

Article

« Jalons pour une sociologie des politiques sociales : le cas de la politique française de la vieillesse »

Anne-Marie Guillemard

Sociologie et sociétés, vol. 16, n° 2, 1984, p. 119-128.

Pour citer cet article, utiliser l'adresse suivante :

<http://id.erudit.org/iderudit/001322ar>

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

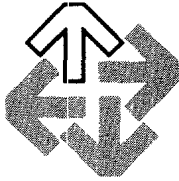
Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

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 : erudit@umontreal.ca

Jalons pour une sociologie des politiques sociales

Le cas de la politique française de la vieillesse



ANNE-MARIE GUILLEMARD

Durant les quatre dernières décennies, la gestion de la vieillesse s'est, dans la plupart des nations industrialisées, progressivement socialisée. Longtemps considérée comme relevant de la sphère privée et familiale, ou exceptionnellement du réseau traditionnel d'assistance à la pauvreté, la vieillesse a émergé comme «problème social», appelant la définition d'un ensemble d'orientations et d'interventions spécifiques, la mise en œuvre de politiques publiques particulières.

Nous proposons, dans ce texte, une lecture de la dynamique sociale qui a été au fondement de la formation et du développement des politiques françaises de la vieillesse. L'ambition de ce travail est de déboucher sur deux types d'enseignements plus généraux, à partir de la connaissance qu'il procure des processus sociaux qui ont présidé, en France, à l'évolution de la politique de la vieillesse.

En premier lieu, au plan de la conceptualisation de l'action de l'État et des déterminants sociaux des politiques publiques, l'analyse attentive, menée sur une période de quarante années, des orientations des actions publiques dans le champ de la vieillesse et de leur coïncidence, ou non coïncidence avec les actions et stratégies de chacune des forces sociales particulières, a des implications que nous soulignerons.

En second lieu, nos résultats apportent une certaine intelligibilité des mécanismes de la crise de l'État-Providence, qu'affrontent aujourd'hui les sociétés industrielles avancées. Parce que l'État-Providence est d'abord, dans la plupart de ces sociétés, un État-Providence-pour-la-vieillesse¹, l'analyse du développement des politiques de la vieillesse est tout particulièrement éclairante à cet égard.

Le cadre général d'analyse qui a soustenu notre travail peut être explicité à partir des quelques propositions suivantes:

1) À l'encontre de nombreuses recherches sur les politiques sociales, on ne s'est pas attaché, ici, à reconstituer seulement un processus de décision particulier, propre à une intervention publique spécifique. Au lieu d'une approche fragmentaire, c'est toute l'histoire des prises en charge de la

1. Pour les sept grands pays de l'OCDE (États-Unis, Japon, Allemagne, Canada, France, Italie et Royaume Uni), les retraites constituent, et de loin, la principale composante des dépenses sociales et représentent environ 40% du total de ces dépenses. Viennent ensuite la santé (23%), l'enseignement (20%), l'assurance chômage n'entrant que pour un peu plus de 5% dans ces dépenses. Le poste vieillesse est aussi celui qui a le plus progressé structurellement depuis 1960. Alors qu'il a connu une progression de 9 points, ce qui représente une montée bien supérieure au vieillissement démographique des populations, la santé n'a progressé dans le même temps que de 2,4 points et l'emploi de 5,8 points, alors que les allocations familiales perdaient 15 points.

vieillesse, et des découpages successifs de la réalité qu'elles engagent, qui a été prise en compte. Cette approche compréhensive de la politique de la vieillesse ne répond pas à un simple souci d'exhaustivité. Elle obéit à un principe fondamental d'analyse. Comment déchiffrer les configurations de rapports sociaux, qui sont au fondement des décisions en matière de politique de la vieillesse, sans se donner les moyens de saisir diachroniquement l'ensemble des débats sur la vieillesse? C'est seulement à cette condition qu'il est possible de suivre le déplacement des terrains centraux de confrontation, et de recomposer les polémiques qu'entretiennent les acteurs, chacun tentant d'imposer sa définition de la politique de la vieillesse, et de déplacer le débat conformément à ses intérêts propres et à sa rationalité. La possibilité de saisir la dynamique sociale, qui préside à la formation d'une politique sociale, est à ce prix. La définition de la politique de la vieillesse retenue pour ce travail est donc de type extensif. Elle désigne *l'ensemble des interventions publiques structurant les rapports entre vieillesse et société*. Elle marque notre renoncement délibéré à toute définition a priori de la vieillesse, et notre volonté de prendre aussi, comme objet d'étude, le travail permanent de construction et de reconstruction de la réalité sociale de la vieillesse, qui s'opère en interaction avec la transformation des prises en charge publiques. Elle correspond à une approche englobante des politiques de la vieillesse, prenant en compte l'ensemble des axes majeurs autour desquels s'est organisée l'intervention de l'État sur la vieillesse.

