.

Le nouveau *Department of Work and Pensions* comprend des parties de l'ancien *Department of Social Security* et de l'ancien *Department of Education and Employment*. Autres compétences de l'ancien DSS sont actuellement à la responsabilité du *Treasury*. L'agence *Jobcentre Plus* assume le rôle important de remarchandiser la force de travail, de créer le produit des demandeurs de prestations prêts à travailler et employables¹⁵⁰⁰. Cette restructuration du gouvernement britannique a été mise en place afin de réorienter les politiques sociales, mais aussi afin d'évoluer le *modus operandi* du Gouvernement¹⁵⁰¹. Pour cela, la notion de la gouvernance nous permet d'analyser parallèlement cet effort à la fois au niveau formel et opérationnel.

L'organisation et les objectifs de « *Employment Service* » et « *Benefits Agency* » posaient des obstacles au gouvernement de New Labour qui visait à promouvoir la coordination des activités axées sur les possibilités d'emploi offertes à la population inactive. La réforme entreprise s'est efforcée d'abolir les barrières organisationnelles, historiques et culturelles qui séparaient les activités des deux agences¹⁵⁰². La réforme administrative consistante était au service de « la politique en matière de sécurité sociale et d'emploi (qui) a été redéfinie pour illustrer la stratégie socioéconomique du gouvernement visant à favoriser un régime néolibéral d'accumulation »¹⁵⁰³.

¹⁴⁹⁹ L'équipe a incorporé :

- ▲ l'Unité Stratégique (esquisse de stratégie et analyse de politiques au cœur du gouvernement)
- ▲ l'Unité d'Offre de Services du premier ministre (qui dirige le progrès de la capacité du gouvernement de délivrer ses premières priorités entre éducation, santé, criminalité et transports, en s'assurant que chaque ministère a son propre Plan de Livraison)
 - ▲ le Bureau de Réforme des Services Publics (un groupe concerné avec la livraison la plus effective des services publics et la réduction des réglementations)
 - ▲ le Bureau de l'e-Ministre (responsable pour les services gouvernementaux en ligne)
 - ▲ le Groupe de Développement d'Entreprise (corporate) (responsable pour la gestion de l'administration publique)
 - ▲ le Bureau du Commerce du Gouvernement (responsable pour la la procuration par le gouvernement central et la promotion de l'implication su secteur privé au secteur public).

¹⁵⁰⁰ Hewitt M. ,Asset based welfare : 'New Labour and the redefinition of social security' in Powell, M. (ed.) *Evaluating New Labour*, Bristol: Policy Press 2002, pp. 189-209

¹⁵⁰¹ Culpitt I., *Risk and social policy*, 1999, London : Sage, p. 44

¹⁵⁰² James, O., *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau- Shaping Perspectives*, Basingstoke: Palgrave 2003

¹⁵⁰³ Wiggan J., « La réforme des agences publiques pour l'emploi et la sécurité sociale au Royaume-Uni », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/3 Vol. 73, pp. 451-468.

Selon Hay, la promotion des partenariats public-privé, des techniques de gestion du rendement, de la mise en place d'un système de protection sociale dynamique par le New Labour, comme la promotion de l'employabilité, le développement des compétences et le décloisonnement de l'administration devraient être considérés comme « la normalisation d'un modèle néolibéral en constante évolution en Grande-Bretagne »¹⁵⁰⁴.

Pendant la deuxième période de Conservatoires entre 1983 et 1987, les travaillistes étaient contre le marché et clairement opposés à toute forme de privatisation. Pourtant, pendant les années de New Labour au gouvernement¹⁵⁰⁵, la politique britannique a été caractérisée par le projet politique d'une « société de marché »¹⁵⁰⁶, c'est-à-dire une société au sein de laquelle les principes de l'économie de marché constituent la règle du jeu, orientent et contraignent les comportements des organisations et des individus¹⁵⁰⁷. Pourtant, ils ont réellement réussi à assurer la légitimation du rôle du marché dans l'offre des services et prestations sociales et le rôle du management pour atteindre l'objectif d'une meilleure d'efficience¹⁵⁰⁸.

« New Labour sera un dépenseur plus sage, pas un grand dépenseur. On va travailler en partenariat avec le secteur privé pour accomplir nos objectifs. On va demander pour les dépenses publiques ce qu'un manager aurait demander dans une entreprise- est-ce que les ressources existantes peuvent être utilisées pour faire face plus effectivement à nos priorités ? Et parce que l'efficience et la valeur ajoutée sont centrales, les ministres seront appelés de mettre de côté avant de dépenser. Mettre à côté pour investir est notre approche, non pas taxer et dépenser »¹⁵⁰⁹.

Au lieu d'un retrait supposé, l'Etat assure un rôle responsabilisant et émancipateur au lieu d'un rôle de fournisseur de masse qui caractérisait l'état social démocrate. Comme l'a dit Giddens : « L'investissement au capital humain là où il est possible, au lieu de la provision directe de maintien de revenu. A la place de la protection sociale étatique on doit mettre en place un état d'investissement social fonctionnant dans le contexte d'une

¹⁵⁰⁴ Hay C., 'The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neo-liberalism', *Economy and Society*, 2004, 22 (4), pp. 500-527, p.508

¹⁵⁰⁵ Faucher-King F. et Le Galès P., *Les gouvernements travaillistes. Le bilan de Tony Blair et Gordon Brown*, Paris, Presses de Sciences Po, Avril 2010.

¹⁵⁰⁶ Polanyi K., *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983

¹⁵⁰⁷ Le Galès P. et Scott A., « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou freer markets more rules », *Revue française de sociologie*, no 1, 2008

¹⁵⁰⁸ Lavalette A. et Pratt Al., *Social Policy*, op.cit., p. 259

¹⁵⁰⁹ Labour Party, *Manifesto, New Labour because Britain deserves better*, 1997, p.12

société positive de protection »¹⁵¹⁰. La flexibilité est surtout promue par l'adoption de nouvelles technologies, la formation à vie et la notion des habiletés portatives. Kemshall note que la compétence avance au niveau de la « méta compétence », la compétence de savoir à se former¹⁵¹¹. La notion des dépenses publiques marginales a été remplacée par celle des dépenses rationnelles¹⁵¹² pour laquelle les entrées et les sorties sont étroitement associées. Le Comprehensive Spending Review a proposé dans le livre blanc *Public Services for Britain*¹⁵¹³ des thèmes-clés comme l'accroissement de responsabilité des ministères auprès du Treasury, plus de dépenses dirigées aux services directs qu'à la bureaucratie.

L'extension du managérialisme et le rôle accru pour le secteur privé dans l'offre des services et prestations sociales sont des éléments centraux pour la plate-forme de politique sociale de New Labour. Les priorités étaient accompagnées par deux politiques de première ligne : le Welfare to Work et le Social Exclusion Unit¹⁵¹⁴.

«La réorganisation du service britannique de l'emploi (« Employment Service ») et de l'agence responsable de la sécurité sociale (« Benefits Agency » (BA)) s'inscrivait dans une réorientation spécifique de la sécurité sociale visant à favoriser l'« activation » sur le marché de l'emploi des demandeurs d'emploi traditionnels et des utilisateurs des services de sécurité sociale inactifs non traditionnels »¹⁵¹⁵. Malgré les réformes de « *Next Steps* », la politique britannique d'emploi continue à relever de la fonction publique dans le cadre d'une relation globalement hiérarchique¹⁵¹⁶.

¹⁵¹⁰ Giddens A., *Social Theory and modern sociology*, stanford University Press, 1987, p.117

¹⁵¹¹ Kemshall H., *Researching risk in the probation service*, *Social Policy and Administration*, 34(4), December 2000, pp.465-477

¹⁵¹² Blair T. et Schroeder G., *The Third Way*, 1999

¹⁵¹³ *Public Services for Britain, Investing in Reform Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002*, July 1998

¹⁵¹⁴ Fergusson R., *Discourses of Exclusion: Reconceptualising Participation Amongst Young People*, *Journal of Social Policy*, Volume 33, Issue 02, April 2004, pp 289-320

¹⁵¹⁵ Wiggan J., « La réforme des agences publiques pour l'emploi et la sécurité sociale au Royaume-Uni », *op.cit.*, p.452

¹⁵¹⁶ Wright, S., 'The administration of transformation: a case study of implementing welfare reform in the UK', pp. 161-182, Henman, P. & Fenger, M. (eds.) *Administering Welfare Reform: International Transformations in welfare governance*, Bristol: The Policy Press, 2006 ; Caufield J. L., 'Measuring autonomy in social security agencies: a four country comparison', *Public Administration and Development*, 24 (2), 2006, pp. 137-145

Dans l'effort d'homogénéiser des logiques auparavant incompatibles la réforme de « *Joined-Up-Government* »¹⁵¹⁷ comporte au moins quatre objectifs managériaux sous-jacents : le désir de réduire les contradictions et les tensions entre les différentes politiques, de faire un meilleur usage des ressources en supprimant le chevauchement des activités, d'améliorer la coopération et la coordination des différents acteurs dans un secteur stratégique donné et de produire un système de prestation de service plus homogène pour le citoyen¹⁵¹⁸.

Le statut d'agence était aussi attendu d'introduire une nouvelle période de transparence entre l'administration de la sécurité sociale et le ministère central. Le Framework Agreement par lequel le directeur entre dans une relation quasi-contractuelle avec le Department of Social Security est un dispositif clef, chargé d'assurer ce nouveau degré de clarté. Pourtant, dans la pratique, la responsabilité est souvent difficile à attribuer.

Le gouvernement était en face d'un choix entre la création d'agences soit dans le gouvernement (et alors responsables au ministre) soit formellement libres du gouvernement. En choisissant le premier, Ling soutient que le gouvernement a pris la décision aisée qui ne nécessitait pas de législation ni un changement du mythe institutionnel de la responsabilité ministérielle et que le statut d'agence utilisé pour justifier le renforcement du pouvoir de management et ce pouvoir de son côté a été utilisé pour introduire des valeurs politiques et idéologiques au nom de l'efficacité technique. En faisant cela, ils ont créé un hybride qui était supposé partager la culture du secteur privé dans le contexte du corps public¹⁵¹⁹.

La modernisation ne signifiait pas seulement que de plus grandes unités étaient nécessaires, mais aussi qu'il faudrait introduire de nouvelles formes de management. Le Rapport Bains¹⁵²⁰ sur les structures de management combinait de conseils détaillés sur les modèles de management avec la revendication pour un rôle étendu des collectivités locales¹⁵²¹. Dans les autorités plus « progressives », il y a eu une évolution des ministères

¹⁵¹⁷ Ling T., *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems*, public administration vol. 80 No. 4, 2002, pp. 615–642

¹⁵¹⁸ Pollitt, C., 'Joined-up Government: a survey', *Political Studies Review*, 2003, 1 (1), pp. 34-39,

¹⁵¹⁹ Ling T., *The new managerialism and social policy*, op.cit., p. 42

¹⁵²⁰ Bains Report, *The new local authorities: Management and structure*. Report of the study group on Local Authority Management Structures, London : HMSO, 1972

¹⁵²¹ Flynn N., *Control, commitment and contracts*, in Clarke J., Cochrane Al. And McLaughlin E. (eds.),

à des plus grandes divisions et il y avait partout des nouvelles équipes de management et des nouveaux chefs exécutifs mis en place. Mettre en place les nouveaux conseils était attendu de rendre plus facile la rupture avec les rivalités interministérielles et d'encourager le développement de formes d'organisation plus conformes à l'esquisse stratégique des politiques.

Pourtant, l'adoption de l'esprit de l'entreprise comporte beaucoup plus que l'adoption des bonnes pratiques d'entreprise dans le réaménagement des organisations du service public. La dynamique de ce processus a poussé un environnement variable d'agences publiques de sse voir comme entreprises et de développer le dispositif contemporain de management d'entreprise¹⁵²². En se déplaçant de la conformité à l'engagement, de l'organisation bureaucratique au managérialisme on a réussi à renouveler les modes d'attachement. « *Le managérialisme a [...] offert à la fois les formes appropriées de discipline interne et de discrétion et il a constitué les conduites d'implémentation, de contrôle et d'audit de performance qui ont été identifiées comme les conditions de responsabilité auprès du gouvernement central* »¹⁵²³.

*Le nouveau vocabulaire de travail en groupe, conscience de qualité, flexibilité et cercles de qualité réconcilie les aspirations autonomes de l'employeur avec l'esprit d'entreprise collectif de la culture d'entreprise*¹⁵²⁴.

En France et au Royaume Uni, on n'a pas encore réussi à associer au gestionnariat un nouvel ensemble de valeurs politiques¹⁵²⁵, mais l'entreprise ambitieuse d'une refondation des modes de gestion au modèle d'une gouvernance financière s'adapte aux spécificités nationales. En Angleterre, le gouvernement Thatcher a tenté d'appliquer les valeurs entrepreneuriales par le biais de la Financial Management Initiative¹⁵²⁶, tandis

Managing Social Policy, p. 219

¹⁵²² Clarke J. et Newman J., The managerial State, op.cit., pp. 59-60

¹⁵²³ Clarke J. et Newman J., The managerial State, op.cit., p. 60. Les aspirations initiales ne préjugent, pourtant, les résultats effectifs parce que la pratique est considérablement plus complexe que la rhétorique du nouveau managérialisme. Les anciens systèmes de contrôle simplement ne s'atrophient pas de manière simultanée.

¹⁵²⁴ Rose N., Governing the soul : the shaping of the private self, London : Routledge,1989, p. 117

¹⁵²⁵ Rouban L., Le pouvoir anonyme, les mutations de l'Etat à la française, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994

¹⁵²⁶ Metcalfe L., Conviction politics and dynamic conservatism : Mrs Thatcher managerial revolution, International Political Science Review, 14, 4, pp.351-373, 1993

qu'en France, les réformes entreprises en 1989 ont tenté de changer la culture des fonctionnaires sans toucher à leur statut juridique et à leur mode d'organisation jusqu'à l'adoption de la Lolf en 2001.

Vu que ce sont les résultats et non pas les méthodes qui comptent et afin d'atteindre de bons résultats les managers/gestionnaires doivent bénéficier d'un maximum de marge de manoeuvre dans le processus de prise de décision. Le pouvoir de prise de décision est la prérogative des managers/gestionnaires vu que la capacité de prendre des décisions est ce qui incarne *le droit de gérer*. C'est ce qui fait distinguer dans la rhétorique le management de l'administration : les managers sont de décideurs actifs, tandis que les administrateurs seulement implémentent ou interprètent des décisions hiérarchiquement prises¹⁵²⁷.

Les pratiques de la délégation et la décentralisation ont aussi l'effet de créer « une conscience dispersée de management »¹⁵²⁸, une réalisation que l'agenda du management met et infiltre leurs relations, conditions et processus de travail qui doivent être négociés.

La capacité du managérialisme de pénétrer dans la vie d'organisations et de dominer l'environnement organisationnel dans lequel les personnes agissent n'est pas simplement un produit de changement dans les organisations¹⁵²⁹. La restructuration de la forme de l'Etat -notamment par les instruments de la délégation, la décentralisation et la contractualisation- a créé un champ de relations inter organisationnelles qui nécessitent la compétition¹⁵³⁰.

La création d'un sens de possession, de missions et de cibles, de budgets et de responsabilités pour des résultats, a permis la construction de l'engagement et la

¹⁵²⁷ Ils existent, bien sûr, des tensions significatives entre la rhétorique et la liberté managériale, ou la responsabilisation des managers de prendre des décisions au niveau local et les contraintes à leur intérieur dont elles opèrent dans un secteur public qui les limite par législation et par les contrôles centraux de rationalisation des coûts et des cibles de performance. Pourtant, l'importance rhétorique du pouvoir de prise de décision reflète l'accent à la délégation de la responsabilité managériale et la limitation de la redevabilité à une série limitée des mesures de performance.

¹⁵²⁸ Clarke J. et Newman J., *The managerial State*, op.cit., p. 77

¹⁵²⁹ Harrison S. et Pollitt C., *Controlling health professionals*, Buckingham : Open University Press, 1994, chapitre 5

¹⁵³⁰ Malgré le fait que les effectifs dans les services publics n'accueillent pas volontairement ce changement des « cultures d'entreprise », cela est atténué par la reconnaissance que les organisations sont placées dans ce nouveau champ de forces.

motivation des employeurs à la poursuite des objectifs d'entreprise¹⁵³¹. Dans le cadre du secteur public, on s'est empêtré dans l'intensification de la compétitivité malgré les problèmes reconnus de comparabilité et l'identification des bons indicateurs¹⁵³², et malgré le fait que la croissance d'audit peut avoir des effets pervers aux services sociaux avec le transfert de ressources insuffisantes de la production de services ou l'offre d'information et les systèmes de pilotage¹⁵³³.

Sous section 2.2. La contractualisation de la gestion financière

i. La contractualisation du budget comme diffusion de la recherche d'efficience gestionnaire

Selon Rodolfo Sacco, l'idée de liberté ou d'autonomie contractuelle évoque inévitablement le pouvoir de la volonté individuelle comme expression de l'autonomie de décision et d'action. «C'est que le droit, s'il veut satisfaire le besoin d'autonomie, doit prévoir un mécanisme, un procédé, et ce procédé est la manifestation de la volonté : l'utilisation de ce mécanisme, même si le sujet n'a pas prévu toutes les conséquences, produit les résultats typiques de l'acte»¹⁵³⁴.

¹⁵³¹ Clarke J. et Newman J., *The right to manage: a second managerial revolution?*, Cultural Studies, 7(3), 1993, pp. 427-441. Néanmoins, il y a une conception de possession qui a l'effet le moins discuté de ses initiatives : possession comme propriété ou individualisme possessif. Les possesseurs, selon cette conception, ont tendance à délimiter leurs droits de propriété, leurs droits à usage exclusif, ce qui crée un nouveau champ de conflits de possession. Tels conflits se concentrent à des questions de qui a possession des clients (et leurs besoins et les ressources qui les accompagnent) ; qui possède les responsabilités de service et leurs implications de ressources ; qui possède ces pratiques qui prennent place aux interstices entre organisations et ministères. La possession renforce, alors, les possibilités de conflits internes et externes et a tendance de donner priorité au local au détriment de loyautés et engagements plus vastes.

¹⁵³² Cutler T. et Waine B., *Managing the welfare state*, London, Berg, 1994, chapitre 2

¹⁵³³ Hoggett P., *New modes of control in the public service*, Public Administration, 74, p. 22-24

¹⁵³⁴ Sacco R., *Liberté contractuelle, volonté contractuelle*, R.I.D.C. Vol.4, 2007, p. 743 : «En fait foi la

Autonomie et responsabilité constituent un ensemble inséparable et leurs outils sont la manifestation de volonté, l'apparence et le devoir de cohérence. Borgetto et Lafore remarquent que la responsabilité est la formalisation juridique du principe de réciprocité des libertés. Le contrat est un mécanisme obligeant chacun à se tenir à distance de la liberté d'autrui pour ne pas l'altérer et imposant au-delà une réparation, la responsabilité civile ne pouvait se fixer que sur le sujet individuel, ce qui déterminait alors son centrage sur la notion de « faute » ou sur celle « d'abus de droit » : on ne doit réparer que si le comportement dommageable pour autrui a été fautif ou si, à défaut, il repose sur un usage abusif de ses droits¹⁵³⁵.

«La règle de droit qui naît comme conséquence de tel ou tel acte juridique est une petite loi capable de régir, dans une occasion ou un petit nombre d'occasions, le comportement d'un sujet ou d'un petit nombre de sujets»¹⁵³⁶.

Il serait difficile d'imaginer des systèmes de droit où il n'existerait aucune autonomie des sujets. Le pouvoir de créer la norme privée présuppose l'autonomie individuelle de vouloir, d'agir librement et d'assumer personnellement les conséquences de ses propres volontés et actions. Cette expression se réfère à la situation de celui à qui il appartient d'établir les règles qui le concernent. L'usage de la technique contractuelle, comme une manifestation et réalisation de l'autonomie dans le domaine social, est une tentative qui, avant la deuxième guerre mondiale, a fait preuve de son efficacité en termes de protection sociale et son efficacité en termes de «marchandisation» de la main d'oeuvre.

Borgetto et Lafore expliquent que le « risque » et le « risque social » reposent sur l'objectivation d'événements récurrents qui se définissent moins par leur nature spécifique (tout événement peut devenir un « risque ») que par leurs conséquences (ils affectent les potentialités vitales, les capacités productives et la situation économique de collectifs de personnes) et la possibilité de les gérer (ils sont calculables, référables à une population déterminable et réparables sous forme d'indemnisation ou de prise en charge)¹⁵³⁷. Suivant la logique du mouvement «d'activation», la contractualisation

définition de la loi comme d'une communis rei publicae sponsio (D. I, III, 1), et, réciproquement, la vision de la convention comme d'un acte qui tient lieu de loi à ceux qui l'ont faite (Code Nap., art. 1134)».

¹⁵³⁵ Borgetto M. et Lafore R., L'État-providence, le droit social et la responsabilité, Lien social et Politiques, RIAC, 46, automne 2001, La responsabilité : au-delà des engagements et des obligations, pp 31-42, p.35

¹⁵³⁶ Sacco R., Liberté contractuelle, volonté contractuelle op.cit., R.I.D.C. Vol.4, 2007, p. 744

¹⁵³⁷ Borgetto M. et Lafore R., L'État-providence, le droit social et la responsabilité, op.cit., p.35

constitue un retour au paradigme libéral, une subjectivation et une moralisation d'événements récurrents qui se définissent moins par leurs conséquences et la possibilité réelle de les gérer, que par leur imputabilité personnelle.

Patrice Adam, dans sa thèse excellente, critique l'idée du rejet des conflits entre entrepreneurs et salariés¹⁵³⁸. Dans le droit du travail, dès son émancipation du droit civil, la liberté de volonté exprimée dans le schéma contractuel fait preuve qu'en réalité elle correspond à une formule d'imposition (de la volonté de l'employeur) plutôt que de négociation. La liberté contractuelle demeure une fiction juridique qui incarne le droit du plus fort¹⁵³⁹. Le droit du plus fort, dans la recherche de l'activation de la gouvernance financière des finances sociales, d'un côté est le droit «tutélaire» des administrations sociales au détriment d'une émancipation des assistés, de l'autre côté, c'est le droit de «prudence» des administrations financières qui impose par le contrat la soumission des administrations dépensières sociales aux préoccupations d'économies.

L'opposition loi/contrat est une dichotomie schématique toujours aussi inadéquate et inappropriée pour penser et encore plus pour analyser l'action publique sociale et les relations de travail. De ce point de vue, évaluer la montée des pratiques contractuelles est loin de refléter un mouvement anti-étatique, par contre cette montée illustre l'évolution de mode de contrôle de ressources et de maximisation de la légitimation des objectifs de rigueur budgétaire.

Certaines analyses voient dans la contractualisation généralisée des politiques le signe d'une « perte de centralité de l'Etat » et « d'un relatif équilibre entre les acteurs »¹⁵⁴⁰, mais les analyses les plus prudentes montrent que les formalisations contractuelles « ne sauraient masquer longtemps que les contrats d'action publique et autres formes de partenariat reproduisent, derrière leurs apparences égalitaires, des asymétries de pouvoir et des dominations »¹⁵⁴¹.

Les approches qui estiment qu'il s'agit d'un retrait du pouvoir étatique ne revèlent

¹⁵³⁸ Adam P., L'individualisation du droit du travail, LGDJ, 2005 : Il critique ainsi la position de A. Jourdan selon lequel il n'y a pas d'antagonisme entre les entrepreneurs et les salariés, parce qu'il n'y a pas d'antagonisme entre les signataires d'un contrat. A. Jourdan, p. 285, cité par P. Adam, L'individualisation du droit de travail, thèse , LGDJ, 2005

¹⁵³⁹ Bonnechere M., Le droit du travail, Répères, 1997, La découverte

¹⁵⁴⁰ Duran P., Penser l'action publique, Paris, LGDJ, 1999, p. 163

¹⁵⁴¹ Gaudin J. P., Gouverner par contrat, op.cit., p. 35.)

pas l'image d' «*un politique qui aurait perdu en pouvoir symbolique ce qu'il aurait gagné en efficacité*»¹⁵⁴². Autrement dit, « l'objectif n'est pas tant d'approfondir le caractère démocratique de la décision que de s'assurer en amont de son efficience »¹⁵⁴³. Concrètement, « *Si l'Etat est bien entendu encore présent, c'est à travers les pratiques d'institutions, non plus exerçant avec une autorité sans partage les fonctions régaliennes, moins porteuses de valeurs substantielles que garantes de la régularité des procédures, qu'acteur dans des processus plus négociés, plus ouverts, de construction d'un cadre politique* »¹⁵⁴⁴.

L'action de l'Etat et des autorités publiques ne saurait plus être désormais qu'ingénierie institutionnelle et pilotage de dispositifs visant à établir une coopération efficace entre une pluralité d'acteurs aux statuts les plus divers. Lallement et Meriaux expliquent avec acuité que « *la symbolique du contrat est performative. Elle produit des effets tangibles sur l'agencement des parties prenantes aux politiques* ».

Lallement et Meriaux acceptent la priorité hiérarchique, comme priorité logique, des règles de procédure par rapport aux règles substantives qui les nécessitent, selon la diction proposée par J.T. Dunlop¹⁵⁴⁵. Toutefois, à l'inverse aussi, « entrer en conflit ou en négociation à propos d'une règle substantive peut conduire à remettre en question le compromis relatif au cadre procédural de la confrontation. Plus encore, et comme l'a souligné J.-D. Reynaud à de nombreuses reprises, dans les confrontations sociales, ces deux niveaux sont souvent inextricablement mêlés : négocier sur un point de salaire, c'est en même temps tenter de trouver un compromis salarial à son avantage, peser sur la configuration des rapports de force et ouvrir la porte vers une possible remise

¹⁵⁴²Lallement M. et Meriaux Ol., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... » Relations professionnelles et action publique à l'heure de la « refondation sociale », in L'année de la régulation no 5 (2001-2002). Economie, institutions, pouvoirs. Presses de Sciences Po « Annuels », 2001, pp. 171-211, p. 174 ; Papadopoulos Th., 2000, p. 2 : « ce que beaucoup perçoivent comme un changement de paradigme de l'action publique dans un sens moins hiérarchique ne fait pas partie d'un quelconque programme de démocratisation du fonctionnement des institutions, mais résulte de nécessités fonctionnelles. »

¹⁵⁴³ Lallement M. et Meriaux Ol., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... », op.cit., p. 175

¹⁵⁴⁴ Commaille J., Jobert B. La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance? In Les métamorphoses de la régulation politique, Commaille J. et Jobert B. (dir.), Lgdj, Paris, 1999, coll. Droit et Société, p. 14

¹⁵⁴⁵Dunlop J.T., Industrial Relations Systems, op.cit.

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
en cause des règles de fixation des salaires¹⁵⁴⁶».

La métaphysique abstraite de l'intérêt général a été pragmatiquement adaptée, à partir de la fin du XIXe siècle, avec les exigences de gouvernabilité d'une société d'individus. Se sont profilés alors les projets visant à combler les déficits de la démocratie individualiste au moyen d'une représentation organique des intérêts sociaux. C'est dans ce contexte qu'intervient la reconnaissance du syndicalisme (loi du 21 mars 1884), geste perçu tout à la fois comme un moyen de canaliser la revendication ouvrière et comme un remède à l'atomisation de la société.

Organisés sur le modèle de la corporation, les groupements professionnels « sont une des conditions indispensables de l'émancipation individuelle »¹⁵⁴⁷. En d'autres termes, ils offrent à l'intérêt général le moyen de se dégager des intérêts particuliers qui se socialisent. La corporation est en effet un lieu de socialisation qui « participe à un processus d'extension de l'intérêt particulier vers l'intérêt général : ses membres, collectivement, élaborent des vues plus générales (en même temps qu'ils forment des règles) moins directement liées à leurs intérêts »¹⁵⁴⁸. La théorie durkheimienne de la corporation reste opératoire pour comprendre comment les institutions des relations professionnelles ont permis d'impulser et de gérer une différenciation fonctionnelle dont l'efficacité accrue et la légitimation de la gouvernance politique ont été et demeurent l'objectif principal.

