

« Vivre avec le minimum : quelle architecture pour la protection sociale ? »

Jean-Noël Chopart et Alain Noël

Lien social et Politiques, n° 42, 1999, p. 5-12.

Pour citer ce document, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/005157ar>

DOI: 10.7202/005157ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Présentation

Vivre avec le minimum : quelle architecture pour la protection sociale ?

La précédente livraison de *Lien social et Politiques* traitait du «nouveau vocabulaire du social» et mettait en lumière l'émergence de nouveaux concepts et de nouveaux débats, qui ont en commun de ramener le social au premier plan. Ce numéro poursuit cette réflexion sur les réformes de la protection sociale, en partant des politiques qui déterminent les revenus et les conditions de vie des personnes les plus pauvres dans nos sociétés. Dans un contexte de chômage élevé, d'accroissement des inégalités sur le marché du travail et d'austérité budgétaire, les exemples de changement ne manquent pas : abandon du droit déjà limité à une aide sociale minimale pour les familles monoparentales américaines et restriction des conditions d'accès aux prestations dans d'autres pays (aux Pays-Bas par exemple) ; accès réduit à l'assurance et diminution des prestations pour les chômeurs de plusieurs pays (dont le Canada) ; instauration de contreparties plus ou moins obligatoires pour les prestataires des différents programmes (Minimex en Belgique ou RMI en France, par exemple).

Il ne sert à rien de nier les reculs significatifs que les gouvernements ont imposés, et continuent d'imposer, au nom de la compétitivité, de l'équilibre budgétaire ou de la réduction des impôts. En même temps, il importe de mettre les choses en perspective. Dans l'ensemble, comme l'ont souligné de nombreux observateurs, il y a eu érosion mais pas destruction de la protection sociale.

Dans les pays comme la France, où un système assurantiel large coexiste avec un système assistanciel, c'est la logique du système qui est en jeu. Depuis plusieurs décennies, on assiste à un partage entre une protection sociale fondée sur la citoyenneté économique et des secours que l'on voudrait toujours conditionnels, spécialisés, ciblés et objets d'un contrôle systématique de la part des œuvres privées ou des services publics chargés de leur mise en œuvre. Avec les progrès économiques et la prise en charge publique d'une assistance autrefois cantonnée à la charité des œuvres privées, ces secours, qui se résumaient souvent à la seule subsistance précaire (prestations en nature comme les dons alimentaires et vestimentaires ou les hébergements temporaires), se sont progressivement transformés en des mécanismes redistributifs plus sophistiqués assurant des prestations régulières à certaines fractions de la population

(familles monoparentales, handicapés, personnes âgées, chômeurs de longue durée). Malgré leur amélioration qualitative ces mécanismes continuent toutefois de garantir le partage entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, entre ceux qui ne « peuvent pas » et ceux qui ne « veulent » pas gagner leur vie sur le marché du travail. Ces prestations restent en effet soumises à des conditions et sont toujours l'objet d'un examen attentif des commissions administratives et des personnels sociaux qui en ont la charge.

Les systèmes assurantiels qui, en France, couvraient la plupart des risques sociaux dans un cadre conventionnel ou privé — et donc hors de l'intervention directe de l'État — ont vu leurs assiettes se réduire avec l'extension du chômage et de la précarisation du travail et l'augmentation de très bas salaires nominaux. Ce qui ne fonctionnait plus dans un pilier assurantiel s'est alors déversé dans l'autre pilier, celui de l'assistance dépendant de l'État. Dans une perspective de gestion macro-économique, la France a même provoqué volontairement ce basculement pour libérer le marché de prélèvements sociaux dont les taux paraissaient de plus en plus insupportables ; les décrets Bérégovoy de 1983, par exemple, ont renvoyé à la solidarité nationale la prise en charge des chômeurs de très longue durée.

Ce phénomène de vases communicants a révélé au plus grand nombre, et d'abord aux décideurs économiques et politiques, ce que certains analystes soulignaient dans leurs travaux. Il y a bel et bien un lien entre assurance et assistance. Si le premier système dysfonctionne, c'est immanquablement l'autre qui est appelé à la rescousse. La fiction d'une assistance déliée des mécanismes de marché et seulement destinée à la protection de ceux qui ne peuvent travailler s'effondre, et ce avec d'autant plus d'acuité que les transferts sociaux relativement discrets que permettaient les systèmes assurantiels, qu'ils soient conventionnels ou privés, se révèlent au grand jour de la fiscalisation et de la redistribution pour l'opinion publique.