2) Pour l'essentiel, les interventions de l'État sur les rapports entre vieillesse et société se sont organisées autour de trois axes politiques majeurs représentant les enjeux fondamentaux qui ont structuré les débats sur la gestion de la vieillesse.

Le premier enjeu est celui de la constitution et du développement d'un droit social à la retraite pour le travailleur. Il est au centre du débat sur les retraites.

Le second enjeu est celui de la définition d'un mode de vie spécifique pour la vieillesse. Les conflits entre acteurs portent sur les besoins de la vieillesse et les modalités selon lesquelles ils doivent être satisfaits. Les mesures d'hébergement social, d'équipements sanitaires, de maintien à domicile ont pour fondement les débats autour de ce second enjeu.

Le troisième enjeu est celui du niveau et du mode de participation du groupe âgé à la production. Il est au centre des conflits et négociations qui se sont développés en matière de politiques d'emploi des travailleurs vieillissants.

3) Le cadre théorique qui a soutenu notre effort d'analyse de la formation et de l'évolution d'une politique sociale particulière — la politique de la vieillesse — combine deux directions d'analyse. L'une, qui s'interroge sur ce que les politiques sociales doivent à la structure des rapports conflictuels de classe. L'autre, plus proche des travaux de sociologie de l'administration et des organisations, qui considère les politiques sociales comme l'expression du fonctionnement de l'organisation étatique, des niveaux de fusion ou de dissociation entre ses différents pouvoirs (législatif, exécutif, administratif) et de ses rapports avec la société².

Ainsi avons-nous voulu distinguer rigoureusement dans ce travail l'ordre de l'État de celui des rapports sociaux, de manière à saisir ce qui, dans une politique publique, relève de l'un ou de l'autre déterminant. Il nous a semblé que cette démarche constituait la seule approche pertinente pour faire avancer la question de l'État et de sa dépendance ou de sa marge d'autonomie, fluctuante selon les périodes, à l'égard de la société civile. L'hypothèse générale, qui soutient le travail présenté, est que les interventions publiques reflètent le mode d'articulation, en perpétuelle tension et transformation, entre l'État et les intérêts sociaux. L'action de l'État s'enracine dans les rapports sociaux, mais témoigne également de sa propre dynamique en tant qu'appareil, chaque fois que celui-ci dispose d'une certaine marge d'autonomie en regard des rapports de classe.

La lecture, que nous proposerons dans ce texte, de la dynamique selon laquelle se sont formées et ont évolué les politiques françaises de la vieillesse s'appuie sur un ensemble de recherches empiriques conduites durant près de huit années, en vue de recomposer le jeu des forces sociales antagonistes ou complémentaires qui ont présidé à la constitution de cette politique. C'est dire que les propositions qui suivent, sur la formation de la politique française de la vieillesse, sont étayées par un solide appareil de démonstration, même s'il n'en sera pas fait état dans le présent article³.

2. Pour une discussion extensive des différents courants théoriques de sociologie des politiques sociales, nous permettons de renvoyer le lecteur au chapitre II de notre ouvrage *la Vieillesse et l'État*, Paris, PUF, 1980, 230 p.

3. La présentation complète des résultats de cette recherche est en cours de publication. Elle a fait l'objet d'une thèse de doctorat d'État soutenue à l'École des hautes études en sciences sociales à Paris, sous le titre: *Dynamique et crise des politiques de la vieillesse. Contribution à une sociologie des politiques sociales*, 1 015 p., mars 1984.

La synthèse que nous présenterons des processus qui ont présidé au développement des politiques françaises de la vieillesse comprendra deux moments distincts. Dans un premier temps, il sera procédé à une périodisation des logiques, selon lesquelles l'État a opéré dans le champ de la vieillesse depuis 1945. Dans un second temps, les systèmes d'action constituant la matrice de ces logiques différenciées seront recomposées.