Pour la doctrine de droit social, l'idée-force de la convention collective est d'accroître l'efficacité et la légitimité de la norme en permettant aux intéressés de s'autoréguler¹⁵⁴⁹. Ce faisant, « les représentants des pouvoirs politiques, Parlement et autorités réglementaires, se déchargent sur les syndicats, organes de la démocratie sociale, d'une manière essentielle » (ibid). Il en serait autrement si la convention collective liait uniquement les parties au contrat. Mais, par le truchement de la notion de représentativité syndicale et la procédure d'extension des accords collectifs, le droit du travail français a progressivement admis que la convention ait pu stipuler des dispositions obligatoires pour tous les ressortissants de son champ d'application, accordant de fait aux signataires un pouvoir normatif.

La convention collective emprunte donc à la fois au contrat (par sa forme) et à la

¹⁵⁴⁶ Lallement M. et Meriaux OI., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... », op.cit., p. 180

¹⁵⁴⁷ Durkheim E., *Leçons de sociologie*, PUF, 1995, p. 99

¹⁵⁴⁸ Gautier C., *Corporation, société et démocratie chez Durkheim*, *Revue Française de science politique*, vol. 44, no 5, 1994, pp. 836-855, p. 854

¹⁵⁴⁹ Despax M., *Le droit du travail, Que sais-je?*, PUF, 1991

loi (par son hétéro-normativité). Cette hybridation trouve son aboutissement dans le procédé dit de « la loi négociée » qui apparaît en France dans les années 1970. Dans ce cas de figure, ceux qui se reconnaissent désormais comme « partenaires sociaux » sont invités par l'État à négocier au niveau interprofessionnel un accord dont le contenu sera repris sous forme de loi. Rien n'oblige l'État à procéder de la sorte, sauf la conviction partagée que les solutions conventionnelles seront plus adaptées que les dispositions émanant du seul législateur.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la généralisation de dispositifs paritaires de gestion du social procède dans la même logique l'incorporation des acteurs et des régulations professionnelles à l'ordre politique¹⁵⁵⁰. La technologie politique consacrant l'avènement du salariat, le paritarisme apparaît au moment où la civilisation du conflit capital/travail semble essentielle pour la garantie et la stabilité du corps politique. «A rebours de l'opinion propagée par tous ceux qui prônent la génération spontanée des intérêts collectifs et l'autonomie des gouvernements paritaires, il faut bien convenir que l'invention du paritarisme, qui s'étale sur plus d'un demi-siècle, est principalement le fait de l'Etat »¹⁵⁵¹ et dans le cadre d'institutions qui remplissent une mission d'intérêt général ou qui mettent en oeuvre un service public national. Se fonde alors une « échange politique »¹⁵⁵² qui procure à l'Etat légitimité et mission d'intérêt général contre ressources institutionnelles et des habilitations conférées par l'Etat. Mais quelles que soient les prétentions des partenaires sociaux à légiférer souverainement, « l'autonomie professionnelle existe, mais en tant qu'autonomie tempérée qui trouve son fondement dans la loi »¹⁵⁵³

On s'aperçoit que les dichotomies entre loi et contrat, public et privé, deviennent simplicistes et inopératoires. « A ces jeux de catégorisation, il faut donc opposer la réalité d'un appareillage institutionnel infiniment plus complexe au sein duquel s'imbriquent et s'hybrident régulations autonomes (le contrat collectif et les instances qui en émanent) et régulations hétéronomes (dont la loi est, par excellence, la forme

¹⁵⁵⁰ Duclos L. et Mériaux O., Pour une économie du paritarisme, Revue de l'IRES, 1997, pp. 43-60

¹⁵⁵¹ Lallement M. et Meriaux O., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... », op.cit., p. 187

¹⁵⁵² Pizzorno A. , «Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch C., Pizzorno A. (eds), The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968, Londres, Macmillan 1978, vol. 2, p. 277-297

¹⁵⁵³ Yannakourou S., L'État, l'autonomie collective et le travailleur, étude comparée du droit italien et du droit français de la représentativité syndicale, Paris, LGDJ, 1995, p. 74.

cristallisée)»¹⁵⁵⁴. En dépit de ce constat, aujourd'hui bien avéré, l'ignorance tenace qui couvre formellement de son voile les débats actuels sur la « refondation sociale » est plus que révélatrice des usages sociaux dont les oppositions précédentes peuvent faire l'objet¹⁵⁵⁵.

C'est bien là d'ailleurs la raison d'être du droit du travail, à savoir l'introduction de principes d'égalité et de liberté dans un espace de subordination. Rappeler de la sorte qu'il existe une « civilisation de l'entreprise»¹⁵⁵⁶ permet de distinguer les différents registres de légitimité dans lesquels s'encastrent la loi et la négociation collective. S'il revient à la loi de garantir l'égal accès aux droits fondamentaux, d'instituer les principes qui relèvent de l'intérêt général, la négociation collective n'a qu'une légitimité d'ordre fonctionnel.

Pourtant, depuis la fin des années 1990, la gouvernance décentralisée, négociée et semi-autonome semble changer d'orientation. Selon Streeck, « alors que les relations professionnelles d'autrefois visaient à négocier un statut protecteur pour les salariés, les isolant des fluctuations économiques, dans les systèmes nationaux de relations professionnelles contemporains, pris au piège de la concurrence internationale, il s'agit d'ajuster la gouvernance de la relation d'emploi aux impératifs de la compétitivité »¹⁵⁵⁷.

ii. L'attribution de ressources sociales en France par la contractualisation et par la mesure de la performance

¹⁵⁵⁴ Lallement M. et Meriaux OI., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... », op.cit., p. 189, et p. 192 : Au « tout contrat » prôné par le MEDEF et la CFDT s'opposerait un « tout législatif », les pouvoirs publics, la CGT et FO rappelant, chacun à leur manière, le rôle décisif de l'Etat dans une dynamique où l'autonomie (la dynamique contractuelle) ne peut s'acquérir qu'au prix de l'hétéronomie (existence d'un Tiers garant).

¹⁵⁵⁵ Duclos L. et Merieaux O. , « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la « Refondation » », Regards sur l'actualité, 2001, no 267, pp. 19-34

¹⁵⁵⁶ Supiot A., Critique du droit du travail, Paris, PUF, 1999

¹⁵⁵⁷ Streeck, W., «The Internationalization of Industrial Relations in Europe : Prospects and Problems », Politics and Society, 26 (4), December 1998, p. 429-459, p. 14 ; Pour le MEDEF, d'ailleurs, l'autonomie contractuelle qui pourrait s'incarner dans un « paritarisme rénové » a une finalité univoque et immédiate : ce paritarisme doit permettre « d'optimiser les dépenses sociales qui représentent en France un poids exorbitant».

L'accord budgétaire sur les moyens et les objectifs de leur usage, dont le contenu est signé entre l'Etat et les Caisses de sécurité sociale et voté en conseil d'administration, apparaît comme un dispositif moins unilatéral de contrôler les organismes, mais le résultat demeure identique, si non plus dirigiste. La puissance publique, devenue un partenaire, est toujours aussi présente et de plus en plus en capacité de suivre et d'orienter le fonctionnement de la Sécurité sociale. La puissance publique, devenue partenaire, s'implique aux questions «sociales» de manière originale. L'intervention étatique et le rôle des ministères du budget ne se limitent pas à la fixation des limites budgétaires des politiques sociales mais aussi aux caractéristiques de ces politiques. « Ces contrats s'inscrivent de surcroît dans une construction juridique complexe, qui entremêle les obligations contractuelles et réglementaires, les instruments contractuels nationaux et locaux, pluriannuels et annuels »¹⁵⁵⁸.

Parallèlement, il se fait plus présent dans la conduite de l'activité quotidienne des caisses en fixant aux branches leurs « feuilles de route » par l'intermédiaire des COG¹⁵⁵⁹. C'est un nouveau système de loyauté et de responsabilité qui se construit, sur le modèle de la lolf, qui repose sur «la jonction dans une même main d'objectifs à atteindre et des moyens et dans la liberté d'emploi de ces moyens»¹⁵⁶⁰. «Par un dialogue de gestion en cascade, les mêmes valeurs et les mêmes principes doivent être transposés à tous les niveaux», mettant en place une chaîne d'engagement commune et une chaîne de responsabilité du haut vers le bas¹⁵⁶¹.

On observe, alors, une tendance qui semble dépasser substantiellement le raisonnement méfiant envers l'Etat qui a tant contribué à la séparation formelle entre le budget étatique et le budget (ou les budgets) des organismes de la sécurité sociale française.

Avec les Conventions d'Objectifs et de Gestion on a décidé de mettre en place une relation contractuelle entre l'Etat et les organismes de Sécurité sociale pour une période minimale de quatre ans¹⁵⁶². Les Conventions d'Objectifs et de Gestion déterminent pour

¹⁵⁵⁸ Destais N., *Le système de santé*, op.cit., p. 143

¹⁵⁵⁹ Nezosi G., *Les systèmes de protection sociale*, op.cit., p. 13

¹⁵⁶⁰ Mordacq F. (éd.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, LGDJ, Systèmes, 2006, p. 109

¹⁵⁶¹ Mordacq F. (éd.), *La LOLF..*, op.cit., p.110

¹⁵⁶² Code de la Sécurité Sociale, L227-1, modifié par la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 - art. 110

chaque branche ainsi que pour les organismes de recouvrement, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes disposent, en précisant notamment les règles de calcul et d'évolution des budgets des caisses.

Dans le respect des lois de financement de la sécurité sociale, l'autorité compétente de l'Etat conclut respectivement avec la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la Caisse nationale des allocations familiales et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale des conventions d'objectifs et de gestion comportant des engagements réciproques des signataires¹⁵⁶³.

Ces conventions déterminent, pour toutes les branches, les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en oeuvre à ces fins par chacun des signataires. Elles précisent les objectifs liés à la mise en oeuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la gestion du risque, le service des prestations ou le recouvrement des cotisations et des impôts affectés ; les objectifs liés à l'amélioration de la qualité du service aux usagers ; les objectifs d'amélioration de la productivité du réseau et de son organisation territoriale ; les objectifs de l'action sociale, de prévention et de lutte contre l'exclusion ; les règles de calcul et d'évolution des budgets de gestion et, s'il y a lieu, d'action sanitaire et sociale et de prévention ; et, le cas échéant, les conditions de constitution ou d'amélioration et d'évolution du réseau des caisses locales. Ces conventions prévoient, le cas échéant, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs.

Les COG déterminent également :

1° Les conditions de conclusion des avenants en cours d'exécution de chaque convention, notamment en fonction des lois de financement de la sécurité sociale et des modifications importantes de la charge de travail des organismes liées à l'évolution du cadre législatif et réglementaire de leur action ;

2° Le processus d'évaluation contradictoire des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

¹⁵⁶³ Les conventions et, le cas échéant, les avenants qui les modifient sont transmis aux commissions parlementaires mentionnées à l'article LO. 111-9 et l'article L227-2 Modifié par Loi n°2004-810 du 13 août 2004 - art. 69 JORF 17 août 2004.

La mise en oeuvre des conventions d'objectifs et de gestion fait, de surcroît, l'objet de contrats pluriannuels de gestion conclus entre, d'une part, chaque caisse nationale et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et, d'autre part, chacun de leurs organismes régionaux ou locaux¹⁵⁶⁴. Ces contrats pluriannuels de gestion sont signés, pour le compte de chaque organisme national, par le président du conseil ou du conseil d'administration ou, selon le cas, par le président de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles et par le directeur général, pour le compte de l'organisme régional ou local, par le président du conseil ou du conseil d'administration et le directeur de l'organisme concerné. Toutefois, pour les organismes de la branche maladie, ces contrats sont signés par le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et le directeur de l'organisme concerné.

Ces conventions déterminent les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires. L'ordonnance du 24 avril 1996 précise que pour la branche maladie du régime général, la convention d'objectifs et de gestion mentionne, notamment, les orientations pluriannuelles de l'action du gouvernement. De plus, il est souligné qu'*«un avenant à la convention détermine, en fonction de l'objectif national d'évolution de l'assurance maladie voté par le Parlement, l'objectif prévisionnel d'évolution des dépenses de soins en ville. La mise en œuvre des conventions d'objectifs et de gestion fait l'objet de contrats pluriannuels de gestion conclus entre, d'une part, chaque caisse nationale et l'agence centrale des organisations de sécurité sociale et, de l'autre, chacun de leurs organismes régionaux ou locaux»*.

Elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes gestionnaires. Les conventions d'objectifs et de gestion apportent une clarification dans la gestion du service public de la sécurité sociale en définissant des objectifs stratégiques et les moyens associés¹⁵⁶⁵.

¹⁵⁶⁴ Article L227-3 modifié par Ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 - art. 24 ; Penaud P. (ed.), Politique sociale, Dalloz, Amphi, 2011, p. 106 : «La mise en place de démarches de contrôles internes, notamment en vue de la certification des comptes, a encore accru le pouvoir de direction des caisses nationales à l'égard des caisses locales. En effet, le contrôle interne s'accompagne d'une formalisation des processus mis en œuvre par les caisses locales, de méthodes de travail harmonisées pour réduire les risques, et d'un contrôle régulier par le service d'audit interne de la caisse nationale, remettant en cause l'autonomie traditionnelle des caisses locales dans l'organisation de leur travail».

¹⁵⁶⁵ PLFSS 2013

Elles ont été un outil doublement précurseur : d'une part, en établissant un nouveau mode de relations entre pouvoirs publics et partenaires sociaux dans les rapports entretenus entre l'état et la sécurité sociale, d'autre part, en introduisant une démarche pluriannuelle objectifs/résultats.

La réalisation des engagements contenus dans les COG fait l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation périodique par les autorités de tutelle, en cours et en fin de convention. Ces suivis et évaluations, corollaires d'une démarche objectifs/résultats, permettent d'enrichir les échanges entre l'Etat et les caisses, notamment pour apprécier les résultats obtenus et faciliter la négociation des conventions ultérieures. Ils permettent enfin d'assurer une information transparente, en particulier du Parlement, sur le fonctionnement des organismes de sécurité sociale. Elles constituent donc un levier majeur de modernisation et d'amélioration de la performance du service public de la sécurité sociale.

Le processus de négociation et de conclusion des COG comprend deux grandes étapes. Les négociations d'une nouvelle convention d'objectifs et de gestion débutent au cours de l'année N-1, une fois le bilan de la COG en cours effectué, notamment à travers la réalisation d'un rapport d'évaluation par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). La négociation d'une nouvelle COG est pilotée par les services de l'Etat concernés sur la base d'un mandat préalablement validé par les cabinets des ministres de tutelle. La direction de la sécurité sociale, avec la direction du budget et le contrôle général économique et financier, mène le processus de négociation avec la caisse concernée.

Le dispositif des Conventions d'objectifs et de gestion signifie que les responsabilités et les objectifs de la gestion financière des Caisses sont délégués à travers la forme contractuelle. Afin que la forme contractuelle produise tous ces caractéristiques de légitimation, elle présuppose la reconceptualisation des caisses de sécurité sociale comme des gestionnaires libres qui seront responsables des résultats (positifs ou négatifs) de leur gestion financière. En réalité, c'est une liberté gestionnaire considérablement encadrée par des règles procédurales, objectifs de politique sociale et plafonds budgétaires.

Les travaux historiques sur l'invention du champs social et l'édification de l'ordre social en France indiquent que «l'autonomie contractuelle n'a pu devenir un principe tangible qu'à la condition de s'appuyer sur des dispositifs complexes qui métissent la loi

et le contrat»¹⁵⁶⁶ afin, d'une part, d'assurer la participation des intérêts particuliers à la réalisation d'un intérêt collectif¹⁵⁶⁷ et, d'autre part, de contrebalancer le rapport de subordination entre les parties «contractantes». La «technologie politique» de l'utilisation des lois négociées et des budgets négociés dans des procédures de fixation des politiques sociales dans un contexte donné par la loi matérialisait l'émancipation sociale des travailleurs. Depuis, on établit la même «technologie politique» des lois budgétaires négociées avec de différentes aspirations. Ce n'est plus la négociation politique qui se déroule, mais une contractualisation qui associe ressources et objectifs, politique budgétaire et politique de sécurité sociale. « Cette politique contractuelle poursuit de multiples objectifs : rendre plus stratégique l'exercice de la tutelle étatique, donner une plus grande visibilité aux caisses sur l'évolution de leurs moyens administratifs» comme un type d'échange entre visibilité et tutelle stratégique¹⁵⁶⁸.

L'Etat renforce ainsi sa position centrale et multiplie des modes d'intervention indirects tant dans la gestion des organismes que dans leurs sphères d'intervention¹⁵⁶⁹. Ainsi, l'Etat fixe dans différentes branches des objectifs pluriannuels (via les COG) qui sont ensuite déclinés dans les caisses sous forme de Contrats Pluriannuels de Gestion. Cette démarche « contractuelle »¹⁵⁷⁰ engage désormais les différentes branches de la sécurité sociale à l'Etat pour une période de quatre ans, autour d'une démarche centrée sur l'atteinte « d'objectifs et de résultats ». L'ensemble de l'activité des politiques sociales est mesurée afin que les marges de progression autour des objectifs précis et quantifiés soient définies et soumises à une évaluation en fin de convention.

La logique de focalisation sur les résultats est différente pour les finances sociales par rapport à la lolf. « Cela s'explique principalement par la nature même des dépenses sociales, pour lesquelles la notion de performance paraît parfois plus difficile à définir»¹⁵⁷¹. La sécurité sociale fait l'objet, à l'occasion du projet de loi des finances pour la sécurité sociale (PLFSS), d'un exercice « objectifs-indicateurs » conçu sur la base du

¹⁵⁶⁶ Lallement M. et Meriaux Ol., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... », op.cit., p.206

¹⁵⁶⁷ Supiot A., « La fonction anthropologique du droit », Esprit,2001, no 272, p. 151-173

¹⁵⁶⁸ Destais, N., Le système de santé, op.cit., p. 141-142

¹⁵⁶⁹ Nezosi G., Les systèmes de protection sociale, De la démocratie sociale à la gouvernance, op.cit., p. 13

¹⁵⁷⁰ On pourra d'ailleurs s'interroger sur la validité même du terme dans la mesure où les deux parties qui contractualisent n'ont ni les mêmes prérogatives ni les mêmes pouvoirs.

¹⁵⁷¹ Mordacq F., La LOLF..., op.cit., p. 99

PLF après la réforme de la LOLF et en prolongement à la LOLF.

Les programmes de qualité et d'efficience(PQE), introduits par la loi organique du 2 août 2005¹⁵⁷², constituent la première des neuf annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale prévues par les dispositions organiques relatives à ces lois et ils « comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours »¹⁵⁷³.

Les PQE visent à «fournir au Parlement des informations lui permettant, d'une part, de juger de la nécessité des mesures proposées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale au vu de la situation démographique, sanitaire, économique et sociale, d'autre part, d'observer les résultats obtenus par les mesures adoptées dans les lois de financement de la sécurité sociale précédentes¹⁵⁷⁴.

Ce qu'on cherche à décrire par ces indicateurs, c'est le résultat final pour la population de l'action de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de leurs partenaires, et beaucoup moins le résultat direct de l'action de tel service. Dès lors, les résultats dépendent du premier chef du dispositif législatif, réglementaire et conventionnel qui encadre le secteur, et peu de la plus ou moins grande efficacité de l'administration. Sous une présentation identique, l'option de principe est fondamentalement différente de celle qui a été présidée à l'application de la LOLF, où on cherche à mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité de l'action administrative des services de l'Etat.

Les performances des acteurs opérationnels, comme les établissements de santé, les professionnels libéraux et les autres institutions de santé sont observées en application d'un vaste système contractuel documenté en vue du suivi des engagements des co-contractants :

- des conventions d'objectif et de gestion (COG) lient les organismes de sécurité sociale à l'Etat ;
- les établissements de santé signent des contrats avec l'Etat et la sécurité sociale ;

¹⁵⁷²Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale

¹⁵⁷³ LO 111-4 du Code de la sécurité sociale

¹⁵⁷⁴ Caussat L. et Chemla O., Les programmes de qualité et d'efficience, des instruments au service de l'évaluation des politiques de sécurité sociale et de la mobilisation de leurs acteurs, *Revue française des affaires sociales*, 2010/1 n° 1-2, pp. 161-185, p. 163

— les professions libérales signent des conventions (approuvées par l'Etat) avec les caisses d'assurance maladie, etc. ;

Tout ce maillage conventionnel se nourrit de systèmes d'information et de mesures par le biais d'indicateurs de performance qui permettent et nécessitent la recherche continue du «value for money». Les PQE de chaque branche, annexés à la LFSS, assument le rôle que les projets et les rapports annuels de performance assument pour les lois de finances¹⁵⁷⁵. Cette association contractuelle entre objectifs de politique sociale et ressources de sécurité sociale visent à faire évoluer le contrôle, d'une tutelle de contrôle juridique de la régularité à un pilotage stratégique, efficient, continu et, finalement actif.

«Nous sommes là dans la gestion, et la gestion se prête aux descriptions chiffrées, dans un univers contractuel où les partenaires sont en négociation permanente sur les moyens et les résultats. Il s'agit fondamentalement de production de service, dont on a vu qu'elle se prête assez bien par nature au pilotage par objectifs et indicateurs. On comprend dès lors que l'aspect général des tableaux d'objectifs et d'indicateurs paraisse assez bien adapté à sa finalité»¹⁵⁷⁶.

iii. L'attribution contractualisée des ressources et responsabilités au Royaume Uni.

Depuis le milieu des années 70 et des années 90, le cadre institutionnel et normatif de gestion des dépenses publiques au Royaume Uni était dans une procédure d'évolution continue¹⁵⁷⁷. Le système tendait à abandonner les pratiques «des négociations marginales,

¹⁵⁷⁵ Penaud P. (ed.), *Politique sociale*, op.cit., p. 148

¹⁵⁷⁶ Brunetière J.-R., *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après...*, *Revue française d'administration publique*, 2010/3, n° 135, pp. 477-495, p. 486

¹⁵⁷⁷ Massey A., *Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance*, *Revue française d'administration publique*, 2010/4, no 136, pp. 837-855, p.842 : «Bien qu'il soit historiquement possible de trouver la trace d'éléments de mesure de la performance au sein de l'administration publique britannique en remontant à Lord Haldane et, avant lui à Gladstone, Chancelier de l'Echiquier sous le règne de la reine Victoria, leur application dans la réalité quotidienne de l'administration a été peu cohérente, voire floue et sporadique, jusqu'à la pleine mise en oeuvre de la nouvelle gestion publique dans les années 1980.[...] Mais c'est l'Initiative de gestion financière de 1982 (FMI, pour Financial Management Initiative) qui a, pour la première fois, réuni tous ces éléments et qui a instauré le suivi des objectifs et l'utilisation d'indicateurs de performance, incluant l'efficacité et la productivité, pour

selon lesquelles les dépenses de l'année précédente étaient la base des négociations pour la prochaine année»¹⁵⁷⁸. Ce phénomène de l'expansion et de l'intensification de la contractualisation et le rôle de plus en plus dominant du *Treasury* dans la gouvernance financière a été décrit comme une « dose libérale de responsabilisation à travers la comptabilité»¹⁵⁷⁹.

Massey souligne que l'administration publique britannique a été engagée dans un processus régulièrement réformé et affiné d'évaluation des performances depuis plus de trente ans. Depuis les années 90, on poursuit un nombre d'évaluations de dépenses pour servir comme base des négociations. En pratique, toutefois, l'allocation de ressources continuait à fonctionner hiérarchiquement du haut vers le bas. La règle d'annualité ne permettait pas aux ministères de transférer des ressources d'une année à l'autre. Vu que la non utilisation de crédits signifiait un retour au Exchequer, on avait créé une mentalité d'utiliser les ressources avec un rendement faible pour ne pas les perdre (*use it or lose it mentality*).

En 1997, comme en 1944, l'exigence d'un nouveau paradigme émerge qui est suivie d'une réforme radicale des institutions et la gestion financière des politiques publiques¹⁵⁸⁰. Les principes fondamentaux du nouveau cadre macroéconomique nécessitent une approche à long terme, plus de transparence et d'ouverture d'esprit, ainsi qu'une division claire et redevable des responsabilités. Le nouveau cadre de gouvernance financière britannique a été, ainsi, formulé afin d'assurer ¹⁵⁸¹:

- la transparence à la fixation d'objectifs de politiques budgétaires, à leurs implémentations et à la publication des comptes publics.
- la stabilité de la procédure de fixation des politiques budgétaires et l'impact de cette politique sur l'économie.
- la responsabilité dans la gestion des finances publiques.
- l'équité, entre générations
- l'efficience dans la conception et l'implémentation de la politique budgétaire et la

tous les ministères».

¹⁵⁷⁸ HM Treasury, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, op.cit., p. 231

¹⁵⁷⁹ Massey, A., *Policy management and implementation*, in Savage, S.P. and Atkinson, R. (eds) *Public Policy under Blair*, London Palgrave 2001, pp.16-33

¹⁵⁸⁰ HM Treasury, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, Palgrave Macmillan 2001, Gordon Brown Foreword ; National Audit Office, *Measuring the Performance of Government Departments*, London, National Audit Office, 2001

¹⁵⁸¹ HM Treasury, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, op.cit., p. 135

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
gestion des recettes et dépenses publiques.

Ces principes ont été inclus dans le Finance Act 1998 (de 31 juillet 1998) et dans le Code de Stabilité Budgétaire approuvé par le House of Commons (en décembre 1998).

Les accords de service public (public service agreements) mis en place par Gordon Brown dans le cadre de l'exercice de programmation budgétaire de 1998 (Revue globale des dépenses, Comprehensive Spending Review , CSR) devaient contenir :

- ^ Une déclaration désignant le responsable de la prestation du service en question.
- ^ L'indication de la finalité principale du ministère, fournissant un résumé de
- ^ l'ensemble de ses missions.
- ^ L'indication des objectifs du ministère, dans le sens « des plus hautes réalisations
- ^ auxquelles il aspire »
- ^ Des objectifs de performance pour chaque mission

Les nouveaux *Public Service Agreements* (PSAs) ont focalisé sur la procédure de planification des dépenses publiques et sur les résultats de l'activité du gouvernement. Chaque ministère a un PSA qui met en place ses objectifs sur les trois ans à venir et possède des cibles de performance spécifiques, quantifiables et mesurables pour évaluer l'atteinte des objectifs¹⁵⁸². Les *Public Service Agreements* (PSA) sont décidés avec les ministères en combinaison avec les nouveaux programmes de dépenses et la performance par rapport aux cibles est évalués annuellement dans les *Departmental Annual Reports*.

Auparavant, le pouvoir du *Treasury* sur les ministères a été primordialement exercé par le biais des négociations annuelles pour le budget, afin de fixer le montant annuel à la disposition de chaque ministère. On aurait pu imaginer que l'adoption de *Comprehensive Spending Reviews* avec une programmation budgétaire pluriannuelle de trois ans, offrait une meilleure flexibilité budgétaire pour la maîtrise de besoins de financement par ministère. Tandis que cette conclusion est valide, les CSR étaient accompagnés des *Public Service Agreements*, des accords, pluriannuels aussi, qui précisent les objectifs départementaux à financer avec les CSR. Les PSA sont accompagnés de *Service Delivery Agreements*, des accords avec lesquels on spécifie le mode d'implémentation des PSA et on mesure la mise en place annuelle effective de la politique financée avec des indicateurs de performance¹⁵⁸³.

¹⁵⁸² HM Treasury, *Reforming Britain's Economic and Financial Policy*, op.cit., p. 234

¹⁵⁸³ Oonagh G., *Public Service Agreements*, SN/PC/3826, 7 December 2005 : Pendant la première phase d'application du modèle des PSA, on a mis en place environ 600 cibles de performance pour environ

Les revues de performance sont une partie intégrante de la gestion de la performance et impliquent la mesure des performances afin d'évaluer la réussite ou l'échec d'un agent ou d'une organisation dans l'exécution d'une politique publique présentant une dimension de service public¹⁵⁸⁴. Par conséquent, on pourrait juger que les PSA et les *Service Delivery Agreements (SDA)*¹⁵⁸⁵ constituent une série de contrats qui, en assurant la responsabilisation politique et financière des offreurs de services publics, centralisent l'importance d'une performance quantifiée et conditionnée par la rigueur budgétaire¹⁵⁸⁶. Dans ces négociations, le Treasury est surtout centré autour une «autonomie méritée»¹⁵⁸⁷.