Pour toutes ces raisons, une nouvelle recherche d'équilibre entre assurance et assistance est en cours selon des voies et des moyens différents, ce qui peut expliquer l'émergence du thème des minima sociaux ou des revenus minimums. Les minima sociaux concentrent la plupart des aides spécifiques ou aides aléatoires distribuées antérieurement par les services sociaux pour des motifs divers et redéplient celles-ci sous forme d'une allocation unique. C'est le cas avec le Revenu minimum d'insertion en France. Les minima sociaux font ainsi apparaître une « nouvelle » population, très hétéroclite, sur la base d'un unique critère : le faible revenu. Cela constitue certainement une innovation au regard de la situation antérieure. De la gestion séparée de risques sociaux (la santé, la famille, le chômage...) pour l'ensemble des classes sociales, on passe à une gestion unifiée pour ces seules populations à risque.

Au nom d'une amélioration (parfois réelle) de la situation des plus démunis, c'est l'architecture globale de la protection sociale qui est en cause. La notion de « risque » et de partage du risque n'a plus tout à fait le même sens. Une fracture durable, que l'on ne peut plus renvoyer aux seules exceptions assistancielles vu

la masse de ménages concernés, s'instaure entre deux modes de financement, la cotisation ou l'épargne d'un côté et la fiscalisation de l'autre. On voit bien que ces deux assiettes correspondent à deux populations désormais opposées, celle qui émerge aux marchés internes du travail et celle qui dépend de marchés du travail externes (de la précarité... jusqu'au non-travail). La logique des minima s'accompagne d'une officialisation de la dualisation, qu'elle soit clairement consentie ou non.

Cet effacement de la notion de régime spécifique et de risques séparés pour les catégories les plus démunies se poursuit. La mise en place d'un dernier filet de sécurité remet en cause les autres dispositifs spécialisés, comme on peut le voir en France depuis l'instauration du RMI. Comment continuer à justifier en effet le maintien d'un revenu «a» pour les handicapés, d'un niveau «b» pour les familles monoparentales et d'un niveau «c» pour les exclus du travail, alors même que toutes les études et les observatoires sociaux démontrent la labilité de ces systèmes spécialisés et les nombreux passages de l'un à l'autre ? La tentation technocratique se fait jour. Le filet de sécurité pourrait s'imposer à toutes ces catégories de bénéficiaires, s'harmoniser et devenir une référence spécifique et distincte des autres mécanismes de la protection sociale.

Vue des pays, comme le Canada et les États-Unis, où la place de l'assurance est moins grande et où la fiscalisation est à la base de la plupart des droits sociaux (santé, pensions de retraite, aide sociale), la réforme de la protection sociale se présente autrement. L'intérêt politique envers les revenus minimums garantis relève principalement des transformations contemporaines du marché du travail. La montée du chômage, la polarisation des emplois et des revenus et la multiplication des formes atypiques d'emploi créent une situation où, pour beaucoup de gens, un emploi, même «typique», n'offre plus ni sécurité ni revenu adéquat. Cet échec du marché pose un défi important aux gouvernements, en accroissant la pression sur les structures de protection sociale existantes et en créant des difficultés nouvelles, auxquelles ces structures ne peuvent pas répondre adéquatement. L'enjeu principal consiste à rendre le travail suffisamment rentable, pour les chefs de famille notamment : «*to make work pay*», disent les Américains. On cherche à obtenir le même effet en rendant l'aide sociale et l'assurance-chômage moins accessibles et plus pénalisantes. On insiste en même temps sur l'importance de l'éducation et de la formation pour répondre aux besoins de la nouvelle économie, mais il s'agit d'une invocation surtout incantatoire.

Du point de vue de la redistribution et de la justice sociale, la réforme de la protection sociale prend dans ce cas des formes fortement contrastées. Aux États-Unis, le droit aux minima sociaux a été pratiquement éliminé, même pour les mères seules, tandis qu'un crédit d'impôt pour les travailleurs à faible revenu a été introduit, l'*Earned Income Tax Credit*. Le Canada a pris une autre route, en instaurant de nouvelles mesures quasi universelles pour les familles avec enfants à charge. De façon générale, il faut noter le dépassement graduel des oppositions classiques et nettes entre universalité et sélectivité ou entre

assurance et assistance. Ces dichotomies gardent encore un sens, mais elles recouvrent des situations de moins en moins tranchées, qui se situent quelque part entre ces pôles plutôt que dans l'une ou l'autre case.