TROIS MODES SUCCESSIFS DE GESTION PUBLIQUE DE LA VIEILLESSE

L'analyse socio-historique, que nous avons conduite, des interventions de l'État sur les rapports entre vieillesse et société en France, depuis 1944, débouche sur la distinction de trois modes successifs de gestion. Par mode de gestion publique de la vieillesse, nous entendons la manière dont s'agrègent et se hiérarchisent au sein de l'État, dans chaque période, les interventions relatives aux trois axes politiques essentiels que comporte la politique de la vieillesse: les axes retraite, mode de vie et emploi.

PREMIÈRE PÉRIODE: LA DOMINATION DE LA GESTION DE LA VIEILLESSE PAR LA RETRAITE

Jusqu'au début des années soixante, l'axe privilégié d'intervention de l'État sur la vieillesse est la politique des retraites. Cette dernière structure l'essentiel des actions de l'État. La politique du mode de vie de la vieillesse se réduit à des actions d'assistance, qui viennent suppléer les lacunes du système des retraites qui se met en place. Il s'agit, par le recours à l'hébergement social ou par des secours en espèces ou en nature nouvellement octroyés⁴, de répondre aux détresses les plus marquantes. Ces actions sont subordonnées à la politique de retraite. De même, les interventions publiques en matière d'emploi des travailleurs vieillissants demeurent inexistantes et passent par le dispositif de retraite. Dans une période où domine pourtant la pénurie de main-d'œuvre, demeurée aiguë jusqu'en 1948, on n'observe aucune politique publique incitative au maintien dans l'emploi des travailleurs vieillissants. Seul le dispositif de retraite en tient lieu, puisqu'il est partiellement incitatif au recul de l'âge de cessation d'activité.

Il convient toutefois de distinguer deux moments au cours de cette première période. Une première étape, brève, qui suit immédiatement la Libération, au cours de laquelle les pouvoirs publics mettent en place, avec l'édification de la Sécurité sociale (1945), un droit universel des travailleurs à la retraite. Après cette période d'activité publique intense, en matière de politique de retraite, intervient une étape plus atonale. La retraite demeure l'axe essentiel de l'intervention de l'État, mais il n'y a plus mobilisation de ce dernier sur cet axe. Les institutions mises en place continuent de fonctionner mais marquent le pas.

L'assurance vieillesse de la Sécurité sociale ne connaît pas l'extension prévue par les textes de 1945 et constitue plutôt un régime minimal que viendra compléter, pour les plus démunis, l'allocation du Fonds national de solidarité créé en 1956. La dynamique de la retraite se déplace en partie hors du champ public, et retourne pour une part de plus en plus large au champ des rapports négociés entre employeurs et salariés, avec le développement des retraites complémentaires. Le principe d'une vaste solidarité nationale permettant de couvrir les travailleurs contre le risque vieillesse se trouve écarté et tiré vers l'assistance, alors qu'on observe une multiplication de systèmes particularistes de protection sociale qui opèrent une segmentation du droit à la retraite⁵.

SECONDE PÉRIODE: LA PRÉVALENCE D'UNE GESTION DE LA VIEILLESSE PAR UNE ACTION SUR SON MODE DE VIE

À partir du début des années soixante, on observe la montée d'un nouveau dynamisme de l'État dans la gestion de la vieillesse, qui se traduit par la promotion de nouvelles formes d'interventions publiques dans le domaine du mode de vie de la vieillesse. L'action sur le mode de vie sort du domaine de la simple suppléance sociale, pour devenir un véritable projet de réinsertion sociale

4. Carte sociale d'économiquement faible pour les vieillards nécessiteux (1949). Allocation compensatrice des augmentations de loyer (1951). Allocation spéciale aux personnes âgées ne bénéficiant d'aucun avantage vieillesse (1952).

5. Le régime de retraite de la sécurité sociale qui devait être, selon les principes fondateurs de 1945, étendu à l'ensemble des travailleurs ne concernera que les travailleurs salariés, et encore même pas tous, puisque certains régimes particuliers de salariés subsisteront (mines; chemins de fer; industries électriques et gazières). De nouveaux régimes autonomes seront créés pour les professions indépendantes et des retraites complémentaires seront progressivement mises en place en faveur des salariés. Les cadres seront le premier groupe salarié à en bénéficier, dès 1947.

de la population âgée. Il convient d'agir désormais sur le cadre et le mode de vie de la population âgée, en vue d'aider celle-ci à prolonger le plus longtemps possible une vie normale, autonome et insérée.