Traditionnellement, le Treasury contrôlait la procédure d'allocation des ressources avec un arbitrage avec les autres ministères dépensiers¹⁵⁸⁸ qui ne partageaient pas nécessairement ses préoccupations de restriction de dépenses. Comme outil d'arbitrage des changements avec chaque ministère, Les PSA étaient destinés à améliorer la coordination de la hiérarchisation des priorités politiques et budgétaires entre les ministères. Le système de pilotage, de planification et de contrôle par les PSA a été conçu pour faire face au manque de coordination et de mise en cohérence au niveau du gouvernement central et afin de réduire la fragmentation. Pour y réussir, la procédure d'arbitrage des PSA favorise le rôle du Treasury dans la fixation des plafonds budgétaires et des priorités politiques par rapport aux autres ministères¹⁵⁸⁹.

35 domaines de politique gouvernementale. En 2000, le nombre des cibles de performance a été réduit à 160 couvrant 18 ministères et quatre domaines interministériels. En 2002, le Spending Review les a réduit à 130 et les révisions n'ont cessé depuis. De surcroît les Service Delivery Agreements ont été abolis avec le Spending Review de 2004.

¹⁵⁸⁴ Massey A., Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance, op.cit., p. 838

¹⁵⁸⁵ Accords d'Offre de Services

¹⁵⁸⁶ Rouse J. and Smith G., *Evaluating New Labour's accountability reforms* in Powell, M. (ed.) *Evaluating New Labour*; Bristol Policy Press 2002, pp. 39-60.

¹⁵⁸⁷ Cabinet Office, *Modernising Government*, Cm 4310, London, The Stationery Office 1999 ; Selon Lapsley I. et Midwinter A., Moderniser l'Etat : les aspects financiers des programme reviews au Royaume-Uni, *Revue française d'administration publique*, 2010/4 no 136, pp. 821-835, les PSAs s'inscrivent dans la philosophie de la Nouvelle Gestion Publique, en mettant l'accent sur les résultats et sur l'optimisation des ressources.

¹⁵⁸⁸ James O., The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance, *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004, pp. 397-419, p. 398

¹⁵⁸⁹ James O., The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance, op.cit.,

Leur rôle, selon James, était destiné à être celui d'un mécanisme de discipline pour les autres ministères. New Labour avait l'ambition d'éteindre le champ de contrôle du Treasury des ressources et des entrées de politiques publiques aux sorties et aux résultats de chaque ministère¹⁵⁹⁰.

« Les nouveaux accords changent substantiellement le degré dans lequel le Treasury est capable de déterminer les contraintes à la politique des départements mais aussi les politiques-mêmes des départements. Les objectifs politiques, leur mise en œuvre et la mesure de leur réalisation doivent tous être assujettis à l'approbation et le contrôle du Treasury. Cela implique l'examen minutieux au niveau le plus bas des actions et institutions ministérielles et une intrusion [du Treasury] sans précédent en Grande Bretagne à l'autonomie des ministères»¹⁵⁹¹.

Conclusion Générale

Après la seconde Guerre Mondiale se profile la volonté de construire une forme de sécurité sociale publique qui remplace à la fois l'assistance publique et l'assurance privée par l'extension et le renforcement de l'assurance sociale. En France, la démocratie sociale introduit un ordre social avec des budgets sociaux distincts du budget étatique, des acteurs sociaux distincts des acteurs étatiques et un modèle de régulation financière distinct des règles budgétaires étatiques. Par contre, au Royaume Uni la rupture beveridgienne, fidèle à la tradition libérale anglo-saxonne, a garanti une assurance « nationale » qui se différencie du budget, des acteurs et des règles budgétaires de l'Etat de manière considérablement ambivalente et instable.

Malgré leurs différences inhérentes, les deux modèles présentaient dès leur établissement une série de caractéristiques communes. Ils avaient construit des

p. 400-401

¹⁵⁹⁰ Oonagh G., Public Service Agreements, SN/PC/3826, 7 December 2005 ; Lee S. and Woodward R., Implementing the Third Way: The Delivery of Services under the Blair Government, Public Money & Management, Vol 22 No 4, October 2002, pp. 50-1

¹⁵⁹¹ Carmel E. et Papadopoulos Th., op.cit., p. 10

institutions et des programmes de protection sociale reposant sur le remplacement de revenus acquis par le travail salarié, selon une logique d'acquisition de droits sociaux par le paiement des cotisations sociales au cours du parcours de vie et à l'opposition d'assistance publique punitive et stigmatisant.

Il est également important de souligner le fait que la construction (inégaie et à plusieurs vitesses) des systèmes de sécurité sociale visait à répondre aux dysfonctionnements, aux insuffisances et à la crise d'une conception libérale (et, par conséquent négative et minimale) des interventions de l'Etat social. Les réponses données avaient l'ambition de faire face à *la question sociale*, de participer à un modèle d'économie, ainsi que d'apporter une meilleure légitimité aux interventions étatiques dans le domaine de la protection sociale.

La solution française a été caractérisée par la reconnaissance d'une citoyenneté sociale qui reposait sur le rôle dominant de l'assurance sociale, tandis que la solution britannique (malgré la reconnaissance de l'association entre protection sociale et citoyenneté) a réservé un rôle résiduel de filet de sécurité à l'assurance nationale pour garantir une place dominante aux assurances privées.

La contribution des travailleurs au système de sécurité sociale se faisait pour assurer un droit social de sécurité sociale dans le contexte d'un contrat social, d'un accord collectif. Pour garantir efficacement cet objectif social, la régulation financière des systèmes de sécurité sociale se différencie de la régulation des finances étatiques au niveau d'organisation formelle et au niveau des modes de fonctionnement. Particulièrement, on constate l'établissement des budgets et des fonds ou caisses de « sécurité sociale » dont la gestion est réservée à des acteurs propres de la sécurité sociale. Ce qui est, pourtant, central est le fait que ces évolutions doivent se conformer à une nouvelle logique expansionniste de gestion des finances sociales selon laquelle l'équilibre budgétaire est garanti avec l'accroissement des ressources sociales, selon la logique du « guichet ouvert ». Cette autonomie financière de la sécurité sociale était inévitablement associée à l'originalité de la régulation des finances sociales et elle était destinée à répondre à ses éléments spécifiques.

Ce trajectoire historique, institutionnel et idéologique original des deux systèmes a eu des répercussions profondes sur la façon dont les deux pays ont réagi à la crise économique qui commence dans les années '70 et celle des années '90. Les changements dans les politiques d'emploi en France et au Royaume Uni relèvent moins d'un retrait de l'Etat providence, ou même de l'arrêt de son développement, que d'une

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
reformulation de son rôle vis-à-vis du marché, dans le cadre plus large d'un renouvellement des politiques sociales¹⁵⁹².

L'accueil des idées et des dispositifs de d'activation, de capitalisation (d'épargne réelle ou notionnelle) et d'individualisation de la sécurité sociale a été plus souple et moins conflictuel dans le cas britannique. Le poids important des modes privés de protection sociale ainsi que de la persistance des idées libérales sur le rôle de l'intervention publique ont contribué à un changement d'orientation de la gestion des finances sociales moins radicale.

Les réformes dans les deux systèmes de sécurité sociale donnent une priorité renouvelée aux considérations budgétaires qui ont été considérablement subordonnées jusque dans les années 1980 à la nécessité de couvrir (de manière collectivement répartie) les risques reconnus comme sociaux. L'apparition des préoccupations sur le niveau élevé des dépenses sociales fait un retour dynamique lors des gouvernements de Thatcher et se poursuit avec les réformes de New Labour qui approfondissent sur la même thématique, comme réaffirmation d'une économie mixte de « welfare » qui n'était que partiellement mise en cause par les programmes de Beveridge. Les fondements fragiles des valeurs communautaristes se sont renforcés jusque dans les années '70, mais la crise que l'économie britannique a connue les a trouvés insuffisamment stabilisés et mal protégés.

En France, par contre, où l'ordre social occupe une place centrale et politiquement incontestable dans les années '80, la déconstruction des institutions et des dispositifs de socialisation des risques est partielle et nécessite une stratégie plus délicate de réarticulation des fondements du système pour reconceptualiser le rôle de la sécurité sociale.

Le managérialisme a aidé à changer le discours de politique publique sur la politique sociale, loin des préoccupations traditionnelles sur les sorties et les entrées à une préoccupation globale pour l'efficacité, les moyens d'organisation de l'offre de services¹⁵⁹³. Pour les agences étatiques et non étatiques, les thématiques d'économie et d'efficacité ont prédominé sur l'efficacité ou les autres objectifs comme celui de l'équité. Telles conditions budgétaires donnent priorité au contrôle budgétaire comme le cœur des disciplines de management au détriment d'autres préoccupations.

¹⁵⁹² Noël A., *Beyond permanent austerity : Deliberating the postindustrial welfare state*, Annual meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002

¹⁵⁹³ *Managing social Policy*, Chapitre 11 : Mission accomplie ou une affaire incomplète ? L'impact de la managérialisation, pp. 239-240

La création d'un sens de possession, de missions et de cibles, de budgets et de responsabilités pour des résultats, a permis la construction de l'engagement et la motivation des employeurs à la poursuite des objectifs d'entreprise¹⁵⁹⁴. Dans le cadre du secteur public, on s'est empêtré dans l'intensification de la compétitivité malgré les problèmes reconnus de comparabilité et l'identification des bons indicateurs¹⁵⁹⁵, et malgré le fait que la croissance d'audit peut avoir des effets pervers aux services sociaux avec le transfert de ressources insuffisantes de la production de services ou l'offre d'information et les systèmes de pilotage¹⁵⁹⁶.

Les changements en compétition, les normes d'échanges, les structures de financement et d'organisation ont eu « l'effet de brouiller les frontières entre le public et le privé »¹⁵⁹⁷. Ce brouillage des frontières est le résultat de l'introduction de la marchandisation ou des relations pseudo compétitives dans l'offre de services, mais il est aussi la conséquence d'injonctions isomorphiques que les organisations du service public devraient devenir plus comme les entreprises en termes généraux¹⁵⁹⁸. Cette deuxième approche de privatisation « implique un degré de dédifférenciation »¹⁵⁹⁹, une réduction de quelques distinctions entre l'Etat et le marché par l'exigence de faire les organisations publiques fonctionner comme si elles étaient des entités commerciales. Ce nouveau et hybride mode de fonctionnement devrait garantir une « efficacité optimale » qui est de plus en plus nécessaire pour sa légitimation.

Ces reconfigurations du pouvoir verticales ont été accompagnées de changements dans les axes horizontaux des relations inter-organisationnelles. Elles ont

¹⁵⁹⁴ Clarke J. et Newman J., *The right to manage : a second managerial revolution ?*, Cultural Studies, 7(3), 1993, pp. 427-441. Néanmoins, il y a une conception de possession qui a l'effet le moins discuté de ses initiatives : possession comme propriété ou individualisme possessif. Les possesseurs, selon cette conception, ont tendance à délimiter leurs droits de propriété, leurs droits à usage exclusif, ce qui crée un nouveau champ de conflits de possession. Tels conflits se concentrent à des questions de qui a possession des clients (et leurs besoins et les ressources qui les accompagnent) ; qui possède les responsabilités de service et leurs implications de ressources ; qui possède ces pratiques qui prennent place aux interstices entre organisations et ministères. La possession renforce, alors, les possibilités de conflits internes et externes et a tendance à donner priorité au local au détriment de loyautés et engagements plus vastes.

¹⁵⁹⁵ Cutler T. et Waine B., *Managing the welfare state*, London, Berg, 1994, chapitre 2

¹⁵⁹⁶ Hoggett P., *New modes of control in the public service*, Public Administration, 74, p. 22-24

¹⁵⁹⁷ : Clarke J. et Newman J., *The managerial State*, op.cit. , p.28

¹⁵⁹⁸ Pollitt C., *Managerialism and the public services*, Oxford : Basil Blackwell, 1993

¹⁵⁹⁹ Clarke J. et Newman J., *The managerial State*, op.cit. , p.28

été de plus en plus transformées dans la forme des relations pseudo compétitives, impliquant soit la compétition directe pour les clients, soit les contrats entre agences avec autonomie gestionnaire, soit, finalement, des systèmes d'évaluation indirects de performance mesurant le succès relatif de l'atteinte des objectifs. L'axe vertical coordonne les agences en tant qu'autorités déléguées entre le pouvoir centralisé de l'Etat nation et le pouvoir de consommateur de la périphérie, et, en même temps, les soumet à des formes de contrôle financier rigoureux et d'évaluation de performance. L'axe horizontal situe ces unités administratives autonomisées dans un réseau de relations marchandes, contractuelles ou quasi compétitives.

On a déjà constaté que le degré de rapprochement au modèle de « gouvernance financière active » révèle une convergence des processus, des pratiques et des discours de légitimation. Par contre, cette convergence, est à la fois incomplète (sans considérer qu'il faudrait nécessairement la compléter) et à deux vitesses (on en aurait probablement trouvé trois, si on avait adopté une comparaison entre trois pays).

L'analyse comparative nous a permis de trouver une voie entre les modèles idéaux des systèmes de sécurité sociale et le caractère unique des systèmes nationaux qui présentent des compromis originaux. Ainsi, la libéralisation de la régulation financière, comme fondement normatif du modèle de gouvernance financière des systèmes de sécurité sociale, nous a permis d'analyser les évolutions franco-britanniques des finances sociales et estimer sous cette optique leur orientation. Elle nous a également permis de constater que la libéralisation budgétaire est un processus incomplet qui s'adapte aux particularités nationales et elle peut progressivement corroder les éléments incompatibles avec lui.

Nous avons analysé pourquoi les deux systèmes n'ont que partiellement réussi à atteindre pleinement leurs objectifs de financement et de couverture, mais également nous avons examiné le fait qu'ils ont gardé leurs attributs fondamentaux. Nous avons constaté que les deux systèmes ont évolué dépassant quelques ambitions initiales, mais assurant leur caractère respectif, salarial ou libéral, en se développant sur leur propre logique de financement. Toutefois, nous avons également observé que, dès que les formes de financement changent, les restructurations ne sont ni claires ni immédiates.

Lorsqu'on examine comment le managérialisme est mis en œuvre aux administrations sociales dans la pratique, ce qu'on trouve est une image de développement inégal et variable avec des articulations complexes des anciens et des nouveaux régimes. Il est, alors, important d'approcher le management de la sécurité

sociale pas seulement comme un simple exercice d'efficacité technique¹⁶⁰⁰. Le nouveau management public est une part des changements plus vastes qui sont en cours. Le nouveau management public est formé de ces changements et, en même temps, leur donne leur forme institutionnelle.

Au niveau de la politique sociale et de la politique budgétaire, la «démocratie des propriétaires» envisagée par Rawls signifie que (au contraire de la démocratie sociale qui redistribue de risques, besoins et responsabilités sociales selon le critère de droits sociaux) les relations, les risques, les responsabilités et les droits sont médiatisés et légitimés par la technique d'échange (ou le mimétisme d'échange) entre propriétaires¹⁶⁰¹. Au niveau « contributif » qui repose sur une interprétation restrictive de la fonction de l'assurance sociale, ce sont les droits sociaux qui deviennent sujets d'échange, tandis qu'au niveau non contributif qui est réservé à une assistance publique « activée », c'est le comportement de l'assisté qui est demandé en échange à l'offre de la protection sociale.

Concrètement, si le financement de l'assurance-maladie en France a été graduellement majoritairement fiscalisé, on pourrait observer concernant le financement du NHS (comme résultat du pragmatisme anglo-saxon) une tendance opportuniste inverse en Grande Bretagne d'accroissement de la part des cotisations sociales. En apparence, on observe l'adaptation des ressources fiscales françaises à la technique de préaffectation et de gestion paritaire des cotisations sociales. Ces constatations pourraient nous conduire à la conclusion qu'on se trouve face à la continuation et l'accentuation de trajectoires nationales existantes. Au fond, ils existent de véritables convergences en politique sociale qui toutefois ne sont ni égales ni synchronisées.

La fiscalisation de la sécurité sociale est dénoncée en France comme une tentative régressive de substituer au modèle bismarckien des assurances sociales le modèle beveridgien de l'assistance publique¹⁶⁰², mais cette critique se focalise excessivement sur

¹⁶⁰⁰ Ling T., *The new managerialism and social policy*, op.cit., p. 54

¹⁶⁰¹ Le Grand J., *Ownership and social policy*, *Political quarterly*, 69 (4), 1998, pp. 415-421

¹⁶⁰² Pellet R., *Les finances sociales*, op.cit., p.108 : Les partenaires sociaux qui siègent au sein des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale dénoncent la substitution de recettes de nature fiscale aux cotisations sociales, au motif qu'elle menacerait l'existence de la démocratie sociale, en application de la série d'équivalences évoquée ci-dessus, où « fiscalisation= budgétisation= étatisation ». En effet, l'existence de ces caisses et la présence en leur sein des représentants des cotisants ne paraissent justifiées que dans la mesure où il s'agit de gérer une créance salariale « privée », selon une autre équation apparemment simple : « cotisation= sur-salaire ou salaire différé= co-gestion par les parties au contrat du travail ». La fiscalisation appellerait donc nécessairement l'expulsion des représentants sociaux au profit

le critère de différenciation entre ressources étatiques et ressources sociales au lieu de révéler le fait qu'il participe à ce mouvement de reconceptualisation de la sécurité sociale française entre assurance contributive et solidarité non contributive. La position soutenue dans cette thèse est que ce n'est pas la fiscalisation qui « menace » la fonction de la sécurité sociale mais une conception libérale de son rôle auquel s'adaptent les nouvelles ressources, préaffectées ou non, enregistrées dans le budget étatique ou les budgets des caisses de sécurité sociale.

A notre avis, après l'examen des deux systèmes de sécurité sociale, la distinction au sein de la sécurité sociale entre un champ contributif « d'assurance » et un champ non contributif « de solidarité » fait partie d'une réinterprétation libérale de la fonction de la sécurité sociale qui réserve l'assurance à une prévoyance individuelle et met l'assistance au service des exigences d'offre de main d'œuvre.

Ainsi, se forme graduellement un nouvel environnement bouleversé dans l'ordre social français. Ce qui est opéré est une redistribution libérale sous l'apparence d'un dispositif salarial. Les deux types principaux des impôts sociaux, la CSG et la CRDS sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement s'insèrent dans la fonction distributive des ressources et prestations salariales afin d'ajouter une fonction supplémentaire, une fonction redistributive opérée par des impôts étatiques.

L'objectif de la pré-affectation est de financer seulement les prestations qui sont considérées hors du champ contributif (relatif et arbitraire). Une fois que ses ressources d'imposition étatique s'insèrent dans ce système de préfinancement et de pré-affectation, elles doivent s'adapter à la technique des cotisations sociales, elles doivent se conformer aux règles de gestion. Pourtant, une fois que ses ressources étatiques s'insèrent dans un système de distribution salariale, les fondements et la logique du système sont influencés au fur et à mesure que la part des impôts sociaux dans les budgets des caisses de sécurité sociale augmente. Ces évolutions emblématiques de la structure de financement de la sécurité sociale constituent des évolutions pragmatiques et superficielles, au moment où :

♣ se redéfinit la nature même de la contributivité dans le champ de l'assurance sociale,

♣ se redéfinit l'objectif et le dispositif de l'assistance sociale.

L'adaptation du système français au nouvel environnement a été implantée avec

cette stratégie réformatrice de dualisation¹⁶⁰³, une dualisation entre assurance sociale et solidarité nationale, tandis que l'exemple britannique absorbe la forme une dualisation plus classique entre assistance publique (pour la lutte contre la pauvreté) et assurance privée (pour le maintien des revenus). Les réformes au Royaume Uni initialement ciblaient de changer de façon marginale la politique de protection sociale, mais au fil du temps cet effort réformateur devient de plus en plus radical¹⁶⁰⁴. La stratégie traditionnelle d'augmentation des cotisations sociales est devenue problématique à l'égard des critères budgétaires de Maastricht¹⁶⁰⁵. La protection sociale a été divisée en deux mondes : d'un côté, un monde toujours assuré par le biais d'un complexe contributif et, d'un autre côté, un monde dépendant d'un nouvel étage de protection sociale de base. Dans ce dernier, les aspects centraux de la logique bismarckienne sont restructurés comme les règles d'éligibilité, les prestations offertes, le financement et la gestion financière.

La place des impôts sociaux dans l'ensemble de l'architecture du système français de protection sociale est régie par le fait qu'ils sont pré-affectés, mais aussi par le fait qu'ils sont pré-affectés exclusivement dans le champ du non contributif. Ce champ du « non contributif », arbitrairement défini, est apparu comme substitut au financement par des cotisations et non pas simplement comme complément aux insuffisances des ressources des cotisations. De surcroît, les ressources des impôts sociaux attribuées à la sécurité sociale n'engendrent pas une pré-affectation qui fonde des droits sociaux acquis comme c'est le cas avec les cotisations sociales, mais une pré-affectation qui fonctionne comme prédéfinition du champ de la solidarité nationale¹⁶⁰⁶.

Finalement, on observe une interrelation entre les deux sources de financement à deux phases logiques. Dans la première phase, se sont les impôts sociaux qui s'adaptent à la technique financière d'un système qui dominé par la gestion des cotisations sociales

¹⁶⁰³ Palier B., *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe*. Amsterdam University Press, 2010, p. 73

¹⁶⁰⁴ Bonoli G., and Palier B., *Changing the politics of social programmes*, op.cit.

¹⁶⁰⁵ Les réformes de 1992 pour l'assurance-chômage, d'assurance vieillesse de 1993 du gouvernement Balladur et la réforme de l'assurance maladie de 1995 ont toutes été réalisées au nom des contraintes européennes.

¹⁶⁰⁶ Ferras B., *Cotisations sociales, impôts et démocratie*, op. cit., p. 267 : « La solidarité nationale a vocation de se manifester par l'octroi de prestations de subsistance, qui sont versées sous condition de ressources, financées par l'impôt et gérées par l'Etat. A ce propos, les prestations offertes par le système français d'assurances sociales ont historiquement évolué d'une nature assurantielle vers une nature plus solidaire. (...) La protection sociale offerte contre les différents risques sociaux s'est progressivement étendue, au-delà des seuls actifs, à leurs ayant-droit ».

pré-affectées. Ils s'insèrent dans ce contexte institutionnel historiquement donné et fonctionnent selon les « règles du jeu » dominantes. Dans une deuxième phase, l'augmentation des impôts sociaux élargie le champ du « non contributif » et, parallèlement, permet de réinterpréter la notion de la contributivité d'une manière strictement économique, actuariellement neutre et patrimoniale.

De manière quasi automatique et interconnectée, d'un côté, les différentes définitions de la contributivité et de la notion de la contrepartie contributive conduisent à des différentes conceptions de la solidarité et, d'un autre côté, la démultiplication du concept de solidarité en plusieurs ensembles conceptuels permet d'obtenir une réorientation active de l'Etat-providence compatible avec la perspective néolibérale. Aux antipodes du projet intégrateur universaliste des années 45, la démultiplication du concept de solidarité en plusieurs ensembles conceptuels permet de légitimer l'institutionnalisation de fait d'une gestion stratifiée du champ social¹⁶⁰⁷.

La gouvernance financière de la sécurité sociale assure l'équilibre budgétaire du champ « contributif » et du champ de « solidarité » tout en s'adaptant à la logique et la technique de chaque ressource principale du système. Comme on a eu l'opportunité d'analyser, si en France la CSG (la ressource qui a été l'occasion pour la réinterprétation dichotomique de la sécurité sociale française) s'adapte à la technique de réaffectation et se récupère par l'ACOSS, comme les cotisations sociales, le système britannique fait atrophier la gestion particulière des contributions nationales britanniques, au point qu'elle devient de plus en plus difficile de les distinguer de l'impôt sur le revenu.

Le système britannique est caractérisé comme un système « à maints égards exceptionnellement illogique »¹⁶⁰⁸ mais -au-dessous des apparences- il y a une logique transcendante qui unifie ses caractéristiques hétérogènes et contradictoires, vu que le rétrécissement du système étatique « beveridgien » *stricto sensu* a été complété par les fonds de pension. Si le diptyque assurance et solidarité nationale est le binôme du cas français, dans le cas britannique la définition libérale et actuarielle de la contributivité confère logiquement des droits de propriété, des droits selon Frank Field et al. de « propriété individuelle » capitalisée¹⁶⁰⁹. Dans une certaine mesure, c'est l'objectif et la structure politique régissant les programmes respectifs d'assurance sociale qui expliquent

¹⁶⁰⁷ Jobert B., *Le tournant néolibéral*, op.cit., pp. 76-78

¹⁶⁰⁸ Hill M., « Un Etat-providence bâti sur des fondations bancales », *Informations sociales*, 3/2010, no 159, p. 37

¹⁶⁰⁹ Field F., Deacon A., Alcock P., Green D. G., Phillips M., *Stakeholder Welfare*, Civitas, 2000

les différences dans la nature des débats sur le principe contributif dans les deux systèmes.

Ce déclin du principe contributif en Grande Bretagne est loin d'être un accident : sous les gouvernements de Gauche les arguments en faveur des politiques d'inclusion ont dominé, les prestations non contributives sont étendues et les règles d'acquisition assouplies. Sous les gouvernements de Droite, l'accent a été mis à la restriction des ressources aux plus pauvres avec le contrôle des ressources. Pour la sécurité sociale britannique, l'assurance sociale possède une autonomie budgétaire politiquement imparfaite, parce qu'elle n'est pas accompagnée par la participation active des forces de travail, des employeurs et des travailleurs. Contrairement aux cotisations sociales du système français, les contributions nationales ne sont pas étroitement connectées avec le salaire. Seulement au dessus un niveau de revenu, elles sont payées et à des taux différents. Ainsi, les contributions nationales, progressives et non affectées, deviennent un prélèvement obligatoire difficilement dissocié de l'impôt sur le revenu.

Le déclin du principe contributif en Grande Bretagne serait difficile à expliquer sans avoir recours au rôle des transferts relatifs au revenu. L'histoire des dernières 60 années était celle de peu de batailles gagnées en faveur du principe contributif et la plupart se trouvait être des batailles perdues. En raison de cette orientation britannique vers la lutte contre la pauvreté, la motivation des salariés de s'impliquer aux structures et aux questions d'assurance sociale s'est considérablement affaiblie.

La gestion financière des ressources et dépenses sociales est fonction du modèle suivi. Le caractère de remplacement de revenu de l'assurance sociale est à la base de la structure institutionnelle qui diffère significativement du système britannique orienté vers la lutte contre la pauvreté. Influencé par les structures institutionnelles, des intérêts investis et des orientations normatives il y a un impact au degré de stabilité ou de changements de politique sociale.

Contrairement au modèle des pays continentaux, le fonds britannique de National Insurance est en excédent financier et il n'attire pas l'attention politique ou les débats entre les partenaires sociaux. Et pourtant, il est surprenant que le rôle et l'objectif du système deviennent de plus en plus discutables, leur futur restant incertain. Il est dorénavant faiblement justifié de créer et faire financer un fonds qui n'est pas seulement distinct de l'imposition étatique mais possède aussi un statut autonome ou quasi autonome. Les différences d'orientation de prestations et de structure administrative sont reflétées aux débats publics sur la solidarité et la justice redistributive.

Hinrichs se réfère à « la bénédiction d'intransparence » qui aide à maintenir un mode habituel de soutien et à la légitimité des arrangements complexes, arrangements qui rendent difficile le calcul rationnel des contributions et des prestations par individu¹⁶¹⁰. Autrement dit, trop de transparence pourrait avoir un effet contreproductif en diminuant au lieu d'accroître sa légitimité. Mais, compte tenu des analyses précédentes, il ne faut pas confondre la généalogie historique et les 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.