Au Canada, par exemple, des allocations familiales universelles ont graduellement cédé la place à des prestations sélectives, versées en fonction des revenus familiaux. À première vue, ce passage de l'universalité à la sélectivité apparaît comme un recul. Les pays disposant de politiques familiales universalistes contrent beaucoup mieux que le Canada la pauvreté chez les enfants. En même temps, compte tenu du point de départ fort modeste du pays, ces nouvelles prestations sont en voie de se révéler plus généreuses que le *statu quo ante*. Elles sont aussi quasi universelles, puisqu'elles rejoignent, avec plus ou moins de générosité selon les revenus, près de 80 pour cent des familles. On retrouve ici, pour reprendre une expression de Theda Skocpol, une forme d'universalisme sélectif. Toujours au Canada, l'assurance-emploi, qui a remplacé l'assurance-chômage en 1996, tient maintenant compte du revenu familial au-delà de certains seuils, et acquiert ainsi une dimension assistancielle.

Au-delà de ces configurations nationales, les conséquences de ces choix de formules de minima sociaux ou de revenu minimum se manifestent dans les modes de vie. Ce sont finalement les personnes concernées qui doivent supporter la vie à moindres frais, la vie au minimum, les contrôles tatillons d'administrations sociales pressées de les surveiller ou de les guider dans des dispositifs que la sagacité populaire a depuis longtemps jugés avec réalisme.

Ce numéro de *Lien social et Politiques* aborde ces différents thèmes sur trois plans, différents mais complémentaires. Le premier concerne la nouvelle architecture des minima sociaux, qui remet en cause les distinctions traditionnelles entre universalité et sélectivité et entre assurance et assistance. Le second volet aborde la mise en œuvre des minima sociaux, afin de cerner les implications démocratiques et institutionnelles des transformations en cours. Enfin, le dernier volet traite de l'impact de ces changements sur les personnes et les communautés, en discutant notamment les formes de contrepartie qui accompagnent les nouveaux minima sociaux.

La nouvelle architecture des minima sociaux

Les minima sociaux, explique Ilona Ostner dans le premier texte de cette section, jouent un rôle stratégique dans la redéfinition de l'État-providence européen. Les transformations du marché du travail forcent les États à repenser l'articulation entre l'emploi, le salaire et la protection sociale. Il s'agit de répondre à de nouvelles contraintes économiques, mais aussi de résoudre des difficultés créées par l'État-providence lui-même, difficultés qui sont moins économiques qu'institutionnelles et sociales. La «trappe


de la pauvreté» qui décourage la transition de l'assistance sociale à l'emploi, l'aléa moral associé à des mesures trop généreuses, le clivage entre les protégés et les exclus, et l'appauvrissement absolu sont identifiés par Ostner comme des problèmes qui se posent, avec plus ou moins d'acuité, dans les différents pays. En Grande-Bretagne, comme en Amérique du Nord, la «trappe de la pauvreté» est à l'avant-plan des préoccupations. En Allemagne, le clivage inclus-exclus a la priorité. Au-delà des spécificités, conclut Ostner, on observe une évolution générale qui se fait dans un contexte d'austérité mais relève moins du démantèlement que d'une reconfiguration, qui pourrait permettre une plus grande prise en charge de la protection sociale par les citoyens.

En Amérique du Nord, cette évolution passe largement, mais pas uniquement, par la fiscalité. John Myles et Paul Pierson passent en revue les politiques mises en place par les gouvernements centraux du Canada et des États-Unis pour faire ressortir l'importance prise depuis quelques années par des variantes de l'impôt négatif. Sans jamais annoncer clairement cette transition, les gouvernements de ces deux pays se sont graduellement tournés vers des transferts fiscaux pour soutenir le revenu des plus pauvres, celui des familles avec enfants à charge en particulier. Myles et Pierson y voient une politique particulièrement adaptée à un contexte d'austérité et, au moins dans le cas du Canada, remarquablement efficace pour contrer la pauvreté engendrée par un marché du travail de plus en plus polarisé. Comme Ostner, ils voient moins les transformations en cours comme un processus de retrait que comme une transition vers un nouveau modèle.