En adoptant la position de Hinrichs, on peut lire cette faible lisibilité comme une « 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, tout du moins, que les principaux choix en matière de ressources et de dépenses peuvent être posés.

L'argument de « lisibilité » mobilisé pour ne financer par la cotisation que les prestations strictement « assurancielles », ne doit, en particulier, pas masquer un autre argument, autrement plus substantiel d'un point de vue économique : la volonté de réduire, par ce renversement, la part salariale dans la valeur ajoutée. La question de la « contributivité » implique des arguments tirés du monde des assurances privés, y compris dans le débat en cours sur le financement de la protection sociale, où l'on retrouve l'argumentation néo-classique d'un *coût excessif* du travail jouant contre l'emploi.

Après l'examen des divers dispositifs de protection des chômeurs hors le champ de la protection assurancielle du champ contributif, on observe que les modèles britannique et français ont largement adopté la technique de la contractualisation. Ils l'ont fait pour inciter la recherche « active » de travail par les chômeurs et pour motiver contre la « dépendance » induite par les allocations « passives ». On a vu que, suivant une logique de recherche « mécanique » et purement procédurale de l'efficacité, le système de soutien « actif » dans son interaction avec des conditions défavorables dans le marché de travail est à l'origine des effets pervers, c'est-à-dire l'aggravation considérable de la protection des chercheurs d'emploi.

Après l'examen des différents parcours d'introduction des logiques de contrepartie à l'activation de la recherche d'emploi au Royaume Uni et en France, on peut vérifier les

¹⁶¹⁰ Hinrichs K., Ageing and public pensions reform in Western Europe and North America: Patterns and politics, in Clasen J. (ed.), What future for social security? Debates and reforms in national and cross-national perspective, The Hague, Kluwer, 2001

différences entre régimes, anglo-saxon ou continental, résiduel ou universaliste, ainsi que confirmer une forte tendance de convergence d'activation.

Le premier modèle qui regroupe les pays où la contrepartie est appliquée de manière relativement autoritaire pour l'ensemble des prestataires et où l'objectif premier des politiques consiste à diminuer les dépenses de l'Etat reliées à la protection des chômeurs est le modèle adopté au Royaume Uni. Le deuxième ensemble qui regroupe les pays où la contrepartie est appliquée de manière souple et une place relative est aménagée pour les prestataires dans la mise en œuvre de leur contrepartie, même si l'encadrement s'avère parfois contraignant. De plus, les objectifs visent surtout à trouver une ou plusieurs formes alternatives de protection des chômeurs.

En France, le versement d'un revenu de remplacement est conditionné au respect d'un certain nombre d'obligations. La plupart des obligations sont communes à tous les pays européens. En revanche, les institutions chargées du suivi et du contrôle, les modalités de ce suivi (pointage, entretien) et sa fréquence diffèrent fortement selon les pays¹⁶¹¹. Au Royaume-Uni, le demandeur d'emploi qui se présente au « Jobcentre Plus » a un entretien initial avec un conseiller et signe avec lui un « Jobseeker's Agreement » qui rappelle ses droits à percevoir l'allocation chômage et son devoir de chercher activement un travail. Il s'agissait de s'interroger sur le sens et la portée d'une exigence d'insertion, inscrite dans un contrat avec le droit à une aide financière¹⁶¹².

D'inspiration anglo-saxonne, la référence à la « contrepartie » semble incompatible à la conception française de la solidarité, du droit au secours que l'Etat et les partenaires sociaux doivent aux bénéficiaires de minima sociaux. Si « dette » il y a, elle serait due non par les chômeurs ou bénéficiaires de minima sociaux en contrepartie

¹⁶¹¹ Conseil Emploi Revenus et Cohésion sociale, Aider au retour à l'emploi, Rapport no 6, La documentation Française, 2005 : Selon le Conseil Emploi Revenus et Cohésion sociale, cette pratique n'est pas généralisée en Europe. Seuls l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Portugal font aussi signer un engagement écrit. En Suède, le chômeur doit établir avec le service public de l'emploi un plan d'action individuel dans les trois mois après l'inscription au chômage. Un second entretien dans les quatre à huit semaines suivantes permet de faire le point et de modifier éventuellement le plan d'action.

¹⁶¹² Dollé M., « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique », Droit social 2003 ; Belorgey J.-M., « RMI: le retour de la contrepartie », Revue de Droit sanitaire et social, 2004 ; Schoettl J.-E., 2004, La réforme du RMI devant le Conseil constitutionnel, AJDA ; Le Conseil constitutionnel, dans sa décision rendue le 18 décembre 2003¹⁶ et les décrets relatifs au CI-RMA (Décret no 2004-299, no 2004-300, no 2004-301 et no 2004-302 du 29 mars 2004) n'ont pas invalidé le dispositif du CI-RMA comme contraire aux libertés fondamentales, dont la liberté du travail.

du bénéficiaire d'aides ou allocations, mais par l'Etat/collectivités territoriales/partenaires sociaux, qui doivent leur assurer subsistance et accompagnement personnalisé au retour vers l'emploi¹⁶¹³.

L'activation et l'initiative entrepreneuriale revendiquent une relégitimation de la procédure budgétaire qui doit dorénavant reposer sur le contrat, l'échange et la recherche continue de la performance. Dans la représentation célèbre des «3L» du budget étatique d'Edgar Faure, litanie-liturgie-léthargie¹⁶¹⁴, «le budget c'est l'éternel hier, c'est à la fois un rite politique et une routine administrative»¹⁶¹⁵, dépourvue des enjeux proprement politiques. L'effort de poser à leur place les 3E du nouveau paradigme de gouvernance financière active, économie-efficacité-efficiency, présente le budget comme une procédure dynamique en constante évolution. A la place du rituel passif, on constate un effort systématique de le substituer avec un rituel inspiré du management des entreprises privées, de la recherche de la performance (et sa mesure) et de la mobilisation « active » de tous les acteurs.

Cette « nouvelle génération » des règles budgétaires est élaborée et focalisée sur un meilleur équilibre entre les objectifs de soutenabilité et de flexibilité pour faire face à des chocs économiques et elle est complétée d'une série d'aménagements institutionnels (comme les conseils budgétaires indépendants)¹⁶¹⁶.

La gouvernance financière de la sécurité sociale a systématiquement changé son modèle de régulation qui désormais devient de plus en plus :

- ♣ responsabilisant et décentralisant les choix de gestion et le poids de l'équilibre budgétaire,
- ♣ mimétique d'un fonctionnement de mise en concurrence selon le marché,
- ♣ conditionné à « l'activation » des assurés, des assistés et des unités administratives,
- ♣ automatique selon une fiction de stabilisation technique qui nécessite la minimisation des interventions politiques.

Les politiques keynésiennes qui favorisent les fonctions contra cycliques des dépenses sociales en tant que stabilisateurs économiques automatiques sont mises en

¹⁶¹³ Willmann C., *Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la notion de « contrepartie »*, op.cit., p.100

¹⁶¹⁴ http://www.edgarfaure.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=84

¹⁶¹⁵ Siné A., *L'ordre budgétaire*, op.cit., p. 13

¹⁶¹⁶ Schaechter A., Kinda T., Budina N., and Weber A., *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*, July 2012, International Monetary Fund, WP/12/187, p.6

question. La pratique d'une gestion « à guichet ouvert » avec l'accroissement automatique des ressources sociales s'abandonne. Le volet budgétaire de l'abandon du crédo keynésien et sa substitution avec la « libéralisation budgétaire » est exprimé avec l'automatisation (inverse) de l'équilibre des comptes sociaux. Toute dérive des prévisions/autorisations budgétaires est corrigée avec des interventions de limitation des dépenses sociales de manière (quasi) automatique, selon une logique en apparence purement technique ou technocratique.

Si pour l'assurance sociale la patrimonialisation des ressources et des dépenses et la privatisation du risque sont des conditions préalables pour la mise en place des stabilisateurs automatiques de l'équilibre budgétaire, la régulation financière de l'assistance sociale se fonde sur les responsabilités « d'activation » des assistés afin qu'ils puissent montrer un « esprit d'entrepreneur » dans la gestion de leur propre « capital social ».

Au niveau de la gestion interinstitutionnelle des finances sociales, les réformes se caractérisent par :

- ▲ la flexibilité accompagnée de la responsabilisation
- ▲ l'agencification accompagnée par la contractualisation entre agences
- ▲ la liberté gestionnaire accompagnée par l'association avec des objectifs de politique sociale
- ▲ et, finalement, le retrait des contrôles en faveur d'une rédevabilité (imputabilité) sur la mesure de la performance.

Nous avons eu l'opportunité de constater que « le changement de paradigme » du *guichet ouvert* vers le modèle d'ajustement automatique d'équilibres prend plusieurs formes et ne se met pas en place complètement dans les deux pays. La tendance principale est le changement de la variable d'ajustement qui assure l'équilibre budgétaire. Si, selon le modèle du *guichet ouvert* de la sécurité sociale, la variable d'ajustement était le taux des cotisations sociales, la nouvelle variable d'ajustement est les dépenses de sécurité sociale.

C'est le changement d'un système de sécurité sociale « à droits sociaux définis » qui rapproche un système « à efforts contributifs définis ». « L'équilibre financier est une condition évidemment nécessaire de l'assurance efficace, il n'en constitue nullement une condition suffisante : il est toujours possible d'équilibrer ressources et dépenses des régimes sociaux, mais ceci ne garantit pas que l'on atteigne les niveaux d'assurance

désirés par les individus »¹⁶¹⁷. On est face à une réinterprétation du rôle de l'équilibre budgétaire selon « une vision arithmétique et statique »¹⁶¹⁸ de l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale.

Si les besoins de financement avaient la priorité, la nouvelle règle du jeu donne priorité aux préoccupations budgétaires et à la rigidité des ressources sociales. Ainsi, la traduction au niveau budgétaire des réformes de sécurité sociale en France et au Royaume-Uni montrent une convergence inégale vers un modèle de gouvernance financière radicalement différent de la logique programmatique de Beveridge et Laroque. Comme l'on a vu, les nouveaux mécanismes d'équilibre (*automatic balancing mechanisms*) sont de plusieurs ordres et leurs caractéristiques sont :

▲ le caractère automatique du rééquilibrage sans besoin d'intervention après l'initiative d'un acteur responsable

▲ le caractère technique et apolitique du rééquilibrage budgétaire qui obéit sans un jugement politique et pour cela arbitraire

Le cas de la réforme des retraites est un exemple qui illustre que la transformation de l'assurance vieillesse en France et au Royaume-Uni à (i) un système de capitalisation notionnelle (ii) à cotisations définies (iii) qui assure une retraite à la carte permet de conditionner la viabilité financière du système d'une série de facteurs socio-économiques (espérance de vie, années de cotisations, croissance du PIB, etc.) qui fonctionnent comme déclencheurs automatiques. La projection d'un dépassement est en mesure de conduire automatiquement à une réforme préventive des paramètres d'une retraite.

En France et au Royaume-Uni, la viabilité financière du système d'assurance vieillesse est progressivement connectée avec l'espérance de vie et les années de cotisation de manière technique. Le fait un mécanisme d'ajustement, dans ce sens strict du terme, n'a pas été encore pleinement adopté dans les deux systèmes de sécurité sociale ne signifie pas que les réformes poursuivies ne sont pas inspirées de la même logique.

Parallèlement, le cas des réformes de la protection maladie révèle qu'en France et au Royaume-Uni se sont mis en place différents mécanismes de pilotage financier qui assurent un rééquilibrage « automatique » des budgets sociaux. Au Royaume-Uni, avec la mise des acteurs en (pseudo) concurrence, on assure le non dépassement des enveloppes budgétaires accordées à travers la décentralisation de la responsabilité budgétaire aux

¹⁶¹⁷ Caussat L., Sécurité sociale: pour l'assurance, Droit Social, nov. 1994, no 11, p. 907

¹⁶¹⁸ Bouvier M., Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : Essai sur la vanité d'un principe, dans Tallineau L. (dir.), L'équilibre budgétaire, Economica, 1994, p. 27

patients et aux établissements de santé publique. En France, la projection du dépassement de l'ONDAM peut activer préventivement la prise de décisions d'ajustement, faute de structures d'ajustement automatique du modèle de gouvernance financière britannique. On observe, ainsi, que le modèle britannique réussit plus efficacement à mettre en place un dispositif technique et automatique des ajustements sans intervention directe d'une instance publique, même une instance publique qui assure le respect de l'ONDAM en France. En France, la décision technocratique est réservée à un niveau centralisé tandis que le modèle britannique décentralise le contrôle financier, les responsabilités financières et la liberté de gestion financière.

Suivant le fil historique de l'évolution des systèmes de sécurité sociale en France et au Royaume Uni, on doit suivre la trajectoire aventureuse de l'émancipation des notions de sécurité sociale et l'évolution parallèle des technologies de gouvernance. Le dépassement du modèle libéral du 19^e siècle a nécessité la mutation des technologies de protection sociale et de sa gouvernance financière sous le prisme de la socialisation et la répartition de ressources, des responsabilités et des droits de sécurité sociale. D'une manière comparable, la vague réformatrice de (re) libéralisation de la gestion financière de la protection sociale a également entamé un effort continu et persistant de mutation des technologies de gouvernance financière sous le prisme de l'individualisation et la capitalisation des ressources, des responsabilités et des droits de sécurité sociale.

Si le droit de la sécurité sociale a signifié « la mutation de la sécurité-propriété à la sécurité-droit du travail »¹⁶¹⁹, la libéralisation de la gouvernance de systèmes de sécurité sociale marque la déconstruction des institutions et des règles de répartition des risques sociaux et des ressources sociales et la mutation des technologies de socialisation. Si l'établissement graduel et sporadique des lois sectorielles a progressivement construit un modèle de sécurité sociale systématique, global et cohérent, les interventions des « décennies de crise » font partie d'une tendance commune et intégrée d'élaborer un anti paradigme libéral de sécurité sociale.

Dans ce sens, les mécanismes d'équilibre automatique sont seulement une partie d'un système de gouvernance financière qui intègre la réforme de l'assurance sociale et de l'assistance sociale dans un ensemble libéral cohérent de gouvernance financière de la sécurité sociale, inspiré du management public.

¹⁶¹⁹ Hatzfeld H., Du paupérisme à la sécurité sociale, op.cit.

Liste de références bibliographiques

- ♣ Abel-Smith B., The Beveridge Report: Its origins and outcomes, pp.15-19 in Hills J., Ditch J. and Glennerster H. (eds.) Beveridge and Social Security : An International Retrospective, Oxford University Press, 1994
- ♣ Abercrombie N., Authority and consumer society, dans Keat R., Whitely N. et Abecrombie N., The Authority of the Consumer, 1994, London : Routledge
- ♣ Accardo J., « Une étude de comptabilité générationnelle pour la France en 1996 », Economie & prévision, 1998, 202/3 no 154, p. 43-58.
- ♣ Adam P., L'individualisation du droit du travail, LGDJ, 2005
- ♣ Adler M., Realising the potential of the operational strategy, Benefits 4, April-May 1992
- ♣ Aglietta M. et Brender A., Les métamorphoses de la société salariale, Calman Levy, 1984
- ♣ Alber J., What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States, Journal of European Social Policy, 2010, vol. 20, no 102
- ♣ Albert C. et Oliveau J.-B., « Simulation d'un passage du régime général en comptes notionnels à l'aide du modèle de projection Prisme », Retraite et société, 2011/1 no 60, pp. 137-171

- ♣ Alborn T., Senses of Belonging: The Politics of Working-Class Insurance in Britain, 1880-1914 *The Journal of Modern History*, Vol. 73, No. 3, September 2001, pp. 561-602
- ♣ Alcock P., Avantages et inconvénients de la base de cotisation pour déterminer les prestations: une analyse sociale du système d'assurance au Royaume Uni, *Revue Internationale de sécurité sociale*, no1, pp. 33-54, 1996
- ♣ Allegre G. et Périvier H., « Pauvreté et activité : vers quelle équation sociale ? », *Lettre de l'OFCE*, no 262, juin 2005
- ♣ Andrews D., Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems: Some guiding principles for the development of self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems, *International Conference of Social Security, Actuaries and Statisticians*, Ottawa, Canada, 16-18 September 2009
- ♣ Arblaster A., *The Rise and Decline of Western Liberalism*, Oxford: Basil Blackwell, 1984
- ♣ Arenas de Mesa A., Mesa-Lago C., The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms, and Lessons, *Oxford Review of Economic Policy*, 2006, Volume 22, Issue 1, pp. 149-167
- ♣ Argoud D., Quelles réformes pour les retraites ?, pp.54-58, dans *Cahiers français* 358, La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?, La documentation française, septembre-octobre 2010
- ♣ Arnaud F., Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, *Documents de Travail de la DGTPE*, Numéro 2009/08, juin 2009
- ♣ Arrow K. J., Uncertainty and the welfare economics of medical care, *American Economic Review*, 1963, 53/6, p. 941-973
- ♣ Atkinson A. B., Social insurance. The GENEVA Papers on Risk and Insurance-Theory 1991, 16(2), pp. 113-131
- ♣ Atkinson A.B., *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Cambridge: The MIT Press, 1999
- ♣ Aubert P. et Blanchet D., Les retraites : solidarité, contributivité et comportements de liquidation, *Économie Et Statistique* No 441-442, 2011
- ♣ Auby J. B., *La globalisation, le droit et l'Etat*, LGDJ, Systèmes, 2010
- ♣ Auerbach A.J., Gokhale J. et Kotlikoff L.J., «Generational Accounts: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving», *Scandinavian*

Journal of Economics, June 1992, 94, 2, pp. 303-318

- ♣ Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L. J., Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5 (1991), pp. 55-110
- ♣ Auerbach A.J., Gokhale J., Kotlikoff L. J., Social Security and Medicare Policy from the Perspective of Generational Accounting, *Tax Policy and the Economy*, Vol. 6 (1992), pp. 129-145
- ♣ Avrahampour Y., A recent history of UK pension provision. *Pension Funds Online*, 2008, <<http://www.apinfo.co.uk/pfa/articles/Retrospective.htm>>
- ♣ Bachelard G., *La formation de l'esprit scientifique. Contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1970
- ♣
- ♣ Baker T. and Simon J. (Eds.), *Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility*. Chicago: University of Chicago Press, 2002
- ♣ Baldock J., Jenkins B. et Gray A., Public Expenditure decision-making, Chapitre 10, pp. 275-306, dans Manning N. et Vickerstaff SA. (éds), *Social Policy*, 3^{ème} édition, Oxford University Press, Oxford, 2007
- ♣ Baldwin P., Beveridge in the longue durée, p. 39 dans *Beveridge and Social Security*, Michael Hills, Ditch, Glennerster, 1994
- ♣ Baldwin S. et Falkingham J., *Social policy and social change*, Harvester Wheatsheaf, London, 1994
- ♣ Barbier J.-C., Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi, janvier 2006, Rapport de recherche pour la DARES, Ministère du travail
- ♣ Barbier J.-C., « Dealing a new with cross-national comparison: when words matter » in Barbier J.-C. and Letablier M.T., (eds) *Cross-national comparisons : epistemological and methodological issues*, Brussels: PIE Pieter Lang, 2005
- ♣ Barbier J. C., « Marchés du travail et systèmes de protection sociale : pour une comparaison internationale approfondie », *Sociétés contemporaines*, 2002/1 no 45-46
- ♣ Barbier J.-C., « Une Europe sociale normative et procédurale : Le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi » *Sociétés contemporaines* , no 47, 2002,

pp.11-36

- ♣ Barbier J.-C., Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ?, *Revue française de sociologie*, no 43-2, avril-juin 2002, pp. 307-332
- ♣ Barilari A., Bouvier M., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, Systèmes, 3e édition, 2010
- ♣ Barr N., *Credit Crisis and Pensions: International Scope*, London School of Economics, September 2010
- ♣ Barr N., "Non-Financial Defined Contribution Plans: Mapping the Terrain." In Holzmann R., and Palmer E.,(eds.). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: The World Bank, 2006, pp. 57-69
- ♣ Barr N., Notional defined contribution pensions: What they can do, and what they can't do? In *NFT 3/2004*, pp 203- 213.
- ♣ Barr N., *Reforming pensions : Myths, truths and policy choices*, IMF Working Paper, 2000
- ♣ Barr N., *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, 1993, Oxford
- ♣ Barr N., *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*, *Journal of Economic Literature*, vol XXX, 1992, 741-803
- ♣ Barr N., *The State of Welfare: The Welfare State in Britain Since 1974*, Oxford, 1990
- ♣ Barrère A., article cité, et *Encyclopédie*, tome IX, p. 9.46.13
- ♣ Barry, A., Osborne, T., and Rose, N., *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-Liberalism and Rationalities of Government*, London: UCL Press 1996
- ♣ Bartlett W., Roberts J. and Le Grand J., (eds.) *A revolution in social policy : lessons from developments of quasi-markets in the 1990s*, Policy Press, Bristol, 1998
- ♣ Battifolier P. et Ventelou B., *L'érosion de la «part gratuite» en médecine libérale*, in Chaniel P. (dir.), *La société vu du don, Manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*, Paris 2008, La Découverte
- ♣ Beaune J. C., *La Technologie Introuvable: Recherche sur la définition et l'unité de la technologie à partir de quelques modèles du XVIIIe et XIXe Siècles*, Vrin, 1980
- ♣ Bec C., *L'assistance, un mode paradoxal d'acquittement de la dette collective*, *Recherches et Prévisions* no 91, mars 2008

- ♣ Bec C., *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin, collection Socio-Histoires, 1998
- ♣ Beck U., *Risk society: towards a new modernity*, London:Sage, 1992, et *From industrial society to the risk society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment*, *Theory Culture and Society* (1), 1992, pp. 97-123
- ♣ Béland D., *Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift*, *Social Science Quarterly* 88, vol. 1, March 2007
- ♣ Bellanger M., *Modernisation instead of privatisation in French health care*, in H.Maarse (ed.), pp. 63-78
- ♣ Beresford, P., *Redistributing profit and loss : the new economics of the market and social welfare*, *Critical social policy*, no 25, 2005
- ♣ Berle A. A., Means G.C.,*The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, Reprint, 1991
- ♣ Bernstein,Peter L., *Againstt he Gods: The Remarkable Story of Risk*.New York:John Wiley and Sons, 1996
- ♣ Bertrand, D., *Accréditation et qualité des soins hospitaliers*, *Actualité et Dossier en Santé Publique*, 2001, Vol. 35, pp. 18-78
- ♣ Beveridge Papers, IX a 37 (1), J. M. Keynes Beveridge, 17 mars 1942
- ♣ Beveridge W. H., *Social Insurance and Allied Services*, Cmd 6404, 1942
- ♣ Bezes P., *Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction « du souci de soi de l'Etat »*, *Revue Française d'Administration Publique*, 102, pp.307-325, 2002
- ♣ Bezes P., *La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960*, VII congrès de l'Association Française de Science Politique Lille, septembre 2002
- ♣ Bichot J., *Réforme des retraites : vers un big-bang ?*, Institut Montaigne, mai 2009
- ♣ Bichot J., *Les concepts de contributivité et de redistribution appliqués aux retraites: diversité des analyses*, dans Rémi Pellet (sous la direction), *Finances Publiques et redistribution sociale*, *Economica*, 2006
- ♣ Bichot J., *CSG : la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale*, *Droit Social*, janvier 1991
- ♣ Bichot J., *Le rôle du capital humain en matière de retraites et de prestations familiales*, *Population*, 1980, no 4 -5, pp. 837-847

- ♣ Björk P.G., Johansson H.S.H., Multi-level governance for improved public services in Sweden: The actor-dimension of co-ordination, Paper presented at the conference "Multi-Level Governance: An Interdisciplinary Perspective", University of Sheffield, UK, June 2001
- ♣ Blair T. dans Powell M. (éd), *New Labour, New Welfare State? The Third Way in british social policy*, Bristol: The Policy Press, 1999
- ♣ Blair T. et Schroeder G., *Europe: The Third Way/Die Neue Mitee*, London: Labour Party, 1999
- ♣ Blais Fr., *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, 2001, Montréal
- ♣ Blake D. et al., *An unreal number, How company pension accounting fosters an illusion of certainty*, Pensions Institute, January 2008
- ♣ Blanchflower, D. G. and A. J. Oswald, 'What makes an entrepreneur?' *Journal of Labor Economics*, 1998, 16(1), pp. 26-60
- ♣ Blanchet D., Villeneuve B., "Que reste-t-il du débat répartition-capitalisation ?," *Revue d'Économie Financière*, Programme National Persée, 1997, vol. 40(2), pp. 157-174
- ♣ Blanchet D., "La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites," *Économie et Statistique*, Programme National Persée, 1996, vol. 291(1), pp. 33-45
- ♣ Blanchet D., "Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service," *Économie et Prévision*, Programme National Persée, 1994, vol. 115(4), pp. 85-91
- ♣ Bocognano, A., Couffinhal A., Grignon M. , Mahieu R. and Polton D. , *Mise en concurrence des assurances dans le domaine de la santé. Théorie et bilan des expériences étrangères*, *Bulletin d'information en économie de la santé*, 1998, no 15, pp. 1-8
- ♣ Bolderson H., *Ambiguity and Obscurity in Policy-Making for Social Security*. *Policy & Politics* 1982, 10(3), pp. 289-301
- ♣ Boll S., Raffelhüschen B., Walliser J., *Social Security and Intergenerational Redistribution: A Generational Accounting Perspective*, *Public Choice*, Vol. 81, No. ½, Oct., 1994, pp. 79-100
- ♣ Bonnechere M., *Le droit du travail*, Répères, 1997, La découverte

- ♣ Bonoli G., and Palier B., Changing the politics of social programmes: innovative change in British and French welfare reforms, *Journal of European Social Policy* 1998, 8(4), pp. 317-330
- ♣ Borgetto M. et Lafore R., L'état-providence, le droit social et la responsabilité, *Lien social et Politiques*, RIAC, 46, automne 2001, La responsabilité : au-delà des engagements et des obligations, pp 31-42
- ♣ Borgetto M., Sécurité Sociale et démocratie sociale: état des lieux, *Revue Française de Finances Publiques*, no 64 novembre 1998, LGDJ
- ♣ Borre O. et Scarbrough E., *The scope of government*, Oxford: Oxford University Press, 1995
- ♣ Bosworth B. and Weaver R. K. , *Social Security On Auto-Pilot: International Experience With Automatic Stabilizer Mechanisms*, CRR WP 2011-18, November 2011, Center for Retirement Research at Boston College
- ♣ Boumediene M., *La place de la loi et du contrat dans la garantie du droit à a protection sociale de 1945 à nos jours*, Thèse, Publibook, Paris, 2003
- ♣ Boussard D., « La modélisation comptable en question(s) », *Economica*, Paris, 1997
- ♣ Bouvier M., *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, Systèmes, 2012
- ♣ Bouvier M., Esclassan M.C., Lassale J.-P., *Finances publiques*, LGDJ, 2010
- ♣ Bouvier M. (dir.), *La Bonne Gouvernance des finances publiques dans le monde*, LGDJ, 2009
- ♣ Bouvier M. (dir.), *Réforme de finances publiques : la conduite du changement* , LGDJ, 2007
- ♣ Bouvier M. (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, 2006
- ♣ Bouvier M. (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, 2004
- ♣ Bouvier M., *L'État sans politique : Tradition et modernité*, Paris. LGDJ, 1986
- ♣ Bozio A. et Piketty T., *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financées par répartition*, CEPREMAP, Editions rue d'Ulm, 2008
- ♣ Bozio A., Crawford R. and Tetlow G., *The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010*, Institute for Fiscal Studies

- ♣ Bozio A., Les réformes des retraites de 1993 et 2003 vont-elles conduire à un allongement des carrières professionnelles ? , Docweb du CEPREMAP, no 0605, avril 2006
- ♣ Bradbury B., Targeting social assistance, Fiscal studies 2004, vol.25, pp.305-324
- ♣ Bradbury M., Discussion of Whittington (Fair Value and the International Accounting Standards Board/Financial Accounting Standards Board Conceptual Framework Project: An Alternative View). Abacus 2008, vol. 44, 2, pp. 169-180
- ♣ Bradshaw J., The conceptualisation and measurement of need. A social policy perspective dans Popay J. et Williams G., (eds) Researching people's health, London: Routledge, 1994
- ♣ Bras P.-L., Notre système de soins sera-t-il mieux gouverné ? », Droit social, no 11, novembre 2004
- ♣ Braverman H., Labour and monopoly capitalism, New York: Monthly Review Press, 1974
- ♣ Brewer M., Clark T. and Wakefield M., Social security under New Labour: what did the Third Way mean for welfare reform?, presented at seminar, Social security policy under New Labour: a critical analysis, 22 May 2002, Institute for Fiscal Studies
- ♣ Brittan S., The economic consequences of democracy, London: Temple Smith, 1977
- ♣ Brook L., Hall J. et Preston I., Public spending and taxation dans Jowell R. et al. (eds.), British social attitudes, Aldershot :Dartmouth,1996
- ♣ Brooke R., Managing the enabling authority, Harlow: Longman, 1989
- ♣ Brooke R., The enabling authority-practical consequences, Local Government Studies, vol. 15(5), 1989
- ♣ Brunetière J.-R., Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après..., Revue française d'administration publique, 2010/3, n° 135, pp. 477-495
- ♣ Buchanan J., « Social insurance in a growing economy: a proposal for radical reform », National tax Journal, December 1968, no 21, p. 386-97
- ♣ Bugeja F., « Les inégalités d'accès à la propriété et leurs déterminants institutionnels » Étude comparative entre la France et le Royaume-Uni (1980-2005), Revue française de sociologie, 2011/1 Vol. 52, p. 37-69
- ♣ Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y., Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : Une évaluation de la réforme de 2003, Economie et Statistique, vol. 429(1), pages 77-105

- ♣ Bureau D. et Mougeot M., Performance, incitation et gestion publique, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, juin 2007
- ♣ Burr V., An introduction to social constructionism, London: Routledge, 1995
- ♣ Burrows R. et Loader B., (éds.), Towards a post fordist welfare state?, 1994, London :Routledge
- ♣ Butler J., Patients, policies and politics: before and after « Working for Patients », Buckingham: Open University Press, 1992
- ♣ Cameron D., The expansion of the public economy: A comparative analysis, American Political Science Review, 1978, 72 (4), pp. 1243-1261
- ♣ Cardarelli, R., Sefton, J. and Kotlikoff, L.J., Generational Accounting in the UK. National Institute of Economic and Social Research, 1998
- ♣ Cardarelli, R., Sefton, J. and Kotlikoff, L.J., Generational Accounting in the UK. Economic Journal, 110, 2000, pp. 547-574
- ♣ Carmel E. and Papadopoulos T., Governing social security: From protection to markets, In Millar J., ed. Understanding Social Security: Issues for policy and practice. Bristol: The Policy Press. (Understanding Welfare: Social Issues, Policy and Practice series), 2009
- ♣ Carmel E. and Papadopoulos T., 2003. The new governance of social security in Britain. In: Millar J., ed. Understanding Social Security: Issues for policy and practice. Bristol: The Policy Press, pp. 31-52
- ♣ Castel R., Droit du travail : redéploiement ou refondation, Droit Social 1999
- ♣ Castel R., From Dangerousness to Risk, in Burchell, G., Gordon, C. and Miller P. (Eds.) The Foucault Effect: Studies in Governmentality. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991
- ♣ Castel R., Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, 1995
- ♣ Castel R., L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? La République des idées, Seuil, p. 16
- ♣ Castles Fr. C., The future of the Welfare State: Crisis myths and crisis realities, Oxford University Press, 2004
- ♣ Catrice-Lorey A., La sécurité sociale en France, une institution antiparitaire?, La revue de l'IRES, no 24, printemps-été 1997, Institut de recherches économiques et sociales
- ♣ Caufield J.L., Measuring autonomy in social security agencies: a four country

comparison, *Public Administration and Development*, 24 (2), 2006, pp. 137-145

- ♣ Caussat L. et Chemla O., Les programmes de qualité et d'efficience, des instruments au service de l'évaluation des politiques de sécurité sociale et de la mobilisation de leurs acteurs, *Revue française des affaires sociales*, 2010/1 n° 1-2, pp. 161-185
- ♣ Caussat L., Sécurité sociale : pour l'assurance, *Droit Social*, nov. 1994, no 11
- ♣ Chadelat J.-F., Les refus de soins aux bénéficiaires de la CMU, Rapport pour Monsieur le ministre de la Santé et des Solidarités, novembre 2006
- ♣ Chanial P., « Le New Public Management est-il bon pour la santé ? » Bref plaidoyer pour l'inestimable dans la relation de soin, *Revue du MAUSS*, 2010/1 no 35, p. 135-150
- ♣ Chapman R.P. , The development of policy in family allowances and National Insurance in the United Kingdom, Mphil.thesis, 1991
- ♣ Chauchard J.-P., *Droit de la sécurité sociale*, 4ème édition, LGDJ, 2005
- ♣ Chevalier J., La réforme de l'Etat, Administration Française, Paris : ENA, 2004
- ♣ Chevallier J., Vers un droit postmoderne ? in *Les transformations de la régulation juridique*, Sous la direction de Jean Clam et Gilles Martin (eds), *Droit et société*, LGDJ, 1998
- ♣ Christopher D. Daykin, Government Actuary's Department, United Kingdom, Financial governance and risk management of social security, Technical Commission on Statistical, Actuarial and Financial Studies, 28th ISSA General Assembly, Beijing, 12-18 September 2004
- ♣ Cichon M., Balanced Notional Defined Contribution Schemes: A new "Geist" in old bottles?, *Scandinavian Insurance Quarterly*, 2005 (2)
- ♣ Clacher I. and Moizer P., Accounting for Pensions, Leeds University Business School, September 2011
- ♣ Clarke J. and Newman J., The managerial State, Power Politics and Ideology in the Remaking of social welfare, SAGE Publications, London, 1997
- ♣ Clarke J. et Langan M., Restructuring welfare: the british welfare regime in the 1980s' dans Cochrane A. et Clarke J. (éds), *Comparing welfare states*, London: Sage, 1993
- ♣ Clarke J. et Newman J., Managing to survive : dilemmas of changing organisational forms in the public sector, dans Deakin N. et Page R. (éds), *The costs of welfare*, Aldershot :Avebury, 1993

- ♣ Clarke J. et Newman J., Going about our business? The managerialisation of public services dans Clarke J., Cochrane A. et McLaughlin E., (éds.) *Managing Social Policy*, Sage Publications: London, 1994
- ♣ . Clarke J. et Newman J., The right to manage: a second managerial revolution ?, *Cultural Studies*, 7(3), 1993, pp. 427-441
- ♣ Clarke J., The problem of the state after the welfare state, dans May M., Brunson E. et Craig G. (éds) *Social Policy Review* 8, London: Social Policy Association, 1996
- ♣ Clasen J. (dir.), *Comparative Social Policies: Concepts, Theories and Methods*, Oxford, 1999, Blackwell Publishers
- ♣ Clasen J., Social Insurance and the contributory principle : A paradox in contemporary british social policy, *Social Policy and Administration*, vol 35, no 6, December 2001, pp. 641-657
- ♣ Clasen J.,(ed) *Social insurance in Europe*, Bristol: The Policy Press, 1997
- ♣ Colasse B., Les fondements de la comptabilité, La découverte « Repères », 2007, p. 3-9. URL: www.cairn.info/les-fondements-de-la-comptabilite--9782707152022-page-3.htm.
- ♣ Commaille J., Jobert B. La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance? In *Les métamorphoses de la régulation politique*, Commaille J. et Jobert B. (dir.), Lgdj, Paris, 1999, coll. Droit et Société
- ♣ Concialdi P., 6. Pauvreté et protection sociale : la lente dérive vers le libéralisme, in *Fondation Copernic, Un social-libéralisme à la française?*, La Découverte, Cahiers libres, 2001, pp. 115-137
- ♣ Concialdi P., L'impact des cotisations sociales en question : Une approche économique, *Informations sociales*, N° 117, juin 2004
- ♣ Concialdi P., Pour une économie politique de la protection sociale, Numéro spécial : Assurance, assistance, solidarité, *La revue de l'IRES*, 1999, pp. 177-218
- ♣ Cornilleau G. et Sterdyniak H., Réforme des retraites : tout miser sur l'allongement de la durée de cotisation ? , *Lettre de l'OFCE*, no 237, mai 2003
- ♣ Coulter A., Evaluating the outcome of health care, dans Cage J. , Calnan M. et Bury M. (éds), *The sociology of the health service*, London : Routledge, 1991
- ♣ Cousins C., *Controlling social welfare*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1987
- ♣ Crouch C., *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political*

Economies, Edited by Wolfgang Streeck and Thelen K., Oxford University Press, 2005

- ♣ Crowley, J., Les mutations de la protection sociale britannique, Rapport pour la CNAF, 2000
- ♣ Crozier M., Huntington S. P., Watanuki S., The crisis of democracy: Report to the trilateral commission on the governability of liberal societies, New York University Press, 1975,
- ♣ Culpitt I., Risk and social policy, 1999, London: Sage
- ♣ Cutler T. et Waine B., Managing the welfare state, London, Berg, 1994
- ♣ Daneke G. A. et Lanemark D.J., Regulatory reform revisited, Boulder, CO, Westview Press, 1985
- ♣ Dang A.-T. et Zajdela H., Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice, De Boeck Université, Recherches économiques de Louvain, 2009/3, vol. 75, pp. 313-352
- ♣ Daniel C. et Tuchszirer C., L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours , Paris, Flammarion, 1999
- ♣ Danile T. M., and McCarthy I.N., Ethical implications of reporting fair value in financial statements. Review of Business, 2007, 27(4), pp. 46-50
- ♣ Daucourt, V. and Michel, P., "Results of the first 100 accreditation procedures in France", International Journal for Quality in Health Care, 2003, Vol. 15 No. 6, pp. 463-471
- ♣ Daunton M. (ed.), Charity, self-interest and welfare in the English past, UCL Press, 1996
- ♣ Daunton M., Payment and participation: Welfare and state-formation in Britain, 1900-1951, Past and present, 1996, vol. 150
- ♣ David C., Techniques de prélèvement et rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires, revue Pouvoirs, no 23, 1982
- ♣ De Rougemont P., « Pension Schemes Electronic Discussion Group: Interim Report of the Moderator », septembre 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>
- ♣ De Rougemont P., EDG Moderator, The Treatment Of Employer Retirement Pension Schemes In Macroeconomic Statistics, The EDG on pensions Report, 29th December 2003
- ♣ De Rougemont P., Pension Schemes Electronic Discussion Group: Interim Report

of the Moderator, septembre 2003,
<http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>

- ♣ De Rougemont P., the treatment of employer retirement pension schemes in macroeconomic statistics, IMF, The EDG on pensions, December 2003 REPORT, 29th December 2003
- ♣ De Santis G., Population ageing in industrialised countries: challenges and issues, Policy and research Paper no.19, 2001, Paris: International for the scientific study of population
- ♣ De Tocqueville A., Mémoire sur le paupérisme, dans les Mémoires de la Société académique de Cherbourg, 1835, pp. 293-344
- ♣ Deakin N. and Parry R., The Treasury and Social Policy: the Contest for Control of the Welfare Agenda London, Macmillan, 2000
- ♣ Deakin N., The politics of welfare, London: Methuen and Co, 1987
- ♣ Dean M., Governing the unemployed self in an active society, Economy and society, vol.24, novembre 1995, pp. 559-583
- ♣ Defarges P.M., Gouvernance - Une mutation du pouvoir ?, Le Débat, n° 115, mai-août 2001
- ♣ Demeestère R., « Pour une vue pragmatique de la comptabilité » , Revue française de gestion, 2005/4 no 157, pp.103-114
- ♣ Demeestere R., Que peut-on attendre d'une comptabilité de gestion dans le secteur public ?. In: Politiques et management public, vol. 18 n° 4, 2000. Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres". p. 40, pp. 19-46
- ♣ Despax M., Le droit du travail, Que sais-je?, PUF, 1991
- ♣ Desrosières A., L'argument statistique, vol. 2 : Gouverner par les nombres. Paris, Mines ParisTech-Les Presses, 2008
- ♣ Destais N., Le système de santé : Organisation et régulation, LGDJ, Systèmes, 2003
- ♣ Diamond P., 'Social Justice Reinterpreted: New Frontiers for the European Welfare State'. In Giddens A., Diamond P. and Liddle R. (Eds.), Global Europe, Social Europe. Cambridge: Polity Press 2006
- ♣ Diamond P., "Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems." In Holzmann R., and Palmer E., (eds.). Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Washington, DC: The World Bank, 2006

- ♣ Diamond Peter A., "Proposals to Restructure Social Security," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, no 3, Summer 1996
- ♣ DiMaggio P. et Powell W., *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991
- ♣ DiMaggio P. J. and W. Powell, "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (1983), pp. 147-160
- ♣ Djelic M.-L., *L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et état*, *Politiques et Management Public*, Jun 2004, Vol. 22, Issue 2
- ♣ Dolowitz D., Hulme R., Nellis M., O'Neill F., *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA ?*, Buckingham, Open University Press, 2000
- ♣ Dolowitz D., Marsh D., "Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance*, 2000, 13 (1), pp. 5-24
- ♣ Donabedian A. *Explorations in quality assessment and monitoring*. Vol. I. The definition of quality and approaches to its assessment, 1980; Vol. II. The criteria and standards of quality, 1982; Vol. III. The methods and findings of quality assessment and monitoring: an illustrated analysis, Ann Arbor: Health Administration Press, 1985
- ♣ Donabedian A., *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003
- ♣ Donzelot J., 1994, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Seuil, 1994
- ♣ Donzelot J., *La Police des Familles*, Ed. de Minuit, 1977
- ♣ Dorival C., *Menaces sur la protection sociale*, *Alternatives Economiques* n° 296, novembre 2010
- ♣ Doublet J. et Alvin L., *Salaires et sécurité sociale*, *Population*, n°3, 1947, pp. 583-584
- ♣ Douglas E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States*, Blackwell Publishers, 1988
- ♣ Drewry G., *The Civil Service: from the 1940s to 'Next Steps' and Beyond*, *Parliamentary Affairs*, Issue 47(4), 1994, pp. 583-595
- ♣ Dreyfus M. (éd.), *Les assurances sociales en Europe, L'émergence tardive des assurances sociales en France*, PU Rennes, coll. « Pour une histoire du travail »,

2009

- ♣ Drezner D. W., Bottom feeders, *Foreign Policy*, 171, novembre-décembre 2000, pp. 64-70
- ♣ Droit social, juillet-août 1989
- ♣ Dubois V., « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007/1 no 21, pp. 73-95
- ♣ Duclos L. et Mériaux O., Pour une économie du paritarisme, *Revue de l'IRES*, 1997, pp. 43-60
- ♣ Duclos L. et Merieaux O. , « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la « Refondation » », *Regards sur l'actualité*, 2001, no 267, pp. 19-34
- ♣ Duerr B. J., Targeting social welfare in the United States : Personal responsibility, private behaviour and public benefits, pp. 129-156 in Neil Roberts (dir.), *Targeting social benefits : International perspectives and Trends*, New Brunswick, 2001
- ♣ Dufour P., Boismenu G., Noël A., L'Aide au conditionnel, La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord, Les Presses de l'Université de Montréal, Bruxelles, 2003
- ♣ Dufour P., Citoyenneté et hors-travail : la construction politique d'un nouvel espace social, Thèse Département de Science Politique, Montréal, 2000
- ♣ Dufourcq N., Sécurité sociale : le mythe de l'assurance, *Droit social*, no 3, mars 1994, p. 294
- ♣ DuGay P., Colossal immodesties and hopeful monsters: pluralism and organisational conduct, *Organisation* 1(1), 1994
- ♣ DuGay P., *Consumption and identity at work*, London: Sage, 1996
- ♣ Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, 1927
- ♣ Dumont L., La conception moderne de l'individu, *Esprit*, 1978
- ♣ Dunleavy P. et Hood C., From old public administration to new public management, *Public money and management*, july-september, 1994
- ♣ Dunlop J.T., *Industrial Relations Systems*, 1958
- ♣ Dupont G. et Sterdyniak H., Quel avenir pour nos retraites ?, 2000, Repères
- ♣ Dupuis J.-M., Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme, *Droit social*, février, 1992
- ♣ Duran P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999
- ♣ Duriez M. et Lequet-Slama D., *Les systèmes de santé en Europe*, Paris, PUF, Que-

sais-je?, 1998

- ♣ Durkheim E., *Leçons de sociologie*, PUF, 1995
- ♣ Duval J., *Le mythe du « trou de la Sécu »*, Paris, Raisons d'Agir, Avril 2007
- ♣ Dwyer, P. , *Creeping Conditionality in the UK: From Welfare Rights to Conditional Entitlements?*, *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, 2004, p. 265-287
- ♣ Dyson, K. H. F., *The State Tradition in Western Europe: a Study of an Idea and Institution*, Oxford: Martin Robertson, 1980
- ♣ Elbaum M., « Protection sociale et solidarité en France » *Évolutions et questions d'avenir*, *Revue de l'OFCE*, 2007/3, no 102, pp. 559-622
- ♣ Elbaum, M., « La notion d'activation : une pluralité de sens peu utile pour l'action », *Avant-propos*, in A.-T. Dang, J.-L. Outin et H. Zajdela (dir), *Travailler pour être intégré ? Mutation des relations entre emploi et protection sociale*, Paris : CNRS- Editions, 2006
- ♣ Engel L., « Vers une nouvelle approche de la responsabilité : le droit français face à la dérive américaine », *Esprit*, juin 1993
- ♣ Enjolras B., *Protection sociale et performance économique: la grande contradiction en question*, Desclée de Bouwer, Paris, 1999
- ♣ Enthoven A. C. *Reflections on the management of the National Health Service*. London: Nuffield Provincial Hospitals Trust, 1985
- ♣ Enthoven, A. C. , «The History and Principles of Managed Competition», *Health Affairs*, 12, pp. 24-48
- ♣ Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990; *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2003
- ♣ Esping-Andersen G., *Welfare states in transition*, 1995, London : Sage
- ♣ Euvrard Fr., Paugam S. et Prélis A. J., *Atouts et difficultés des allocataires du RMI*, Centre d'études des revenus et des coûts, Paris, La documentation Française, 1991
- ♣ Evans M. et Cerny P. G., *Globalisation and social policy*, dans Ellison N. et Pierson C. (éds.) *Developments in british social policy 2*, Basingstoke : Palgrave, pp. 19-41, 2003, p. 25
- ♣ Ewald F., « La société assurantielle », *Risques – Les Cahiers de l'assurance*, no 1, 1990
- ♣ Ewald F., *Insurance and Risk* in Burchell G., Gordon C. and Miller P. (eds.) *The*

Foucault Effect, Chicago, 1991

- ♣ Ewald F., *L'état-Providence*, Paris, Grasset, 1986
- ♣ Ewald F., *Le droit du travail : une légalité sans droit ?*, Notes de la Fondation Saint Simon, no 1, juin 1983
- ♣ Fassin D. et al. , *Les inégalités sociales de santé*, Paris, La Découverte, 2000
- ♣ Faucher-King F. et Le Galès P., *Les gouvernements travaillistes. Le bilan de Tony Blair et Gordon Brown*, Paris, Presses de Sciences Po, Avril 2010.
- ♣ Feldstein M., *Privatizing social security*, The University of Chicago Press, 1998
- ♣ Ferge Z., *In defence of messy or multi-principle contracts*, *European Journal of Social Security*, 2 (1), 2000, pp. 7-33
- ♣ Fergusson R., *Discourses of Exclusion: Reconceptualising Participation Amongst Young People*, *Journal of Social Policy*, Volume 33, Issue 02, April 2004, pp. 289-320
- ♣ Ferras B., *Cotisations sociales, impôts et démocratie*, dans *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1ère Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, M. Bouvier (dir.), LGDJ, 2004
- ♣ Ferras B., *Les finances sociales : un système financier sui generis, une gouvernance en construction*, dans *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, Actes de la IIIe Université de printemps de Finances Publiques du GERFIP, sous la direction de Michel Bouvier, LGDJ, 2007
- ♣ Ferrera M., *The uncertain future of the Italian welfare state*. *West European Politics* 1997, 20(1), pp. 231-249
- ♣ Ferrera, M., *Modèles de solidarité, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe*, *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 2, printemps, 1996, pp. 55-72
- ♣ Field F. and Owen M., *National Pensions Savings Plan*, 1994, Fabian Society
- ♣ Finlayson G., *A moving frontier : Voluntarisme and the state in british social welfare, 1911-1949*, *Twentieth century british history*, (1990), pp. 183-206
- ♣ Finn D., *Welfare to work : The local dimension*, *Journal of European Social Policy*, vol.10, 2000
- ♣ Finn, D., *The role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'employment first' welfare state*, in *Contractualism in employment services: a new form of welfare state governance*, Kluwer Law International, The Hague 2005, Netherlands, pp. 101-117
- ♣ Fletcher D., *Evaluating special measures for the unemployed: some reflections on*

recent UK experience, *Policy and Politics* 1997, Vol. 25 No.2, Bristol

- ♣ Flynn N., Control, commitment and contracts, dans Clarke J., Cochrane A. et McLaugglin E. (éds), *Managing social policy*, London :Sage, 1994
- ♣ Flynn N., *Mission Accomplished or Unfinished Business? The Impact of Managerialization in Managing Social Policy* Eugene McLaughlin, John Clarke, Allan Douglas Cochrane, op.cit.,
- ♣ Foucault M., *Folie et déraison. Histoire de la folie à l'âge Classique*, Librairie Plon, Paris,1961, *Naissance de la clinique: Une archéologie du regard médical*, Presses Universitaires de France, Paris, 1963
- ♣ Foucault M., *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France (1978-1979)*, pp. 149-150
- ♣ Fraisse A. S., Thèse: *La théorie libérale des salaires au miroir de ses instruments, Contribution à l'histoire de la liaison salaire-productivité du travail dans le champ de l'économie libérale française du XIX siècle*
- ♣ Franco D., Marino M. R., and Zotteri S., “Pension Expenditure Projections, Pension Liabilities, and European Union Fiscal Rules”, Paper presented in the “International Workshop on the Balance Sheet of Social Security Pensions”, Hitotsubashi University, Tokyo, 1-2 November 2004
- ♣ Franco D., *Pension Liabilities : Their Use and Misuse in the Assessment of Fiscal Policies*, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, No. 110, Brussels 1995
- ♣ Fraser D., *The Evolution of the British Welfare State: A History Of Social Policy Since The Industrial Revolution*, Palgrave Macmillan, 2009
- ♣ Fraser N. and Gordon L., *A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State*, Vol. 19, No. 2, 1994, pp. 309-336
- ♣ Fraser N., *Rethinking recognition*, *New Left Review* 3, may-june 2000, pp. 107-120
- ♣ Freeman R., *The idea of prevention: a critical review*, dans Scott S., Williams G., Platt S. et Thomas H. (éds) *Private risks and public dangers*, Aldershot: Avebury, 1992, pp. 44-45
- ♣ Freeman S. (ed.), *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge University Press, 2003
- ♣ Frémeaux P., *Assurance : qui doit financer la protection sociale ?*, *Alternatives économiques*, no 244, 2006

- ♣ Frémeaux P., Menaces sur la repartition, Alternatives économiques, no 213, avril 2003
- ♣ Freyssinet J., La réforme de l'indemnisation du chômage en France, Revue de l'IRES, vol.38, pp.1-50, 2002
- ♣ Friot B., Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967: le paritarisme contre la démocratie sociale, La Revue de l'IRES no 24, printemps-été 1997
- ♣ Friot B., Assurances sociales, solidarité nationale, salaire socialisé, revue de l'IRES no 30, 1999/2
- ♣ Friot B., Et la cotisation sociale créera l'emploi, Paris, La Dispute, 1999
- ♣ Friot B., L'enjeu des retraites, La dispute, 2010
- ♣ Friot B., Protection sociale et salarisation de la main d'œuvre : essai sur le cas français doctorat en sciences économiques, université Paris X, 1993
- ♣ Friot B., Puissances du salariat, La dispute, 2012
- ♣ Frison-Roche M. A., La redécouverte des piliers du droit : le contrat et la responsabilité, in Clam J. et Martin G., Les transformations de la régulation juridique, Paris LGDJ, 1998, pp. 279-292
- ♣ Fry G. K., The Thatcher Government, The Financial Management Initiative, And The 'NEW CML Service', Public Administration, Volume 66, Issue 1, pp. 1-20, March 1988
- ♣ Gamble A., The weakening of social democracy, Politics and welfare in contemporary Britain, in (eds.) Loney M. et al., The state or the market : Politics and Welfare in Contemporary Britain London : Sage, 1994
- ♣ Gamble A., Theories of british politics, Political Studies, 1990, 30, pp. 404-420
- ♣ Gans H., The war against the poor, New York, Basic Books 1995
- ♣ Garner B.A., Black's Law Dictionary, 7th Edition, St Paul, 1994
- ♣ Garrett G., Partisan politics in the global economy, 1998, Cambridge: Cambridge University Press
- ♣ Gaudin J. P., Gouverner par contrat, Gouverner par contrat, l'action publique en question, Paris, Presses de Sciences Po, 1999
- ♣ Gaudin, J.-P., Pourquoi la gouvernance ?, Presses de Sciences Po, novembre 2002
- ♣ Gauron A., Certification des comptes des organismes de securite sociale et gouvernance des comptes, Essec/Ucanss, Janvier 2006
- ♣ Gautier C., Corporation, société et démocratie chez Durkheim, Revue Française de

science politique, vol. 44, no 5, 1994, pp. 836-855

- ♣ Genieys W., et Hassenteufel P., « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare », *Revue française des affaires sociales*, 4, 2001, pp. 41-50
- ♣ Geoffard P.-Y., « Dépenses de santé : l'hypothèse d'aléa moral », *Economie et Prévision*, 2000, no 142
- ♣ George V. et Taylor-Gooby P., *European Welfare Policy, Squaring the welfare circle*, London : Macmillan, 1996
- ♣ Geraci M., *Le lien entre pension et revenus d'activité : une comparaison entre les principaux pays de l'OCDE*, *Economie et Statistique*, No 441-442, 2011
- ♣ Gerschenkron A., *Economic backwardness in historical perspective : A book of essays*, Frederick A. Praeger, 1962
- ♣ Giddens A. , *Social Theory and modern sociology*, stanford University Press, 1987
- ♣ Giddens A., *Brave new world : the new context of politics dans Miliband (éd.)*, *Reinventing the Left*, Cambridge : Polity,1994, p. 23 et *Politics, sociology and social theory*, Cambridge : Polity, 1995
- ♣ Giddens A., *Modernity and self-identity in the Late Modern Age*, Cambridge:Polity Press, 1991
- ♣ Giddens A., *Runaway world : how globalization is reshaping our lives*, London : Profile books, 1999
- ♣ Giddens A., *The Third Way and its critics*, Cambridge: Polity Press, 2000
- ♣ Giddens A., *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge : Polity, 1998
- ♣ Gilbert N., *Welfare Justice:Restoring social equity*, New haven, Yale University Press, 1995
- ♣ Gillion C., Bonilla A., *Analysis of a National Private Pension Scheme: The Case of Chile*, *International Labour Review*, 171, 1992
- ♣ Ginn J., *Third Way or third class?*, *Conservative pension policies rebranded under Labour*, *Critical social policy*, no 14
- ♣ Glennerster H. et Evans M., *Beveridge and his assumptive worlds : the incompatibilities of a flawed design*, pp. 56-72, n Hills J., Ditch J. and Glennerster H. (eds.) *Beveridge and Social Security : An International Retrospective*, Oxford University Press, 1994
- ♣ Glennerster H., *British social policy since 1945*, Blackwell, Oxford, 1995