Ce nouveau modèle suscite aussi beaucoup de scepticisme. Bernard Friot, dans une analyse de la progression de la fiscalité redistributive en France, et Alain Clément, dans une analogie entre celle-ci et l'expérience de *Speenhamland*, en Grande-Bretagne, à la fin du XVIII^e siècle, s'inscrivent en faux contre la remise en cause du salaire et des cotisations basées sur celui-ci, qui accompagne nécessairement le développement de l'assistance financée par la fiscalité. Contrairement à Ostner, Friot et Clément voient beaucoup d'avantages à un modèle axé strictement sur le salariat, puisque ce modèle renforce le statut de salarié tout en assurant toutes les situations hors-travail, sans catégoriser les chômeurs dans un statut de pauvres. Le RMI, par exemple, a peut-être amélioré la protection pour certains, mais il a aussi contribué au recul de l'assurance-chômage (l'UNEDIC), qui couvre de moins en moins de chômeurs.

La mise en œuvre des minima sociaux

La mise en place de minima sociaux, rappelle Jean-Marie Fecteau, marquait une rupture fondamentale dans la constitution des sociétés libérales. Cette rupture relevait moins du développement de l'intervention étatique que de l'acceptation de principes compatibles avec le libéralisme mais jusque-là refusés. Le



premier de ces principes entérine l'universalité de la plupart des mesures de protection sociale, rendant l'exclusion moins acceptable et favorisant de ce fait l'accès de tous à l'autonomie individuelle prônée par la pensée libérale. Le second principe fait du minimum social plus qu'un plancher de survie, et met de l'avant l'idée que tous devraient avoir accès à une vie décente, qui permette le plein développement des facultés individuelles et l'exercice réel de la citoyenneté. Dans les deux cas, il s'agit évidemment d'objectifs, dont la réalisation demeurera toujours imparfaite. L'idée d'un droit à un minimum donnant accès à la pleine citoyenneté fondera néanmoins la mise en œuvre des différentes mesures de protection.

Cette mise en œuvre varie cependant beaucoup d'un pays à l'autre, et même à l'intérieur de chaque pays. La définition concrète des minima sociaux relève en effet souvent des niveaux de gouvernement inférieurs, voire des municipalités et des quartiers. Myles et Pierson, par exemple, ne présentent qu'une partie de ce qui se passe au Canada et aux États-Unis, parce qu'ils se concentrent sur les politiques fédérales. Les États américains et les provinces canadiennes gèrent l'aide sociale et une grande partie des services sociaux et, ce faisant, ils définissent des modèles qui sont à bien des égards divergents. De la même façon, en Europe, la mise en œuvre des minima sociaux s'organise de façon variée au niveau local, pour créer des configurations sensiblement différentes. Yves Bonny et Marco Oberti tirent les conclusions d'une vaste enquête pour faire ressortir cette diversité, qui relève autant des pratiques locales que des dispositifs formels et qui ne correspond pas parfaitement aux modèles généraux habituellement utilisés pour caractériser les modèles nationaux d'État-providence. Partout se pose néanmoins une même question : comment soutenir la volonté d'assurer des minima sociaux et de favoriser l'insertion économique et sociale dans un contexte de chômage et de précarité élevés ?

En France, le Revenu minimum d'insertion constituait l'instrument privilégié d'intervention à cet égard. Dix ans plus tard, il est possible de faire le bilan de cette vaste expérimentation sociale. C'est ce que proposent Gonzalo Alvestegui et Jean-Michel Charbonnel, sur la base d'une analyse plus large préparée pour la Délégation interministérielle au RMI. Le RMI, expliquent les auteurs, n'est pas qu'une pièce de plus dans l'architecture de la protection sociale. En instaurant une nouvelle prestation à vocation universelle et en lui associant une obligation d'insertion, le gouvernement français a contribué à redéfinir la pauvreté, à changer les comportements individuels, et à instaurer de nouvelles logiques politiques et institutionnelles. Le RMI a favorisé l'émergence d'une conception moins résiduelle, plus ouverte, de la pauvreté, il s'est banalisé et a contribué à façonner des parcours individuels d'insertion plus ou moins longs et plus ou moins réussis, et il a donné naissance à de nouvelles logiques territoriales dont l'efficacité reste à établir.

Aux États-Unis également, l'avenir de la protection sociale se jouera pour une bonne part dans les États et sur le plan local. Comme le souligne Patrick Villeneuve dans un premier bilan de la réforme de 1996, ce


qui reste de l'assistance sociale sera défini dans les États, ou à Washington en réaction aux pressions des gouverneurs. Lorsque les limites temporelles de l'assistance seront atteintes et lorsque le contexte économique se détériorera, le défi sera en effet considérable. Aucun pays n'a encore poussé aussi loin, à notre époque, l'idée d'une régulation purement marchande, avec une quasi-absence de filet de sécurité, même pour les familles avec enfants. En fait, l'idée de minima sociaux perd ici son sens.