- ♣ Goldthorpe , J. , (éd.), Order and conflict in contemporary capitalism, 1984, Oxford: Clarendon Press
- ♣ Gordon C., Governmental rationality: an introduction, pp. 1–48, in Graham Burchell, Gordon C. and Miller P.(eds), The Foucault Effect: Studies in Governmentality, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991
- ♣ Gough I., Social welfare and competitiveness, *New Political Economy*, 1(2), 1996, pp. 209-224
- ♣ Gough I., *The political economy of the welfare state*, 1979, London: Macmillan
- ♣ Gramsci A., *Selections from the Prison Notebooks*, London : Lawrence and Wishart, 1971
- ♣ Granier P. et Joutard X., L'influence de la perception du RMI sur la sortie vers l'emploi, *Economie et statistique*, no 357-358, février 2003
- ♣ Gray J., *The moral foundations of market institutions*, Institute of Economic Affairs, UK, 1992 cité par Lavalette A. et Pratt Al., *Social Policy*, 2006, 3rd Edition, London : Sage
- ♣ Green D., From national health monopoly to national health guarantee, dans Gladstone D., *How to pay for health care: Public and private alternatives*, London: IEA Welfare and Health Units, 1997
- ♣ Gregg P., UK Welfare Reform 1996 to 2008 and beyond: A personalised and responsive welfare system?, April 2008, Working Paper No. 08/196, Centre for Market and Public Organisation, Bristol Institute of Public Affairs
- ♣ Grognon M., « Trop d'assurance peut-il être néfaste ? Théorie du risque moral ex post en santé », *Questions d'économie de la santé*, no 53, juin 2002
- ♣ Grubb D., Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, *OECD Economic Studies*, 2000, 31, pp. 147-183
- ♣ Gruber J. et Wise D., An international perspective on policies for an aging society, NBER Working Paper No. W8103, 2001:1, Cambridge MA: National Bureau of Economic Research
- ♣ Guillaume M., *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, tome I, 1780-1870, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1994
- ♣ Guillemard A. M., Vers un nouveau management des âges et des temps sociaux en réponse au vieillissement de la population, Une perspective internationale, dans Diane-Gabrielle Tremblay (éd.), *D'une culture de retraite vers un nouveau management des âges et des temps sociaux*, Presses Universitaires de Quebec,

2007

- ♣ Hache E., « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, 2007/4, no 28, pp. 49-65
- ♣ Hagberg J., *Shifting the Burden of Risk with NDC: The Swedish Example AFA Insurance*, Stockholm, Sweden, June 2006
- ♣ Haigh M., *Accounting's role in providing for life after work*, ILPC Conference, Edinburgh, 2009

- ♣ Hajer M. A., *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*, Clarendon Press, 1995
- ♣ Hall P., *The movement from Keynesianism to Monetarism: institutional analysis and economic policy in the 1970's*, dans Steinmo, Thelen K. et Longstreth F. (éds), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992
- ♣ Hall S. et Jacques M. (éds), *The politics of thatcherism*, London : Lawrence and Wishart, 1983
- ♣ Hammer M. et Champy J., *Reengineering the corporation : a manifesto for business revolution*, London, Brearley, 1993
- ♣ Harris J., *Beveridge's social and political economic thought*, dans *Beveridge and Social Security*, Michael Hills, Ditch, Glennerster, (eds.) 1994
- ♣ Harris J., *Consumérisme, Développement social ou délimitation sociale ?*, *International Social Work*, 47(4), pp. 533-542
- ♣ Harris J., *Private lives, public spirit: a social history of Britain, 1870-1914*, Oxford University Press, 1993, pp. 180-219
- ♣ Harris J., *Unemployment and Politics, 1886-1914*, Oxford University Press, 1972, pp. 334-347
- ♣ Harris J., *Comparer les systèmes de protection sociale*, *Rencontres Oxford*, vol 1, 1994, Paris, Mire
- ♣ Harris N. et al., Chapter 6, *The shape and characteristics of social security today*, pp. 155-205 in Harris N., *Social security law in context*, Oxford University Press, 2000
- ♣ Harris P., *Public welfare and liberal governance*, dans Petersen A., Brans I., Dudley J. et Harris P. (éds) *Poststructuralism, citizenship and social policy*, London: Routledge, 1999

- ♣ Harrison S. et Pollitt C., *Controlling health professionals*, Buckingham : Open University Press, 1994
- ♣ Harrop A., *The Beveridge Report : Eight lessons for today*, The Fabian Society, 25 mai 2012, <http://www.fabians.org.uk/the-beveridge-report-eight-lessons-for-today/>
- ♣ Hassenteufel P. et al., «La libéralisation des systèmes de protection maladie européens», *Convergence, européanisation et adaptations nationales, Politique européenne*, 2001/1, no 2, p. 29-48
- ♣ Hassenteufel P., "Les réformes des systèmes de protection maladie entre libéralisation et étatisation: une comparaison européenne (Allemagne, France, Grande-Bretagne)", *Revue internationale de politique comparée*, 1998, vol.5-2, pp. 315-341
- ♣ Hassenteufel P., Genieys W., Bachir M., Bussat V., Martin C., Serré M., *L'émergence d'une élite du Welfare ? Sociologie des sommets de l'Etat en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, rapport de recherche pour la MIRE, 1999
- ♣ Hassenteufel P., *Liberalisation Through the State : Why is the French Health Insurance System Becoming so British?*, *Public Policy and Administration*, Winter 2001, vol. 16, no. 4, pp. 84-95
- ♣ Hassenteufel Patrick et Palier Bruno , « Les trompe-l'oeil de la « gouvernance » de l'assurance maladie » *Contrastes franco-allemands, Revue française d'administration publique*, 2005/1 no113, p. 13-27
- ♣ Hassenteufel P., Delaye S., Pierru F., Robelet M. et Serré M., « La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptations nationales », *Politique Européenne*, no 2, septembre 2000, pp. 29-48
- ♣ Hatzfeld H., *Du paupérisme à la sécurité sociale: essai sur les origines de la sécurité sociale en France, 1850-1950*, Collection Espace social, Presses Universitaires de Nancy, 1989
- ♣ Hay C., 'The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neo-liberalism', *Economy and Society*, 2004, 22 (4), pp. 500-527
- ♣ Hayek F., *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*
- ♣ Hayek F., *The road to serfdom*, 1944, University Of Chicago Press, 2007 reprint
- ♣ Hecht J., *Trois précurseurs de la sécurité sociale au XVIIIe siècle: Henry de Boulainvilliers, Faiguet de Villeneuve, Du Beissier de Pizany d'Eden*. In:

Population, 14e année, n°1, 1959 pp. 73-88

- ♣ Hecló H., *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*, New Haven: Yale University Press, 1974
- ♣ Held D., Mc Grew A. Goldbaltt D. et Perraton J., *Global tranformations : Politics, economics and culture*, Cambridge : Polity Press, 1999
- ♣ Hemerijck A. and Eichhorst W., *Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms*, IZA Discussion Paper No. 4085, March 2009
- ♣ Henkel M., *Government: Evaluation and Change*, Jessica Kingsley Publishers, 1991
- ♣ Hennock E. P., *British social reform and German precedents: The Case of Social Insurance, 1880-1914*, Clarendon Press, 1987, pp.174-196
- ♣ Henrekson M., *Entrepreneurship and the welfare state, a weak link in the welfare state? Industrial and Corporate Change*, Volume 14, Number 3, pp. 437-467, April 18, 2005
- ♣ Henrekson M., *Entrepreneurship and the welfare state: a reply*, *Industrial and Corporate Change*, Volume 15, Number 3, pp. 579–593, May 22, 2006
- ♣ Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.-Fr. (éds.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala-Ceri, 2005
- ♣ Hewitt M., *Asset based welfare: 'New Labour and the redefinition of social security'* in Powell, M. (ed.) *Evaluating New Labour*, Bristol: Policy Press 2002, pp. 189-209
- ♣ Hill M., « Un Etat-providence bâti sur des fondations bancales », *Informations sociales* 3/2010, no 159, pp. 12-22
- ♣ Hills J., *Socail insurance in the UK, The fall of the Beveridge model in Hills J. et al, Beveridge and social security*, Oxford University Press, 1994
- ♣ Hills J. and Ditch J. and Glennerster H., (eds.) *Beveridge and social security: an international retrospective*. Oxford University Press, 1994
- ♣ Hills J., *The changing architecture of the UK welfare state. Oxford review of economic policy*, 2011, 27 (4). pp. 589-607
- ♣ Hills J., *Inclusion or insurance? National insurance and the future of the contributory principle*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK, 2003
- ♣ Hirst P. et Thomson G., *Globalisation in question*, Cambridge: Polity Press;

- Keohane R.O. et Milner H. (éds.), *Internationalisation and domestic politics* 1996, Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- ♣ Hobbs D., *A broader picture of the public sector balance sheet: State pension and other pension obligations*, An update at April 2012, Office for National Statistics
 - ♣ Hobbs, D., *Wider measures of public sector debt: A broader approach to the public sector balance sheet*, Office for National Statistics, 2009
 - ♣ Hoggett P., *A new management in the public sector?*, *Policy and Politics*, 19(4), 1991
 - ♣ Hoggett P., *New modes of control in the public service*, *Public Administration*, 1996, 74, pp. 9-32
 - ♣ Hoggett P., *The politics of the modernisation of the UK welfare state*, dans Burrows R. et Loader B. (éds), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London : Routledge, 1994
 - ♣ Holliday I., *Is the British State Hollowing Out?*, *The Political Quarterly*, Volume 71, Issue 2, pp. 167–176, April 2000
 - ♣ Holzmann, R., Palacios R. and Zvinienne A., *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective*, *World Bank Pensions Reform Primer*, 2001
 - ♣ Holzmann, R.. “*The World Bank Approach to Pension Reform.*”, *International Social Security Review* 2000, 53 (1), pp. 11-34
 - ♣ Hood C., *A public management for all seasons*, *Public Administration*, 69, 1994, pp. 3-19
 - ♣ Hood C., et Wright V., (éds) , *Big government in hard times*, Oxford: St Martin's Press, 1981
 - ♣ Hood C., Scott C., James O., Jones G., Travers T., *Regulation Inside Government: Waste Watchers, Quality Police and Sleaze Busters*, Oxford University Press, 1999
 - ♣ Hood Ch., *De-Sir Humphreying the Westminster model of bureaucracy: a new style of governance ?*, *Governance*, 3,2, 1990, pp. 205-214
 - ♣ Hudson J. and Lowe St., *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*, Bristol, The Policy Press, 2nd Edition 2009
 - ♣ Huet P. et Bravo J., *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Presses Universitaires De France, Paris, 1973
 - ♣ Hufty, M. et al., *Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept*, Karthala/IUED, coll. Développements, 2007

- ♣ Hugman R., *Social Welfare and Social Value: The role of the caring professions*, Basingstoke: Macmillan, 1998
- ♣ Humphrey C. et Scapens R., *Whatever happened to the niontamers? An examination of accounting change in the public sector*, *Local Government Studies*, 1992, vol. 18, no 3
- ♣ Huron D., Marty F. et Spindler J., « La certification des comptes de l'Etat : Principes, enjeux et difficultés », *Revue Française de Finances Publiques*, no 100, 2007
- ♣ Idemoto S., “Pension Privatization in Britain: a Boon to the Finance Industry, a Boondoggle to Workers,” *Economic Opportunity Institute*, September 29, 2000
- ♣ Imbert J., «Les institutions sociales à la veille de la Révolution Française» dans *La protection sociale à la Révolution Française*, Paris, Association pour l'Étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 1990
- ♣ Innes J, *State, Church and voluntarisme in the European Welfare, 1690-1850* dans *Charity, Philanthropy and Reform*, Cunningham H. And Innes J. (éd.), MacMillan Press Ltd, 1998
- ♣ Jaeger M. M. et Kvist J., *Pressures on state welfare in post-industrial societies: Is more or less better?*, *Social Policy and administration* , vol.37, no 6, décembre 2003
- ♣ James N. Rosenau, *Governance, order and change in world politics*, Chapter 1, in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, (ed.) *Governance without government : Order and change in world politics*, 1995, Cambridge University Press
- ♣ James O., *The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance*, *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004, pp. 397–419
- ♣ James, O., *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau- Shaping Perspectives*, Basingstoke: Palgrave 2003
- ♣ Janus A. L., *The Gap Between Mothers' Work–Family Orientations and Employment Trajectories in 18 OECD Countries*, *European Sociological Review*, vol 28, issue 5, 2012
- ♣ Jervis P. et Richards S., *The three deficits of public management*, *School of Public Policy Working Paper*, University of Birmingham, 1995
- ♣ Jessop B., *The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary*

Functions, Scale, and Modes of Coordination, *Social Policy and Administration*, Vol. 33, No. 4, December 1999, pp. 348- 359

- ♣ Jessop B., From the KWNS to the SWPR, in G.Lewis S , Gewirtz et J. Clarke (éds.) *Rethinking social policy*, London : Sage Publications, 2000
- ♣ Jobert Br. et Muller P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses universitaires de France, 1987
- ♣ Jobert Br.(dir), *Le tournant néo-libéral en Europe : Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris : Le Harmattan, 1994
- ♣ Johnson M., Cullen L., Solidarity put to the test. Health and social care in the UK, *International Journal of Social Welfare*, 2000, vol 9, pp. 229-237
- ♣ Johnson P., and Falkingham J., Is there a future for the Beveridge pension scheme?, *Social Security and Social Change*, Harvester Wheatsheaf, 1994
- ♣ Johnson, N., *Restructuring the welfare state*, London: Harvester Wheatsheaf, 1990
- ♣ Jon P., La commercialisation de l'Etat : citoyens, consommateurs et émergence du marché public, pp. 49-70, dans Peters B. G. et Savoie D.J.(dirs), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval,1995
- ♣ Jones C., and Novak T., *Class struggle, self-help and popular welfare. Class Struggle and Social Welfare*, London: Routledge, 2000
- ♣ Jones K., *The making of social policy in Britain, 1830-1900*, 3ème éd., London : Athlone Press, 2000
- ♣ Jordan B., *The new politics of welfare*, London: Sage, 1998
- ♣ Jorgensen P. L., On accounting standards and fair valuation of life insurance and pension liabilities, *Scandinavian Actuarial Journal* 2004, vol. 5, pp. 372-394
- ♣ Julienne K., « La situation des personnes défavorisées et les politiques de lutte contre l'exclusion : un bilan des études récentes », *Dossiers Solidarité et santé*, no 3, juillet-septembre 2004
- ♣ Kemeny J., *The myth of home-ownership : private versus public choices in housing tenure*, 1981, London, Routledge
- ♣ Kemshall H., Researching risk in the probation service, *Social Policy and Administration*, 34(4), December 2000, pp. 465-477
- ♣ Kemshall H., *Risk, social policy and welfare*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 2002
- ♣ Kerschen N., *L'influence du rapport Beveridge sur le plan Français de sécurité*

sociale en '45 dans Comparer les Systèmes de protection sociale en Europe, Volume 1, Rencontres d'Oxford

- ♣ Kessler Fr., Droit de la protection sociale, Dalloz, 2000
- ♣ Keynes J.M. , The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936
- ♣ Kickert W., Public Management reforms in countries with a Napoleonic state model : France, Italy, Spain In (eds) Pollitt, C., Van Thiel S. and Homburg V., The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives, Palgrave Macmillan 2007, pp. 26-51
- ♣ Kickert W., Public Management reforms in countries with a Napoleonic state model: : France, Italy and Spain, In (eds) Pollitt, C., Van Thiel S. and Homburg V., The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives, Palgrave Macmillan 2007
- ♣ King D. S., The New Right : Politics, markets and citizenship, Londres : Macmillan 1987
- ♣ Kitschelt, H., Lange, P., et Marks D., (éds.), 1999, Continuity and change in contemporary capitalism, Cambridge: Cambridge University Press
- ♣ Knight, F. H., Risk, Uncertainty, and Profit. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx, 1921
- ♣ Kodz J, Eccles J., Evaluation of New Deal 50 Plus : Qualitative Evidence from Clients: Second Phase, Research Report ESR 70, Employment Service, March 2001
- ♣ Kohler P.A., Chapitre France, in A.I. Ogus, The Evolution of social insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria, and Switzerland, London, 1982
- ♣ Koiman J., (éd.) Modern governance, London : Sage, 1993
- ♣ Korpi W., Welfare state regress in western europe : Politics, Institutions, globalization and europeanisation, Annual Review of Sociology, 29, 2003, pp. 589-609
- ♣ Kotlikoff L. J., Privatization of social security: How it works and why it matters. Tax Policy and the Economy 1996, vol.10, pp. 1-32
- ♣ Kotlikoff L.J., From deficit delusion to the fiscal balance rule, Looking for a sensible way to measure fiscal policy, Journal of Economics 1993, suppl. 7, pp. 17-41
- ♣ Kraan D. J., Budgetary decisions, A public choice approach, Cambridge University

Press, 2004

- ♣ Kuhnle S. (éd.), *Survival of the european welfare state*, 2000, London: Routledge
- ♣ L'Horty Y. et Denis A., *Aides sociales locales, revenu de solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi*, *Economie et Statistique*, vol. 429, 2009, pp. 129-157
- ♣ L'Horty Y. et Ouvrard J. F., *Comment améliorer les gains du retour à l'emploi ?*, *Revue Economique*, 57, 2006, pp. 461-471
- ♣ L'Horty Y., *Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires*, *Connaissance de l'emploi*, no 24, janvier 2006
- ♣ Laborde C., *The Concept of the State in British and French Political Thought*, *Political Studies* 2000, vol 48, pp.540-557
- ♣ Lafore R., *La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France*, pp. 17-39, dans Du Cheyron P. et Gélot D., *Droit et pauvreté : contributions issues du séminaire ONPES et DREES-MiRe*, 2007
- ♣ Lallement M. et Meriaux Ol., « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... » *Relations professionnelles et action publique à l'heure de la « refondation sociale »*, in *L'année de la régulation* no 5, *Economie, institutions, pouvoirs*. Presses de Sciences Po « *Annuels* », 2001, pp. 171-211
- ♣ Lambert D. Cl., *L'état-providence en question*, préf. J-F Revel, éd. Economica, 1990
- ♣ Langan M., *Needs, rights and risks*, London: Open University and Routledge, 1998
- ♣ Lapsley I. et Midwinter A., *Moderniser l'Etat : les aspects financiers des programme reviews au Royaume-Uni*, *Revue française d'administration publique*, 2010/4 no 136, pp. 821-835
- ♣ Laroque P., *Le Plan français de Sécurité Sociale*, *Revue Française du Travail*, No 1, 1946
- ♣ Laroque P., *Politique sociale, L'homme Nouveau*, 1934, cité par F.X. Merrien, *Politiques publiques et structures sociales, Étude comparative de l'édification et de l'évolution de l'État protecteur en France et en Grande Bretagne*, Paris, CRSST, MIRE, 1990
- ♣ Laroque P., *Au service de l'homme et du droit: Souvenirs et réflexions*, 1993
- ♣ Laroque P., dans «*De l'assurance à la Sécurité Sociale, l'expérience française*», *Revue Internationale du Travail*, vol. LVII, no 6, 1948
- ♣ Laroque P., *Préface* dans H.C. Galant, *Histoire de la sécurité sociale française*,

Paris, Armand Colin, 1955

- ♣ Lavalette A. et Pratt Al., *Social Policy*, London :Sage, 2006
- ♣ Le Galès P., « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004
- ♣ Le Galès P. et Scott A., « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou freer markets more rules », *Revue française de sociologie*, no 1, 2008
- ♣ Le Grand J., *Competition, co-operation or control? Tales from the British National Health Service*. *Health Affairs*, 18 (3), 1999, pp. 27-39
- ♣ Le Grand J., *Choice and competition in publicly funded health care*, *Health economics, policy and law*, 2009, 4 (4), pp. 479-488
- ♣ Le Grand J., *Knights, knaves or pawns ?*, *Journal of Social Policy*, vol 26 (2), 1997, pp. 149-170
- ♣ Le Grand J., *La question du choix dans les systèmes de santé: illusion ou solution?* In: Geoffard, P.-Y. and Guesnerie R. and Le Grand J., (eds.) *La santé, par quels moyens et à quels prix?*, Presses Universitaires de France, 2010, Paris, France, pp. 59-80
- ♣ Le Grand J., *Quasi-markets and social policy*. *Economic Journal*, 1991, 101 (408). pp. 1256-1267
- ♣ Le Lann Y., *La retraite, un patrimoine ?*, *Genèses* 80, septembre 2010, pp. 70-89
- ♣ Leca F., *Gouvernance et institutions politiques, L'état entre sociétés nationales et globalisation*, 1995
- ♣ Lechevalier A., *Assurances sociales: pourquoi Bismarck ne fut jamais bismarckien*, *Alternatives Economiques*, n° 285, novembre 2009
- ♣ Lechevalier A., *Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre*, *Revue française d'économie*, vol. XII, no 2, printemps 1997
- ♣ Lee S. and Woodward R., *Implementing the Third Way: The Delivery of Services under the Blair Government*, *Public Money & Management*, Vol 22 No 4, October 2002
- ♣ Lefresne Fl., *Un New Deal en faveur des jeunes et de chômeurs de longue durée au Royaume Uni*, *Problèmes Economiques*, juillet 1998
- ♣ Legrand P., *Le droit comparé*, PUF, *Que sais-je?*, 1999
- ♣ LeGrant J. et Bartlett W. (éds), *Quasi-markets and social policy*, Basingstoke, Macmillan, 1993

- ♣ Lemenicier B., Economie du droit, Paris, Cujas, 1991
- ♣ Leonard P., Postmodern welfare, London: Sage, 1997
- ♣ Lequesne Ch., Quelle Union pour quelle Europe ? avec de La Serre F., (dir.), Bruxelles, Complexe, 1998
- ♣ Lequiller F., Comments on the paper « Pensions : Eurostat Communication to the AEG », Paris, 8/12/2004 ; Lequiller F., Towards a compromise for the new SNA, 8/24/2005,
[http://www.imf.org/forum\(S\(m1djpgf2kl5xbno55refdki55\)\)/list.aspxforumid=10&sortby=18&pn=2](http://www.imf.org/forum(S(m1djpgf2kl5xbno55refdki55))/list.aspxforumid=10&sortby=18&pn=2)
- ♣ Levitas R., The inclusive society? : social exclusion and New Labour, 1998, London : Macmillan Press
- ♣ Levy S., Pensions in the National Accounts: A fuller picture of the UK's funded and unfunded pension obligations, Office for national Statistics, 2010
- ♣ Lewis J., Comparer les systèmes de protection sociale, Rencontres d'Oxford, France- Grande Bretagne, vol.1 , The voluntary sector, the state and social work in Britain, 1995, p.53 et Paci M., «Long waves in the development of welfare systems», dans le C.S. Maier (ouvrage collectif) , Changing boundaries of the political: Essays on the evolving balance between state and society, public and private in Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 1987
- ♣ Lewis J., The voluntary sector, the state and social work in Britain: The Charity Organisation Society/Family Welfare Association since 1869, Albion, Vol. 28, No. 2, 1996, pp. 344-346
- ♣ Light P., Artful work: The politics of social security reform, Random House, 1985
- ♣ Lindberg L. et Maier C. (éds.), The politics of inflation and economic stagnation: Theoretical approaches and international case studies, 1985, Washington DC: Brookings Institution
- ♣ Ling T., Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems, public administration vol. 80 No. 4, 2002, pp. 615–642
- ♣ Ling T., The new managerialism and social policy, in Clarke J., Cochrane Al. and McLaughlin E.(eds.), Managing social policy, Sage, 1994
- ♣ Loïc P., Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, 1991
- ♣ Loney M., A war on poverty or on the poor? dans Walker A. et Walker C.(éds.), The growing divide, A social audit 1970-1987, London : CPAG
- ♣ Lowe R., A prophet dishonored in his own country ? The rejection of Beveridge in

- Britain, 1945-1970 in Hills J. et al, Beveridge and social security, Oxford University Press, 1994
- ♣ Lowe R., The Official History of the British Civil Service: Reforming the Civil Service, London, Routledge, 2011
 - ♣ Lowe R., The second world war, consensus and the foundation of the welfare state, 20th century british history, 1, 1990
 - ♣ Loweth D., "Accounting Standards in the UK Public Administrations: Experiences and Perspectives", International Congress on Accounting Standards for Public Administrations, Ferrara, Italy, December 2003.
 - ♣ Lynes T., Le système anglais de protection sociale, Futuribles, oct-nov, 1985, pp. 92-104
 - ♣ Maarek V. G., Emploi et protection sociale : les voies étroites de la réforme, Droit Social, février 1995
 - ♣ Magne L., Histoire sémantique du risque et de ses corrélats : Suivre le fil d'Ariane étymologique et historique d'un mot clé du management contemporain, DR, Crefige, Université Paris-Dauphine, http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/46/59/54/PDF/Magne_Histoire_semantique_du_risque_et_de_ses_correlats.pdf
 - ♣ Maier C., Introduction dans C. Maier (ed.), Changing boundaries of the political: essays on the evolving balance between state and society, public and private in Europe., Cambridge , 1987
 - ♣ Maingy Y., Les caractères contemporains du salaire, P.U.F., 1946
 - ♣ Mandelson P., Liddle R., The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?, Faber and Faber, 1996
 - ♣ March J. et Olsen J., Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press, 1989
 - ♣ Marchal J., Comptabilité nationale française, Ed. Cujas, 1959
 - ♣ Marchal J., Contribution à une théorie moderne de la répartition. In: Revue économique. Volume 1, n°2, 1950
 - ♣ Marchal J., économiste propose une « théorie réaliste de la répartition » dans « Approches et catégories à utiliser pour une théorie réaliste de la répartition » Revue Economique, vol.3 no 2, pp.142-182
 - ♣ Marchal J., Esquisse d'une théorie moderne des salaires et d'une théorie générale de la répartition, In: Revue économique, Volume 6, n°4, 1955, pp. 553-576

- ♣ Marquant D., *The Unprincipled Society*, Fontana Press, London, 1988
- ♣ Marshall T. H., *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950
- ♣ Marty F. et al., « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2006/2 Vol. 72, pp. 213-232
- ♣ Marty F. et Voisin A., « Le contrat de partenariat constitue-t-il une Private Finance Initiative à la française ? Le périmètre du recours aux contrats de partenariats à l'aune de l'expérience britannique », *Revue Internationale de Droit Economique*, tome XX, n° 2 -2006, pp. 131-150
- ♣ Maruani M., *Les working poors*, version française, *Droit Social*, no 3, mars 2003
- ♣ Massey A., *Les programme reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance*, *Revue française d'administration publique*, 2010/4, no 136, pp. 837-855
- ♣ Massey, A., *Policy management and implementation*, in Savage, S.P. and Atkinson, R. (eds) *Public Policy under Blair*, London Palgrave 2001, pp.16-33
- ♣ Masson A., « Forces et faiblesses des solidarités comme antimarché », in *Solidarités familiales en question*, D. Debordeaux et P. Strobel (eds.), LGDJ, Paris, 2002, pp. 143-182
- ♣ Math A., « Cibler les prestations sociales et familiales en fonction des ressources, Eléments de comparaison européenne », *Revue de l'IRES*, no 41, 2003/1
- ♣ Math A., « Sélectivité ou universalité ? La question de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales », *Revue belge de Sécurité sociale*, no 1, 1er trimestre, 1995
- ♣ Mathiot P., *Acteurs et politiques de l'emploi en France 1981-1993*, Paris, Le Harmattan, 2001
- ♣ Matillon Y., Loirat P., Guirad-Chaumeil B., *Les rôles de l'ANAES dans la régulation du système de santé français*, Volume 32, no spécial CREGG, janvier 2002
- ♣ Matos C., *Unreformed or Hybrid? Accounting for Pension Arrangements Diversity in the EU*, *Forum for Social Economics*, 39:1, 2010, pp. 43-51
- ♣ Matt J. L., *La sécurité sociale : organisation et financement*, LGDJ, Systèmes, 2001

- ♣ Maurice P., Prestations sociales et comptabilité nationale française, In: Revue économique. Volume 13, n°4, 1962. pp. 629-687
- ♣ Maurin E., L'égalité des possibles, La République des idées, Seuil, mars 2002
- ♣ Mayeur P., La loi du 21 août 2003, Regards sur l'actualité, La Documentation française, no 295, novembre 2003
- ♣ McGill D., Brown K., Haley J. and Schieber S., Fundamentals of Private Pensions, Oxford University Press, Oxford, 2005

- ♣ McKinstry S., Status building: some reflections on the architectural history of Chartered Accountants' Hall, London, 1889-1893. Accounting, Organizations and Society, 1997, 22(8), pp. 779-798
- ♣ Dorival C., Menaces sur la protection sociale, Alternatives Economiques n° 296, novembre 2010
- ♣ Merrien F.-X., Etats-Providence: L'empreinte des origines, Revue Française des Affaires Sociales, octobre 1990
- ♣ Merrien Fr.-X., De la gouvernance et des Etats-providence contemporains, dans La gouvernance, Revue internationale des sciences sociales, n° 155, mars 1998
- ♣ Metcalfe L. et Richards S., Improving Public Management, London : Sage, 1990
- ♣ Metcalfe L., Conviction politics and dynamic conservatism : Mrs Thatcher managerial revolution, International Political Science Review, 1993, vol.14, 4, pp.351-373,
- ♣ Meunier B., Directeur Adjoint de L'UCANSS, Introduction Générale, dans Essec/Ucanss, Journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des comptes des organismes de securite sociale et gouvernance des comptes, janvier 2006
- ♣ Meyer J. et Rowan B., Institutionnalized organizations : formal structure as a myth and ceremony dans DiMaggio P. et Powell W., The new institutionnalism in organizational analysis, Chicago : University of Chicago Press, 1991
- ♣ Michaud Y., Changements dans la violence. Essai sur la bienveillance universelle et la peur, 2002, Odile Jacob
- ♣ Miller P. et Rose N., Governing economic life, Economy and Society, 19, 1990, pp.1-13
- ♣ Miller P. et Rose N., Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life, Polity Press, 2008

- ♣ Miller W.L., Dickson M., et Stoker G., *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*, Palgrave Macmillan, 2000
- ♣ Miller, P., *Accounting as social and institutional practice: an introduction*, pp. 1-39, In A. G. Hopwood, & P. Miller (eds.) *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994
- ♣ Mills C., «Le financement de protection sociale de 1945 à 1967» dans *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité Sociale*, pp. 329-361
- ♣ Milner H. et Keohane R., *Internationalization and domestic politics: An introduction* dans Milner H. et Keohane R., *Internationalization and domestic politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 3-24
- ♣ Milot J.-P., *Faut-il réformer la comptabilité de l'Etat ?*. In: *Politiques et management public*, vol. 18 n° 4, 2000. Numéro spécial - "Le management public et la mesure : des lettres aux chiffres". pp. 1-17
- ♣ Mintz J.M. and Smart M., *Incentives for Public Investment under Fiscal Rules*, World Bank Policy Research, WP n° 3860, mars 2006
- ♣ Mintzberg H., *Structure in fives: Designing effective organisations*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1983
- ♣ Mitchell O. S., Zeldes S. P., *Social Security Privatization: A Structure for Analysis*, *American Economic Review Papers and Proceedings*, May 1996, Vol. 86, no.2, pp. 363-367
- ♣ Monney G., *New Labour and the management of welfare*, in Lavalette A. and Pratt Al., *Social Policy: Theories, Concepts and Issues*, Sage 2005
- ♣ Moody K., *Reagan, the business agenda and the collapse of labour*, dans Panitch R.L. et Saville J. (éds.), *The socialist register*, London :Merlin, 1987
- ♣ Moran M., *Explaining the Rise of the Market in Health Care*, in W. Ranade (dir.), *Markets and Health Care : A Comparative Analysis*, Harlow, Addison Wesley, 1998, pp. 17-33.
- ♣ Mordacq F. (éd.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat*, LGDJ, Systèmes, 2006
- ♣ Morel S., *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France, Collection Le lien social, 2000
- ♣ Morris R. J., *Class, sect and party: The making of the British middle class*, Leeds,

1820-1850, Manchester, 1990

- ♣ Myles J. et Pierson P., The comparative political economy of pension reform, dans Pierson P. (éd), The new politics of the welfare state, Oxford: Oxford University Press, 2001
- ♣ Newman J. et Williams F., Diversity and change: gender, welfare and organisational relations dans Itzin C. et Newman J., (éds) Gender, culture and organisational change : Putting theory into practice, London :Routledge, 1995
- ♣ Nezosi G. et Labbe D., La réforme de l'Etat providence : la légitimité syndicale en question, Journées du RT6 (Protection sociale, Politiques sociales, Solidarité), Grenoble, 17-18 janvier 2008
- ♣ Nezosi G., Les systèmes de protection sociale, De la démocratie sociale à la gouvernance : évolution des modes de gouvernement au sein de la sécurité sociale, dans Cahiers français 358, La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?, La documentation française, septembre-octobre 2010
- ♣ Niskanen W.A., Bureaucracy and representative government, New York: Aldine-Atherton, 1971
- ♣ Norman Fl., Control, commitment and contracts, in (eds.) Clarke J., Cochrane Al. Et Mc Laughlin E., Managing Social Policy, Sage 1995
- ♣ Nozick R., Anarchy, state and utopia, Basic Books, 1974
- ♣ O'Connor J., The fiscal crisis of the state, 1973, St Martin's Press
- ♣ Offe C., Contradictions of the welfare state, 1984, London: Hutchinson
- ♣ Ohmae K., The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy, 1991, New York: Harper Perennial
- ♣ O'Malley P., Risk and responsibility dans Barry A., Osborne T. et Rose N. (éds), Foucault and political reason, London: UCL Press Limited, 1996, p. 41
- ♣ O'Malley P., Risk, power and crime prevention, Economy and Society, vol. 21, Issue 3, 1992, pp. 252-275
- ♣ Oakland J.S., Total Quality Management, Oxford : Heinemann, 1989
- ♣ Offe Cl., Contradictions of the welfare state, Londres : John Hutchinson, 1984, pp. 38-45
- ♣ Ogus A. I., The Evolution of social insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria, and Switzerland, London, 1982
- ♣ Oksanen H., Chapter 8, Fairness across generations requires partial funding, pp. 127-131, in OCDE, Reforming Public Pensions : Sharing the Experiences of

Transition and OECD Countries, 2004

- ♣ Oksanen H., Public Pensions in the National Accounts and Public Finance Targets, N° 207, July 2004, http://europa.eu.int/comm/economy_finance
- ♣ Okun A. M., Equality and efficiency: the big trade-off, The Brookings Institution, 1975, Washington D.C
- ♣ Oonagh G., Public Service Agreements, SN/PC/3826, 7 December 2005
- ♣ Osborne D. and Gaebler T., Reinventing government, Addison-Wesley Publ. Co., 1992
- ♣ Palier B., A long goodbye to Bismarck?: the politics of welfare reform in continental Europe. Amsterdam University Press, 2010
- ♣ Palier B., De la demande à l'offre, les réformes de la protection sociale en France' in Anne-Marie Guillemard (ed.) Où va la protection sociale? Paris: PUF, 2007
- ♣ Palier Br. et Lechevalier A., Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial, Colloque International « Etat et régulation sociale », 11, 12 et 13 septembre 2006
- ♣ Palier Br., Gouverner la Sécurité Sociale: Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945, PUF, 2005
- ♣ Palier Br., Les évolutions des systèmes de protection sociale en Europe et en France, une perspective institutionnelle comparée, revue Pouvoirs, no 82, 1997
- ♣ Papadopoulos T., Integrated approaches to active welfare and employment policies: Greece, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2000
- ♣ Papadopoulos Y., Démocratie, gouvernance, et 'management de l'interdépendance': des rapports complexes, dans Javier Santiso (dir.), A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet, Paris, Karthala, 2002, pp. 133-157
- ♣ Parker H., The moral hazard of social insurance. Research monograph no. 37, London: Institut of economic affairs, 1982
- ♣ Rowntree B. S., Poverty, a study of town life, Macmillian and CO., 1901
- ♣ Rowntree B. S., Poverty and progress, 1941
- ♣ Pawson R., Evidence based policy: in search of a method, Evaluation vol.8, 2002, pp. 157-181
- ♣ Pellet R., Les finances sociales, Economie, droit et politiques, LGDJ, Systèmes, 2001
- ♣ Penner R. G., and Steuerle C. E., Stabilizing Future Fiscal Policy: It's Time to

- Pull the Trigger, Washington, DC: Urban Institut, 2009.
http://www.urban.org/UploadedPDF/411524_future_fiscal_policy.pdf
- ♣ Penaud P. (ed.), Politique sociale, Dalloz, Amphi, 2011
 - ♣ Perrin G., La sécurité sociale au passé et au présent, Revue française des affaires sociales, janvier-mars, 1979, pp. 100-106
 - ♣ Perroux F., « De l'avarice des nations à une économie du genre humain » et « Le don, sa signification économique dans le capitalisme contemporain » in L'économie du XXV siècle, P.U.F., 1961
 - ♣ Perroux F., Economie et société, P.U.F., 1960
 - ♣ Perroux F., Les Comptes de la Nation, P.U.F., 1949
 - ♣ Perry J. and Nölke A., The Political Economy of International Accounting Standards, Review of International Political Economy, Vol. 13, No. 4, oct. 2006, pp. 559-586
 - ♣ Pestieau P., « La comptabilité générationnelle : un concept utile mais un outil bancal », Regards croisés sur l'économie, 2010/1 no 7
 - ♣ Petauton P., L'opération d'assurance : définitions et principes, in Ewald F. et Lorenzi J.-H., L'Encyclopédie de l'assurance, 1998, Economica
 - ♣ Petauton P., Théorie et pratique de l'assurance vie, Dunod, 1998
 - ♣ Peters G., Introduction, Les nouveaux défis de la gouvernance, (dir. Peters Guy et Savoie D. J.), 1995, Les Presses de l'Université Laval
 - ♣ Petersen A., Risk and the regulated self: the discourse of health promotion as politics of uncertainty, Australian and New Zealand Journal of Sociology, 32(1), 1996
 - ♣ Pfersmann O., Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit. In: Revue internationale de droit comparé, Vol. 53 N°2, avril-juin 2001, pp. 276-277
 - ♣ Pierson G., The deviant imagination, London: Macmillan, 1975
 - ♣ Pierson P.(éd), The new politics of the welfare state, Oxford :Oxford University Press, 2001
 - ♣ Pierson P., Dismantling the Welfare State : Reagan, Thatcher and the politics of retrenchement, Cambridge, Cambridge University Press, 1994
 - ♣ Pierson P., The new politics of the welfare state, Oxford : Oxford University Press, 2001
 - ♣ Pimlott B., The Myth of Consensus in Smith L.M.(ed.), The Making of Britain:

Echoes of greatness, Macmillan, 1988, pp. 129-42

- ♣ Pinera J., Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile, 1996, The Cato Institute
- ♣ Pinker R., Making sense of the mixed economy of welfare, Social Policy and Administration, 26(4), 1992, pp. 515-552
- ♣ Pisani-Ferry J., Rapport: Plein emploi, La Documentation française, Paris, 2000
- ♣ Pitzer J., « Recognition of Gouvernement Pension Obligation : a Comment », avri 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>
- ♣ Pitzer J., « Treatment of Pension Schemes in Macroeconomics Statistics », novembre 2002, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>
- ♣ Pizzorno A., «Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch C., Pizzorno A. (ed.), The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968, Londres, Macmillan 1978, vol. 2, pp. 277-297
- ♣ Polanyi K., La Grande Transformation, Paris, Gallimard, 1983
- ♣ Pollitt C. and Bouckaert G., Public Management Reform : A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford University Press, 3rd edition, 2011
- ♣ Pollitt C. et Bouckaert G., Public Management Reform : A comparative analysis, 2^{ème} édition, Oxford : Oxford University Press, 2004
- ♣ Pollitt C., Convergence or divergence: What has been Happening in Europe? (eds) Pollitt, C., Van Thiel S. and Homburg V., In The New Public Management in Europe : Adaptation and Alternatives, Palgrave Macmillan 2007, pp. 10-25
- ♣ Pollitt C., Managerialism and the public services, The anglo-american experience, Oxford : Blackwell, 1993
- ♣ Pollitt Ch., Convergence or divergence: What has been Happening in Europe? In Pollitt Ch., Thiel S.V., Homburg V. (eds.), The New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives, Palgrave, 2007
- ♣ Pollitt C., van Thiel S. et Homburg V., L'émergence des réformes de management public.Introduction, dans New Public Management in Europe, Adaptation and alternatives, Pollitt Ch., van Thiel S. et Homburg V. (éds.), Palgrave : Macmillan 2007
- ♣ Pollitt, C., 'Joined-up Government: a survey', Political Studies Review, 2003, 1 (1), pp. 34-39,
- ♣ Pollitt C., Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in

public management reform, In *Public Management Review*, vol. 4, no. 1, 2001, pp. 471-492

- ♣ Ponthoreau M. C., Le droit comparé en question(s), Entre pragmatisme et outil épistémologique, *Revue Internationale de Droit Compare*, vol. 1, 2005
- ♣ Posner B. et Rothstein L., Reinventing the business of government : an interview with change catalyst David Osborne, *Harvard Business Review*, May-June, 1994
- ♣ Posner R., *The economics of justice*, Harvard University Press reprint, 1983
- ♣ Postel N., « Retraite: le système par répartition ressoude le pacte entre génération », *Projet*, 2010/3, no 316, pp. 43-53
- ♣ Hinrichs K., Ageing and public pensions reform in Western Europe and North America: Patterns and politics, dans Clasen J., (éd.) *What future for social security? Debates and reforms in national and cross-national perspective*, 2001, The Hague: Kluwer Law International
- ♣ Power, M., Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, organizations and society*, 28 (4), 2003, pp. 379-394
- ♣ Power, M., *The audit implosion: regulating risk from the inside*, ICAEW, London, 2000
- ♣ Power, M., The theory of the audit explosion. In: Ferlie, Ewan and Lynn, Laurence E and Pollitt, Christopher, (eds.) *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press, 2005, UK, pp. 326-344
- ♣ Pratt A., Towards a new social democracy ?, dans Lavalette M. et Pratt A. *Social Policy: Theories, Concepts and Issues*, Sage, 2005
- ♣ Pucci M. et Zajdela H., « Les bénéficiaires du RMI ont-ils besoin d'incitations financières ?, Une remise en cause des trappes à inactivité », in : *Travailler pour être intégré ?*, sous la direction de Ai-Thu Dang, Jean-Luc Outin et Hélène Zajdela, CNRS Éditions 2006, Paris
- ♣ Putnam R. D., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993
- ♣ Radaelli C. M., The Europeanization of Public Policy, in Featherstone K., Radaelli C. M. (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56
- ♣ Ramaux C., Quelle théorie pour l'Etat social ? Apports et limites de la référence assurantielle, *Revue française des affaires sociales*, 2007/1
- ♣ Ramaux C., *L'Etat social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Mille et une nuits, 2012

- ♣ Ravets C., Eurostat, National accounts: methodology and analysis, 2009, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Update_of_the_SNA_1993_and_revision_of_ESA95#Pension_schemes
- ♣ Rawls J., A theory of justice, Harvard University Press, 1971
- ♣ Rawls J., Justice as Fairness: A Restatement , Belknap Press of Harvard University Press, 2001
- ♣ Reed H. and Dixon M., National insurance: does it have a future?, Institute for public policy research, 2005
- ♣ Rein M., and Schmähl W., Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform. Cheltenham: Edward Elgar, 2004
- ♣ Renard D., «Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français», in MIRE, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe: rencontres d'Oxford, Paris, MIRE, 1995
- ♣ Renard D., «Une définition institutionnelle du lien social», Revue française de science politique, vol. 38, n°3, juin 1988, p. 370-385
- ♣ Renard D., Les rapports entre assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale français, dans Comparer les Systèmes de protection sociale en Europe, Volume 1, Rencontres d'Oxford, Paris, MIRE, 1995
- ♣ Reynaud E., France : A National and Contractual Second Tier' In M. Rein and E. Wadensjö (Eds), Enterprise and the Welfare State. Cheltenham: Edward Elgar, 1997, pp. 65-98
- ♣ Reynolds, P. D., Camp, S. M., Bygrave, W. D., Autio, E. and Hay, M. (2001). Global Entrepreneurship Monitor 2001 Summary Report. London Business School and Babson College
- ♣ Rhodes R. A. W., The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain, The Political Quarterly, Volume 65, Issue 2, pages 138–151, April 1994
- ♣ Rhodes R. A. W., Understanding governance : Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Buckingham, Open University Press, 1997
- ♣ Rhodes R., The new governance : governing without government, Political Studies, XLIV, pp. 652-667
- ♣ Rigaudiat, J., A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques, Droit Social, mars 2005, no 3, 243-261
- ♣ Rimlinger G. V., Welfare policy and industrialisation in Europe, America and

Russia, New York: Wiley, 1972

- ♣ Ritter G. A., Social welfare in Germany and Sweden, Origins and developments, Leamington, new York, 1986
- ♣ Robelet, M., Les figures de la qualité des soins: Rationalisation et normalisation dans une économie de la qualité, Thèse, 2002, Université Aix-Marseille II
- ♣ Robelet, M., Les médecins placés sous observation : Mobilisations autour de l'évaluation médicale en France, Politix, No 46
- ♣ Rodger J., From a welfare state to a welfare society: The changing context of social policy in a postmodern era. Basingstoke and London: Macmillan Press, 2000
- ♣ Rosanvallon P., La crise de l'état providence, Paris, Seuil, 1981
- ♣ Rose N., Governing "advanced" liberal democracies, Foucault and political reason Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government, (éds.) Andrew Barry, Thomas Osborne, Nikolas Rose, The University of Chicago Press, 1996
- ♣ Rose N., Governing the soul : the shaping of the private self, London : Routledge, 1989
- ♣ Rose N., Governing the Soul: The Shaping of the Private Self , 1996
- ♣ Rouban L., Politicization of the civil service in France: From structural to strategic politicization. In: Peters BG and Pierre J (eds) Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. London: Routledge, 2003, pp. 199-209
- ♣ Rouban L., La « culture » de la fonction publique et la réforme administrative, Les nouveaux défis de la gouvernance, (dir. Peters G. et Savoie D. J.), 1995, Les Presses de l'Université Laval, pp. 19-48
- ♣ Rouban L., Le pouvoir anonyme, les mutations de l'Etat à la française, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994
- ♣ Rouban L., Le service public face à l'opinion : la fin des clivages idéologiques ?, Revue administrative, suite de deux articles n° 305, septembre-octobre 1998, pp. 645-653 et n° 306, novembre-décembre 1998, pp. 764-773
- ♣ Rouban L., The administrative modernisation policy in France, dans Kickert I. J. W. (éd.), Public management and administrative reform in Western Europe, Cheltenham : Edgar Elgar, 1997, pp. 141-156
- ♣ Rouban L., Le regard de l'opinion publique, dans Françoise Gallouédec-Genuys (dir.), À propos de l'administration française, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 189-197
- ♣ Rouse J. and Smith G., Evaluating New Labour's accountability reforms in Powell,

M. (ed.) *Evaluating New Labour*, Bristol Policy Press 2002, pp. 39-60.

- ♣ Rudolph, T., and E. Popp. Bridging the ideological divide: Trust and support for social security privatization. *Political Behavior*, Sept.2009, vol. 31 (3)
- ♣ Ruggie J., International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the Postwar economic order, *International Organization*, 1982, 36 (2), pp. 379-415
- ♣ Russell A., *The Growth of Occupational Welfare in Britain*. Aldershot: Avebury, 1991
- ♣ Sacco R., *Liberté contractuelle, volonté contractuelle*, R.I.D.C., Vol.4, 2007
- ♣ Saint-Jours Y., *Le système français de protection sociale*, *Futuribles*, Octobre-Novembre 1985
- ♣ Saint-Martin D., *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, 2000
- ♣ Sakamoto J., Roles of the Social Security, Pension Schemes and the Minimum Benefit Level under the Automatic Balancing Mechanism, *NRI Papes*, No. 125 February 1, 2008
- ♣ Sanderson I., Evaluation in complex policy systems, *Evaluation*, vol. 6, 2000, pp. 433-454
- ♣ Sanderson I., Performance management, evaluation and learning in «modern» local government, *Public Administration*, vol.79, 2001, pp. 297-313
- ♣ Sandmo A., Economists and the welfare state, *European Economic Review*, 1991, vol. 35
- ♣ Saville J., *The origins of the Welfare State*, Social Policy and Social Welfare, Open University Press, Milton Keynes, 1983
- ♣ Schelkle W., *Collapsing Worlds and Varieties of Welfare Capitalism: How to Step Out of Weber's Long Shadow*, OCSID Working Paper November 2008
- ♣ Scherman K. G., *Automatic balancing mechanisms and Social Security*, Preliminary report, based on Swedish experiences, to a PBSS seminar in Edinburgh 26-27 September 2011
- ♣ Schmidt V. A., « L'Etat, l'économie et la protection sociale aux Etats-Unis et en Europe », *Critique internationale*, 2005/2 no 27, pp. 83-107
- ♣ Schoyen M. A. et Stamati F., *Autopilot for manned pension systems? The politics of NDC in times of crisis* Paper for the Espanet Conference, "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa" Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre 2011,

- ♣ Schumpeter J. A., *Theory of Economic Development*, Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 1949
- ♣ Scott A. et Le Galès P., « A British Bureaucratic Revolution? » *Autonomy Without Control, or "Freer Markets, More Rules"*, *Revue française de sociologie*, 2010/5 Vol. 51, pp. 117-143
- ♣ Scott A., *Bureaucratic Revolutions and Free Market Utopias*, *Economy and Society*, 1996, 25, 1, pp. 89-110
- ♣ Seely A., House of Commons, *National Insurance Contributions : an introduction*, 29 July 2011
- ♣ Serrano P. A., *Conclusion: Towards Convergence of European Activation Policies?*, in Serrano P. A. (ed) *Are Activation Policies Converging in Europe*, *The European Employment Strategy for Young people*, Brussels: ETUI, 2004, pp 497-518
- ♣ Sharifi S. and Bovaird T., *The financial management initiative in the UK public sector: the symbolic role of performance reporting*, *International Journal of Public Administration*, Volume 18, Issue 2-3, 1995, pp. 467-490
- ♣ Shirer P., *The myth of the demographic imperative*, dans Steuerle C. Et Kawai M. (éds.), *The new fiscal world order: Implications for industrialised nations*, 1996, Washington DC: Urban Institute Press
- ♣ Silver N., *A Bankruptcy Foretold: The UK's Implicit Pension Debt*, IEA Discussion Paper No. 22, 26 November 2008, Institute of Economic Affairs, www.iea.org.uk
- ♣ Simon J., *The Emergence of a Risk Society: Law, Insurance, and the State*, *Socialist Review*, No. 89, 1987, pp. 61-89
- ♣ Simon J., *The Ideological Effects of Actuarial Practices*, *Law & Society Review*, Vol. 22, No. 4, Special Issue: *Law and Ideology* (1988), pp. 771-800
- ♣ Siné A., *L'ordre budgétaire : L'économie politique des dépenses de l'Etat*, *Economica*, 2006
- ♣ Sinn, H.W. (1995), 'Social insurance, incentives and risk taking,' *International Tax and Public Finance*, 3(2), 259–280
- ♣ Skocpol T., *Formation de l'Etat et politiques de protection sociale aux Etats-Unis*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97, mars 1993, p. 21-37
- ♣ Solesbury W., *Evidence based policy, Where it came and where it's going*, Working Paper 1, 2001

- ♣ Stafford B., National Insurance and the contributory principle, study for the Department of Social Security, 1998
- ♣ Sterdyniak H. et Villa P., Pour une réforme du financement de la protection sociale, Revue de l'OFCE, octobre 1998, no 67
- ♣ Steuerle C. E. and Penner R. G., Stabilizing Future Fiscal Policy, It's Time to Pull the Trigger, The Urban Institute, 2007
- ♣ Steuerle C. E., Restoring Solvency And Improving Equity In Social Security: Benefit Options, Statement before the Subcommittee on Social Security Committee on Ways and Means, United States House of Representatives, July 8, 2011
- ♣ Stewart M., Coping with catastrophe: A handbook of disaster management, Routledge, 1991
- ♣ Stoker G., Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, dans La gouvernance, revue internationale des sciences sociales, mars 1998, vol. 155
- ♣ Stoker G., Governance as a Theory : Five Propositions , International Social Science Journal, N°155, March 1998, pp. 17-28
- ♣ Stoker G., Urban governance in Britain, Sociologie du travail, 2, 1995, pp. 301-316
- ♣ Streeck, W., «The Internationalization of Industrial Relations in Europe : Prospects and Problems », Politics and Society, 26 (4), December 1998, p. 429-459
- ♣ Supiot A., « La fonction anthropologique du droit », Esprit, 2001, no 272, p. 151-173
- ♣ Supiot A., Critique du droit de travail, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2006
- ♣ Supiot A., Le travail, liberté partagée, Droit Social, 1993
- ♣ Swank D., Political institutions and welfare state restructuring: The impact of institutions on social policy change in developed democracies, dans Pierson P. (éd.), The new politics of the welfare state, 2002, Oxford: Oxford University Press
- ♣ Swank D.H., Global capital, political institutions and policy change in developed welfare states, Cambridge : Cambridge University Press, 2002
- ♣ Tabuteau D., « Crises et réformes », Les Tribunes de la santé, 2009/1 no 22, pp. 19-40
- ♣ Taylor-Gooby P., Public Opinion, Ideology, and State Welfare, Routledge 1985
- ♣ Taylor-Gooby P., Risk and the welfare state, 2001
- ♣ Taylor-Gooby, P., Hartley D., Munro M. et Parker G., Risk and the welfare state, British Journal of Sociology, vol. 50, no 2, june 1999, pp.174-194

- ♣ Terray A., Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des Finances (1946-1968), Thèse, EHESS 2001
- ♣ Thane P., Foundations of the welfare states, Addison Wesley Publishing Company, 2nd Edition, 1996
- ♣ Thelen K., Steinmo S. et Longstreth F., Structuring politics : Historical institutionism in comparative perspective, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 2
- ♣ Théret B., Finance, souveraineté et dette sociale. Capital symbolique, différenciation de la société et construction européenne, in Théret B., L'Etat la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne, Paris: La Découverte, 1995
- ♣ Thompson Ed., Customs in common, 1991, Harmondsworth :Penguin
- ♣ Thompson P., Public sector management in a period of radical change: 1979–1992, Public Money & Management, Volume 12, Issue 3, 1992, pp. 33-41
- ♣ Thomson, S. and Dixon A., "Choices in health care: the European experience", Euro Observer, vol. 6, no 4, European Observatory on Health Systems and Policies, 2004
- ♣ Titmuss R., Problems of social Policy, Official History of the Second World War, p. 506
- ♣ Titmuss R.M., Social policy: an introduction, Sage: George Allen and Unwin, 1974, Chapitre 2
- ♣ Townsend P., The Structured Dependency of the Elderly: A Creation of Social Policy in the Twentieth Century, Ageing and Society, Volume 1 / Issue 01 / January 1981, pp 5-28
- ♣ Tsantilas P., Une recherche comparative à la Lumière des systèmes Français, Grec et Italien, éditions Sakkoulas A. N., 1994
- ♣ Turner A., Longevity policy : Facing Up to Longevity Issues Affecting Social Security, Pensions, and Older Workers, 2011, Upjohn Institute for Employment Research Kalamazoo, Michigan
- ♣ Turner Br., Contemporary problems in the theory of citizenship, dans Citizenship and social theory, Turner Br. (éd.) Newbury Park et Londres : Sage, 1993,
- ♣ Turner J. A., Autopilot: Self-Adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems, April 2007
- ♣ Turner J. A., Social security financing : automatic ajustment to restore solvency,

AARP, 2009

- ♣ Valat Br., Histoire de la sécurité sociale, (1945-1967): l'État, l'institution et la santé, 2001, Economica
- ♣ Van Berkel R. and Moller I. H., Active Social Policies in the EU, Inclusion through participation?, The Policy Press, Bristol, 2002
- ♣ Van de Velde C., 'Vers un "conflit de générations" ? Jeunes adultes, dépendance économique et solidarités familiales', Rapport annuel du Centre d'Analyse Stratégique 2006, La société française : entre convergences et nouveaux clivages, 2007, pp. 104-11
- ♣ Van Reenen J., Active Labor Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context, In Card D., Blundell R. and Freeman R.B., Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000, National Bureau of Economic Research, June 2004
- ♣ Vanlerenberghe P., RMI, le pari de l'insertion, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI, Paris, 1992, La documentation Française
- ♣ Vernier O., L'assistance privée dans les Alpes-Maritimes au 19ème siècle, 1814-1914, bienfaisance et entraide sociale, Diss. 1987, pp. 147-162
- ♣ Vidal P.-M., Quel modèle? , Métro, 21 septembre 2005
- ♣ Vincens J., Transferts sociaux et pyramide des revenus salariaux. In: Revue économique. Volume 8, n°2, 1957. pp. 248-281
- ♣ Vincent D., Poor Citizens: The State and the Poor in Twentieth Century Britain, Addison-Wesley Longman, Limited, 1991
- ♣ Vincent V., Les conceptions néolibérales du droit, Thèse, Economica, 2002
- ♣ Voirin M., L'organisation administrative de la sécurité sociale : Un enjeu social et politique Bureau International du Travail, 1991
- ♣ Volovitch P., " Les ressources de la protection sociale ", document de travail de l'IREs, 2001, disponible sur le site ires-fr.org.
- ♣ Volovitch P., Financement de la protection sociale : vers un système dual, Alternatives Economiques, Hors-série, n° 55, janvier 2003
- ♣ Volovitch P., Protection sociale: le mythe de la « machine égalitaire », Alternatives Economiques n° 126, avril 1995
- ♣ Wagener A., Entrepreneurship and Social Security, Public Finance Analysis, Vol. 57, No. 3 (2000), pp. 284-315
- ♣ Wagener A., Pensions as a Portfolio Problem: Fixed Contribution Rates vs. Fixed

Replacement Rates Reconsidered, *Journal of Population Economics*, Vol. 16, No. 1 (Feb., 2003), pp. 111-134

- ♣ Walby S. and Greenwell J., *Managing the National Health Service*, in Clarke J., Cochrane Al. And McLaughlin E. (eds.), *Managing Social Policy*, Sage Publications, 1994
- ♣ Waline C., Desrousseaux P., et Pellé B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La documentation française, 2009
- ♣ Walters W., *The active society: New designs for social Policy*, *Policy and politics*, vol.25, 1997
- ♣ Walzer M., *Spheres of Justice: a Defense of Pluralism and Equality*, 1983
- ♣ Walzer M., *Citizenship dans Political innovation and conceptual change*, Ball T., Farr J. et Hanson R. L. (éds.), Cambridge University Press, 1989
- ♣ Weaver K. R., *The Politics of Automatic Stabilization Mechanisms in Public Pension Programs*, Brookings Institution-No.: SP I 2011 – 201, Washington D.C., USA, January 2011
- ♣ Weaver K. R., *Automatic Government: The Politics of Indexation*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1988
- ♣ Webb S., *Social Insurance and Poverty Alleviation in Baldwin S. and Falkingham J. (eds.), Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1994
- ♣ Weber M., *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press, 1956
- ♣ Weil Pr., *Le droit administratif*, Que-sais-je, PUF, 1971
- ♣ Wessen A., “Structural Differences and Health Care Reform”, in F.D. Powell et A.F. Wessen (dir.), *Health Care Systems in Transition. An international perspective*, Londres, Sage, p. 369-392. Thousand Oaks et al., Sage, 1999
- ♣ Whitley R., *The social construction of organizations and markets : the comparative analysis of business recipes*, dans Redd M. et Hughes M. (éds) *Rethinking organizations : New directions in organizational theory and analysis*, London, Sage, 1992
- ♣ Widerquist K., *Reciprocity and the guaranteed income*, *Politis and Society*, vol.27, septembre 1999, pp. 387-402
- ♣ Wiggan J., « La réforme des agences publiques pour l'emploi et la sécurité sociale au Royaume-Uni », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/3 Vol. 73, pp. 451-468.