Minima sociaux, logiques de contrepartie et conditions de vie

En parallèle à la redéfinition des revenus et des services sociaux se dessine également une nouvelle compréhension de l'équilibre entre les obligations des bénéficiaires de la protection sociale et celles de l'État. L'insertion a ici un double sens. Elle se présente à la fois comme devoir d'implication pour la personne qui reçoit de l'assistance, et comme obligation d'appui, sinon de résultats, pour l'État. En France, cette obligation d'insertion a été établie avec la création du RMI. Au Québec et au Canada, comme dans beaucoup de pays, l'accent est plutôt mis sur les devoirs des bénéficiaires, que l'on enjoint de participer à différentes mesures, sans pourtant répondre à la demande de telles mesures. Concrètement, les problèmes se ressemblent cependant beaucoup. L'État ne réussit pas à proposer un nombre suffisant de places en insertion, ces places ne sont pas toujours de bonne qualité et débouchent trop rarement et trop difficilement sur une insertion véritable, et l'ensemble du processus est vécu avec difficulté par les principaux intéressés.

Jean-François René, Christine Lefebvre, Monique Provost et Jean Panet-Raymond partent de 48 récits autobiographiques pour faire le portrait de la difficile intégration des personnes qui reçoivent de l'assistance sociale au Québec. Il en ressort, notamment, que la volonté réelle d'insertion de ces personnes se bute à un marché du travail relativement fermé et à un appui étatique limité. Toujours insérées socialement, notamment à travers les réseaux familiaux, ces personnes se définissent encore par l'accès souhaité au travail, mais elles réussissent difficilement à réaliser cet objectif. Un portrait semblable se dégage de l'enquête menée par Martine D'Amours, Frédéric Lesemann, Marc-André Deniger et Eric Shragge auprès de chômeurs de longue durée. Ici également, on retrouve des personnes qui demeurent insérées socialement et attachées au marché du travail, des personnes qui se définissent pour une bonne part comme responsables de leur situation, malgré les faibles possibilités réelles de retour à l'emploi qui s'offrent à elles.

Chez les professionnels travaillant en insertion, les responsables administratifs, les élus ou même les citoyens, cette sincérité est souvent mise en doute. Numa Murard dégage de l'expérience d'un département français des constats qui trouveraient sûrement un écho au Québec ou ailleurs : recherche vaine de l'utilité sociale et gestion difficile de la condamnation morale et du stigmatisme par les prestataires, souci d'insertion sans véritables possibilités et contrôle tatillon des mauvais pauvres de la part des



responsables. Les manifestations concrètes de l’insertion traduisent un rapport de force tout simplement «trop inégal pour fonder un contrat» et, au bout du compte, elles confirment l’échec d’une logique de contrepartie trop déséquilibrée pour fonctionner. Pour les personnes, conclut Murard, l’espoir réside ailleurs, en dehors des relations circonscrites par les parcours d’insertion.

Dans certains cas, on peut contourner les difficultés propres à l’insertion, en négociant un passage à un autre statut, qui confirme la présence de contraintes sévères à l’emploi. Il s’agit bien d’une négociation car, comme le montre l’article de Bénédicte Herrgott, les catégories qui définissent les minima sociaux ne pas toujours déterminées par des critères strictement médicaux. En précisant cela, Herrgott nous rappelle la diversité et la complexité des situations que recouvrent les minima sociaux. Les difficultés des personnes concernées ne relèvent pas toujours prioritairement de l’emploi ou du revenu.

Au total, ce numéro de *Lien social et Politiques* permet de jauger, dans une perspective comparative, les transformations en cours de la protection sociale. De forts éléments de continuité nous empêchent de parler d’une remise en question radicale ou d’une convergence des différents pays. En même temps, un peu partout se définissent de nouvelles formes de minima sociaux, qui modifient les modes de redistribution, l’arrimage de la protection sociale au marché du travail, et la place des personnes et des collectivités dans la gestion de l’insertion et des politiques sociales.

Jean-Noël Chopart
MIRE, DREES, Ministère des Affaires sociales, Paris
Alain Noël
Département de science politique, Université de Montréal