- ♣ Wilcocks C. et Harrow J. (éds.), *Rediscovering Public Services Management*, London : McGraw-Hill, 1992
- ♣ Wildavsky A., *A budget for all seasons. Why the traditional budget lasts*, *Public Administration Review*, no 6, 1978
- ♣ Wildavsky A., *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown, 1975
- ♣ Wildavsky A., *The politics of the budgetary process*, 4th édition, Brown, 1984
- ♣ Willmann C., « Assurance chômage et placement : la difficile consécration du ‘soft workfare’ : Décret no 2005-915 du 2 août 2005 et no 2005-1054 du 29 août 2005 », *JCP-S*, 29 novembre 2005, no 23
- ♣ Willmann C., *Emploi, chômage, minima sociaux : une analyse juridique de la notion de « contrepartie »*, pp. 83-103, dans *Droit et pauvreté : contributions issues du séminaire ONPES et DREES-MiRe*, Coordonné par Du Cheyron P. et Gélot D., 2007
- ♣ Willmott H., *Organizing the profession: a theoretical and historical examination of the development of the major accountancy bodies in the U.K*, *Accounting, Organizations and Society*, 11(6), 1986, pp. 555-580
- ♣ Woods N., *The political economy of globalization* dans Woods N. (éd.), *The political economy of globalization*, Basingstoke : Macmillan , pp. 1-19, 2000
- ♣ Wright, S., ‘The administration of transformation: a case study of implementing welfare reform in the UK’, pp. 161-182, Henman, P. & Fenger, M. (eds.) *Administering Welfare Reform: International Transformations in welfare governance*, Bristol: The Policy Press, 2006
- ♣ Yannakourou S., *L'Etat, l'autonomie collective et le travailleur, étude comparée du droit italien et du droit français de la représentativité syndicale*, Paris, LGDJ, 1995
- ♣ Zeff S., *The rise of economic consequences*, *Journal of Accountancy*, vol. 146, December 1978
- ♣ Žižek S., *The Parallax View*. Massachusetts: The MIT Press, 2006

Rapports Cités

- ♣ Accounting Standards Board (UK) staff, Financial Reporting Standard (FRS) 17 (UK) on Retirement Benefits, 21 November 2003
- ♣ Accounting Standards Board, FRS 17, November 2000
- ♣ Association of Independent Advice Centres, The Contributory Principle: On the Agenda' or 'In the Firing-line? Social Policy Briefing, spring 2003, <http://www.adviceni.net/publications/PDF/National%20Insurance%20principle%20May%202003.pdf>
- ♣ Audit Commission, The community revolution: Personal social services and community care, London: HMSO, 1992
- ♣ Bains Report, The new local authorities: Management and structure. Report of the study group on Local Authority Management Structures, London: HMSO, 1972
- ♣ Banque Mondiale, Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth, New York, 1994
- ♣ Cabinet Office, Modernising Government, Cm 4310, London, The Stationery Office 1999
- ♣ Cabinet Office, White Paper, Modernising government, 1999
- ♣ Commission des affaires sociales, Sénat, Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, Retraites 2010 : régler l'urgence, refonder l'avenir
- ♣ Commission on Social Justice, Social justice: Strategies for national renewal, London: Vintage, 1994
- ♣ Commission on Taxation and Citizenship, Paying for Progress: A New Politics of Tax for Public Spending, London: The Fabian Society, 2000
- ♣ Communiqué de presse du MEDEF à l'occasion de l'anniversaire de la sécurité sociale, 3 octobre 2005, http://62.23.0.205/main/core.php?pag_id=40706
- ♣ Conseil d'Etat, Rapport : Responsabilité et socialisation du risque, Etudes et documents no 56, La documentation française, 2005
- ♣ Conseil D'orientation Des Retraites, Séance plénière du 29 septembre 2010, « Les systèmes de retraite à l'étranger », Document No 8, Modèles de carrière et logiques de fin de vie active : quelles leçons de la comparaison européenne ? Centre d'analyse stratégique, Juillet 2010
- ♣ Conseil des Impôts, XIV Rapport au Président de la République, 1995
- ♣ Conseil d'Orientation des Retraites, Septième rapport, Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques, 27 janvier 2010

- ♣ Cour des comptes, La sécurité sociale, La documentation française, septembre 2007
- ♣ Cour des Comptes, La sécurité sociale, La documentation française, septembre 2011
- ♣ Cour des comptes, La sécurité sociale, La documentation française, septembre 2012
- ♣ CSERC, L'allégement des charges sociales sur les bas salaires, La Documentation française, 1997
- ♣ DARES, La politique de l'emploi, La Découverte, coll. « Repères », 1997
- ♣ Department of Health and Social Security, The business of service: the report of the Regional Organisation Scrutiny, May 1988, London : HMSO
- ♣ Department of Health and Social Security, Social Security Operational Strategy: A framework for the future, London : HMSO, 1982
- ♣ Department of Health and Social Security, The NHS management inquiry (The Griffiths Report), London : HMSO, 1983.
- ♣ Department of Health, Working for Patients, White Paper Cm 555, London: HMSO, 1989
- ♣ Department of Social Security, A new contract for welfare, Cm 3805, 1998, London: HMSO
- ♣ Department of Social Security, Annual Report, 1999
- ♣ Department of Social Security, New ambitions for our county: A new contract for welfare, Green Paper, Cm 3805, London: DSS, 1998
- ♣ Department of Social Security, Report on the Contributory Principle. Reply by the Government to the Fifth Report of the Select Committee on Social Security, 2000
- ♣ Department of Work and Pensions, 21st Century Welfare, July 2010, Cm 7913
- ♣ Department of Work and Pensions, A New Pension Settlement for the Twenty-First Century, The Second Report of the Pensions Commission, 2005, www.pensionscommission.org.uk
- ♣ Document d'orientation sur la réforme des retraites, Réussissons une réforme juste, 05 août 2011, www.retraites2010.fr
- ♣ Efficiency and Effectiveness in the Civil Service, London HMO, 1982, Cmnd 8616
- ♣ Efficiency Unit, Improving Management in Government: The Next Steps, Report to the Prime Minister, London, HMSO 1988
- ♣ Essec/Ucanss, Journée interpromotions des fondés de pouvoir, Certification des

comptes des organismes de securite sociale et gouvernance des comptes : Une modernisation ?, Première journée interpromotions des fondés de pouvoir du 8 septembre 2005, janvier 2006

- ⤴ European Central Bank, Entitlements of Households under Government Pension Schemes in the Euro Area – Results on the Basis of the New System of National Accounts, European Central Bank Monthly Bulletin, January 2010. Available at: www.ecb.int/pub/mb/html/index.en.html
- ⤴ European Union, Synthesis report on adequate and sustainable pensions, Brussels: European Commission 2006
- ⤴ Eurostat, « Pensions : Eurostat Communication to the EDG », décembre 2004, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>
- ⤴ Eurostat, European Central Bank, Technical Compilation Guide for Pension, Data in National Accounts. Eurostat Methodologies and Working papers, 2011
- ⤴ Government Actuary's Department, Public service pension schemes. Sensitivity of measured value of pension entitlements to assumptions, 14 March 2011
- ⤴ Government's Economic and Fiscal Strategy Report, Stability and Investment in the Long Term, Cm. 3978, 2001
- ⤴ Government's Actuary Department, Occupational Pension Schemes: Tenth Survey by the Government Actuary, 1995
- ⤴ Groupe de Travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-Maladie, Briet R. (dir.), Rapport du Groupe de Travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-Maladie, Présidence de la République, La documentation française, Avril 2010
- ⤴ HM Treasury, Integrating the operation of income tax and National Insurance contributions, November 2011
- ⤴ HM Treasury, Income tax and national insurance alignment: an evidence-based assessment, October 2007
- ⤴ HM Treasury, Reforming Britain's Economic and Financial Policy, Palgrave Macmillan 2001, Gordon Brown Foreword ; National Audit Office, Measuring the Performance of Government Departments, London, National Audit Office, 2001
- ⤴ House of Commons, Select Committee on Social Security Fifth Report, The contributory principle, 1999
- ⤴ Independent Public Service Pensions Commission: Final Report, 10 March 2011
- ⤴ Institut Montaigne, Réformer les retraites : Pourquoi et comment, Juin 2010

- ♣ Institut Montaigne, Retraites : deux chantiers à ouvrir d'urgence, août 2011
- ♣ Institute for Fiscal Studies, A survey of the UK tax system, April 2009
- ♣ Institute of Chartered Accountants in England & Wales, 2006, <http://www.icaew.com/en/library/subject-gateways/pensions/actuarial-assumptions>
- ♣ Institute of Fiscal Studies, press notice, Mirrlees Review of tax system recommends radical changes, 10 November 2010
- ♣ International Labour Organisation, Approaches to social security, An International Survey, Studies and Reports, serie M, no 18, Montreal 1942
- ♣ International Monetary Fund, « Comments on "Recognition of Government Pension Obligations" by External Fiscal Experts of the Panel of the Fiscal Affairs Department », 2003, <http://www.imf.org/external/np/sta/ueps/index.htm>
- ♣ International Monetary Fund, Government Finance Statistics Manual, 19 December 2001
- ♣ International Monetary Fund, International Accounting Standards 19, février 1998
- ♣ Labour Party, Manifesto, New Labour because Britain deserves better, 1997
- ♣ Ministère des affaires sociales et de l'intégration, Exposé de motifs du projet de loi portant sur l'adaptation de la loi no 88-1088 relative au RMI, Paris, Journal Officiel no 2733
- ♣ National Audit Office, Ministry of Defence: Departmental Resources Accounts 1999-2000, Report of the Comptroller and Auditor General, février 2001
- ♣ National Insurance Fund Account 2009-10, LONDON: The Stationery Office, 10 January 2011, HC 679
- ♣ OCDE, Cadre juridique des systèmes budgétaires, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Revue de l'OCDE sur La Gestion Budgétaire, Volume 4, Numéro 3, 2004
- ♣ OCDE, La crise de l'Etat providence, Paris 1981
- ♣ OECD, Implementing the OECD jobs strategy: lessons from member countries' experience, 1997
- ♣ OECD, Modernising Government: The Way Forward, Paris, 2005
- ♣ OECD, New orientations for social policy, 1994, Paris
- ♣ OECD, New orientations for social policy, Paris, 1994
- ♣ OECD, The OECD Jobs Strategy: Making Work Pay , Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, 15 September 1997
- ♣ OECD, The welfare state in crisis, Paris, 1985

- ♣ Parliament, Working for patients, London, HMSO, 1989, Cm 555.
- ♣ Pensions Commission, A New Pension Settlement for the Twenty-First Century, 2005, London
- ♣ Public Services for Britain, Investing in Reform Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002, July 1998
- ♣ Rapport Charpin, Commissariat Général du Plan, 1992
- ♣ Rapport Foucauld, Le financement de la protection sociale, La Documentation française, 1995
- ♣ Service des études économiques et financières, Les Comptes de la Nation, vol. II, Méthodes
- ♣ The Financing and Accountability of Next Steps Agencies. London 1989, HMSO, Cm 914
- ♣ TUC, 21st century welfare: TUC consultation response, 2010
- ♣ United Nations, World Bank, IMF, European Commission, OECD, System of National Accounts 2008, New York 2009

Table de matières

Introduction Générale	p.8
I. L'hypothèse de la libéralisation budgétaire par le modèle de gouvernance financière...	p.8
II. La valeur heuristique de l'étude comparée entre la France et le Royaume Uni.....	p.21
<u>Partie 1 La reconceptualisation de la gouvernance financière de la sécurité sociale en France et au Royaume Uni.</u>	p.32
Chapitre 1 : Les traditionnelles formes de légitimation de l'état providence de protection contre les risques du marché.	p.32
Section 1: Le système français d'assurance sociale selon la logique salariale et ses éléments constitutifs.....	p.33
Sous section 1. La volonté historique d'instaurer un nouvel ordre social.....	p.33
i. Un système conçu en opposition « aux traits généralement associés à l'assistance »...	p.37
ii. Un « nouvel ordre social » sui generis fondée sur la démocratie sociale.....	p.51
iii. Un système de financement qui se construit autour de l'idée du maintien de revenu salarial.....	p.54
Sous section 2. Les quatre éléments de base du système français.....	p.59
i. Des droits acquis par le travail.....	p.59
ii. L'association étroite des prestations sociales à des cotisations sociales.....	p.64

iii. La gestion par les intéressés.....p.68

Section 2 Le système beveridgien et ses caractéristiques principaux.....p.72

Sous section 1. La décision étatique de mener une véritable politique keynésienne.....p.73

i. L'évolution de rupture avec le paradigme de la "pauvreté volontaire" des Lois de Pauvres et l'affirmation pragmatique de l'interventionnisme public.....p.75

ii. La prépondérance graduelle de l'impôt étatique général dans « une économie mixte de welfare ».....p.87

iii. L'apport programmatique et effectif du Rapport Beveridge.....p.93

Sous section 2. Les quatre éléments de base du système britannique.....p.101

i. Droits sociaux fondés sur la citoyenneté et une légitimité classique de la démocratie politique et de solidarité nationale.....p.102

ii. Un système public visant à la redistribution de richesses.....p.105

iii. Un système qui procure une assurance nationale universelle et un « filet de sécurité » d'assistance publique.....p.108

Chapitre 2 : L'émergence d'un nouveau paradigme de gouvernance financière active.
.....p.113

Section 1 La légitimation des interventions sociales par le marché.....p.117

Sous section 1.1 La critique néolibérale des fondements de l'état-providence et la nouvelle politique sociale à l'image du marché.....p.117

i. La crise économique et la renaissance des doctrines néolibérales.....p.117

ii. L'apparition du discours sur la crise financière du système de la sécurité sociale et la «tyrannie de transformation».....p.126

iii. Le fonctionnement de l'état-providence à l'image du marché et sa subordination aux nouveaux environnements économiques.....p.133

iv. La managérialisation s'insère dans l'esprit des politiques sociales.....p.137

Sous Section 1.2 Le modèle de gouvernance émergeant et ses fondements au management

à l'image du marché.....	p.140
i. La gouvernance comme outil d'analyse des sociétés complexes, instables et interdépendantes.....	p.140
ii. Les recommandations de bonne gouvernance comme outil de pédagogie dans la gestion d'entreprise.....	p.148
iii. Le management public comme l'aspect opérationnel d'une gouvernance d'entreprise.....	p.153
iv. Les deux versions de management dans le secteur public.....	p.160
Section 2. Les caractéristiques du nouveau rôle de l'état providence et ses limites.....	p.164
Sous section 2.1 La recherche d'efficacité et ses répercussions.....	p.164
i. L'individualisation des risques sociaux et l'autorégulation par la responsabilisation individuelle.....	p.164
ii. Une nouvelle politique sociale proactive et de responsabilisation.....	p.175
iii. La recherche d'une efficacité strictement économique des politiques sociales et l'émergence d'une culture de mesure.....	p.178
iv. Les individus comme citoyens avec des obligations et comme des clients de services.....	p.182
Sous Section 2.2 Les tensions contre les réformes néolibérales et les limites structurelles de la conception strictement « économique » de l'état-providence.....	p.188
i. Des résistances politiques et idéologiques en faveur du caractère public et social du système de protection sociale.....	p.188
ii. Des résistances institutionnelles selon la théorie de « path dependency ».....	p.193
iii. Les dysfonctionnements du management privé et des marchés publics.....	p.198
iv. La nécessité et la performance économique des interventions sociales.....	p.201
v. L'apparition de la nouvelle question sociale.....	p.204
Conclusion.....	p.207
Chapitre 3 : La gestion des finances sociales en fonction du financement et l'impact de la coexistence des logiques de protection sociale compétitives et complémentaires.....	p.214

Section 1. L'organisation des comptes sociaux étroitement dépendante du choix sur le modèle de financement.....p.215

Sous section 1.1 Le financement français par des cotisations sociales inspiré de la logique assurantielle.....p.215

i. Un nouvel ordre social de ressources et de dépenses salariales.....p.216

ii. Un système français fondé sur la légitimité de l'assurance et une fiction de contributivité.....p.220

iii. La nécessaire dissociation entre des finances sociales et les finances de l'Etat.....p.234

iii. Une gestion financière fragmentée selon l'institutionnalisation de la logique assurantielle.....p.240

Conclusion Sous Section 1.1.....p.246

Sous section 1.2 Le choix beveridgien d'un financement par des ressources étatiques et l'organisation financière britannique étatique et centralisé.....p.247

i. Un filet de sécurité d'assurance outrepassé par un filet d'assistance.....p.248

ii. L'assimilation graduelle des contributions sociales avec les autres ressources étatiques.p.252

iii. Une organisation financière des administrations publiques sociales intégrées dans le budget d'Etat.....p.256

Conclusion Sous section 1.2.....p.263

Section 2. La coexistence de modèles de financement compétitifs et complémentaires.....p.263

Sous section 2.1 La dualisation des logiques de financement du système français et la particularité des impôts sociaux.....p.264

i. L'apparition et l'évolution de la CSG et la CRDS comme des impôts sui generis.....p.266

ii. L'originalité de l'affectation préalable des impôts sociaux à des prestations sociales prédéfinies comme réassertion de la contributivité.....p.271

iii. La combinaison entre un système d'assurance sociale et un système fiscalisé.....p.273

iv. L'adaptation des impôts sociaux à la logique dominante du principe assuranciel...p.276

Sous section 2.2 La banalisation financière des « national insurance contributions »

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni britanniques au sein d'un système budgétaire étatique.....	p.279
i. Un cadre de gestion financière inadapté aux contributions d'assurance nationale.....	p.281
ii. L'affaiblissement du principe contributif dans un système de protection sociale centrée autour de la lutte contre la pauvreté.....	p.284
iii. La banalisation des contributions d'assurance nationale à une ressource typique du budget de l'Etat.....	p.296
iv. L'absorption graduelle des ressources sociales par la gestion du budget étatique....	p.299

Partie 2 : Eléments d'une gouvernance financière active dans les systèmes de sécurité sociale en France et au Royaume Uni. p.303

Chapitre 4 : Le retour aux équilibres budgétaires par la redéfinition de la contributivité.....p.303

Section 1 : Les ressources : la construction d'une comptabilité "patrimoniale" comme technique de gouvernance « active ».....p.306

i. La comptabilité publique comme technologie de gouvernance.....	p.306
ii. Les évolutions dans l'usage des technologies actuarielles.....	p.310
iii. De la comptabilité des droits sociaux à la comptabilité des droits de patrimoine/ de propriété.....	p.316
iv. L'assurance sociale comme report de revenu : La reconnaissance des contreparties patrimoniales avec l'adoption de comptes notionnels.....	p.325
v. La comptabilité générationnelle actuariellement neutre pour une gestion prudente...	p.343

Section 2 : Le mouvement vers une retraite à la carte en France et au Royaume Uni...p.355

i. L'homogénéisation des systèmes sans réserve financière avec les systèmes préfinancés et la comptabilisation de la dette «hors bilan» en France et Royaume Uni.....	p.355
ii. Le mouvement vers un modèle de gestion individuelle flexible et transparente.....	p.363
iii. L'introduction graduelle des stabilisateurs automatiques pour l'équilibre budgétaire en France et au Royaume Uni.....	p.370
Conclusion Chapitre 4 : L'individualisation des droits contributifs et la naturalisation de	

l'assurance sociale.....p.387

Chapitre 5 La gouvernance financière du champ non contributif de la sécurité

sociale.....p.390

Introduction.....p.390

Section 1 L'activation des politiques sociales et des allocataires.....p.393

Sous section 1.1 L'activation du non-emploi par la conditionnalité des prestations

Introduction.....p.397

i. Des multiples reconversions du modèle d'assistance à l'approche « active ».....p.397

ii. La condition de contrepartie pour la gestion du champ non contributif des chômeurs.
.....p.403

iii. La voie libérale du «workfare» britannique.....p.410

iv. Le choix d'un modèle français d'activation des bénéficiaires plus souple et moins
punitif.....p.418

v. La mise en place inégale des politiques «d'activation» des demandeurs de travail avec un
rôle différencié pour la contrepartie des contrats.....p.426

Sous section 1.2. La mise en concurrence de la gestion financière de la protection maladie

Introduction. p.431

i. Une mise en concurrence mimétique et encadrée : le changement des règles du jeu avec
le maintien des acteurs existants.....p.431

ii. La gouvernance financière du NHS avec une mise en concurrence mimétique.....p.436

iii. Un système français de pilotage technocratique des dépenses primordialement
assuranciennes.....p.443

Section 2 L'activation de la gestion des finances sociales.....p.455

Sous section 2.1. La nouvelle gouvernance de l'administration sociale.....p.455

i. Le rôle central de l'audit à la fois comme condition préalable et comme légitimation de la
focalisation sur les résultats.....p.456

ii. l'isomorphisme organisationnel des structures de l'administration sociale comme
réarticulation compatible à l'activation budgétaire.....p.461

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni	
iii. L'activation incomplète de l'administration sociale en France.....	p.463
iv. Les réformes plus radicales d'activation de l'administration sociale britannique.....	p.472
Sous section 2.2. La contractualisation de la gestion financière.....	p.485
i. La contractualisation du budget comme diffusion de la recherche d'efficience gestionnaire.....	p.485
ii. L'attribution de ressources sociales en France par la contractualisation et par la mesure de la performance.....	p.492
iii. L'attribution contractualisée des ressources et responsabilités au Royaume Uni....	p.499
Conclusion Générale.....	p.503
Liste de références bibliographiques.....	p.519
Table de matières.....	p.573

RESUME

La thèse en droit sous le titre « La gouvernance financière de la sécurité sociale : Etude comparée entre la France et le Royaume Uni » est une approche comparative des évolutions de la gestion des ressources et des dépenses de sécurité sociale dans les systèmes de sécurité sociale de France et du Royaume Uni. On examine le phénomène d'introduction des pratiques et des logiques de « gouvernance financière active » des systèmes de sécurité sociale qui constitue une tendance commune, bien qu'inégale, de libéralisation budgétaire des finances sociales dans les deux pays en question.

La réinterprétation du rôle et des techniques de la gouvernance des finances sociales est conséquence de la reconduction du rôle et des techniques de gouvernance des politiques sociales rendant nécessaire l'examen parallèle des évolutions des politiques budgétaires de la sécurité sociale en France et au Royaume Uni avec les évolutions des politiques sociales. On observe l'introduction des principes et des techniques de gouvernance qui révèlent une tendance systémique, globale et cohérente de libéralisation de la gestion financière de la sécurité sociale, de relégitimation de la gestion par une approche de l'efficacité gestionnaire qui s'inspire du management des entreprises et diffuse des principes d'activation, de responsabilisation, d'individualisation et de flexibilisation. Ces principes se trouvent incompatibles avec la fonction de socialisation de la sécurité sociale et

La gouvernance financière de la sécurité sociale. Etude comparée entre la France et le Royaume Uni
conduisent à la construction graduelle des modèles de sécurité sociale originaux qui participent, toutefois, à un mouvement commun.

ABSTRACT

The thesis in law with the title « The governance of social security finance: A comparative study between France and the United Kingdom » is a comparative approach of the evolutions in the management of resources and expenses of social security in the French and British social security systems. Under examination is the introduction of an « active Financial governance » of social security systems, in practice and in the level of theory, that constitutes a common, despite the fact that it is not identical, tendency towards the budgetary liberalization of social security finance in the two countries examined.

The reinterpretation of the role et the techniques of the governance of social security finance is a consequence of the changing role and techniques of social policies that require the parallel analysis of the budgetary policies and the social policies in France and the United Kingdom.

What is observed in the context of this analysis is that the introduction of principles and values of « governance » is a part of global, coherent and systemic tendency towards the liberalization of social security financial governance, towards the relegitimization of its management by an approach of the managerial efficiency that is inspired by corporate management et that diffuses the principles of activation, responsabilization, individualization et flexibility. These principles are found to be incompatible with the socialising function of social security and they lead to the gradual construction of original social security models that, nevertheless, belong to a common path.