Au lieu de hâter la perte d'autonomie et la relégation par le placement en institution, il convient de fournir les moyens aux personnes âgées de continuer le plus longtemps possible à mener une vie indépendante, par la construction de logements adaptés, par la généralisation des services à domicile ou des équipements collectifs de quartier, qui leur sont nécessaires pour demeurer à domicile. L'ensemble des interventions publiques sur la vieillesse se réorganise autour de cet objectif. L'action sur le mode de vie tend à devenir l'axe structurant des interventions étatiques. C'est d'ailleurs le sens que prend le terme nouvellement forgé de «politique de la vieillesse⁶». Les politiques de retraite et d'emploi des travailleurs âgés y sont subordonnées aux actions en matière de mode de vie. Elles doivent concourir à ce qui est désormais l'objectif central de l'action publique: la promotion d'un mode de vie intégré pour les citoyens âgés. Il s'opère donc dans cette seconde période, qui s'étend approximativement entre 1960 et 1975, un véritable renversement de perspectives dans la gestion publique de la vieillesse. Le centre de gravité du dispositif de protection de la vieillesse est déplacé du système de retraites à l'intervention sur le mode de vie. L'élargissement du droit au repos et au revenu de remplacement n'est plus la finalité centrale de l'action en faveur de la vieillesse. Il n'apparaît plus que comme un des moyens à placer au service du nouvel objectif d'insertion sociale de la population âgée. Ce retournement de perspectives dans la gestion de la vieillesse va de pair avec l'élaboration d'une nouvelle définition de la vieillesse.

Cette dernière n'est plus conçue en tant que retraite, droit à l'inactivité pensionnée, mais en tant que position sur l'échelle d'âge ouvrant de nouveaux droits à l'intégration. L'apparition du nouveau vocable de Troisième âge traduit bien ce déplacement.

TROISIÈME PÉRIODE: VERS UNE BIPOLARITÉ DE PLUS EN PLUS MARQUÉE DE LA GESTION DE LA VIEILLESSE

À partir de 1975, la gestion de la vieillesse évolue vers une bipolarité de plus en plus marquée. D'une part, les interventions publiques en faveur d'un mode de vie intégré pour la population âgée se réduisent de plus en plus nettement à une politique de maintien à domicile. Cette dernière est reconduite à l'identique dans le cadre du Septième Plan français (1976-1980), avec un programme de maintien à domicile qui prolonge celui qui, adopté dans le cadre du Sixième Plan (1970-1975), a symbolisé le premier engagement financier continu de l'État en faveur d'une nouvelle politique du mode de vie de la vieillesse axée sur la réinsertion sociale. Toutefois, cette politique porte les marques de l'esprit de contingentement qui domine désormais la mise en œuvre des politiques sociales dans une période de crise économique. L'engagement financier public demeure tout autant limité et expérimental que dans le cadre du programme finalisé du VI^e Plan⁷. Par nombre de ses aspects, on constate que désormais la priorité est donnée aux interventions à fort rendement symbolique et au coût facilement contrôlable. Ainsi, le pouvoir structurant des actions sur le mode de vie s'effrite.

D'autre part, la gestion de l'emploi des travailleurs âgés devient, sous l'effet de la crise et de ses conséquences sur l'emploi, un axe de moins en moins négligeable de l'action sur la vieillesse. On voit l'État graduellement abandonner sa position de défenseur du droit au travail des travailleurs âgés, pour accepter et bientôt encourager une accélération des cessations anticipées d'activité des travailleurs vieillissants dans le cadre de l'assurance chômage⁸. L'action sur l'emploi n'est plus

6. Il revient à la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, créée en 1960 à l'initiative du Premier Ministre de l'époque, d'avoir proposé un nouvel angle d'attaque des problèmes de la vieillesse, faisant de la gestion du mode de vie le maillon central d'une politique cohérente dans ce domaine. C'est également cette Commission qui forge le concept de «politique de la vieillesse», en en faisant l'intitulé de son rapport, remis aux pouvoirs publics en 1962.

7. Pour une analyse comparée plus détaillée de ces programmes, on peut se reporter à notre ouvrage *la Vieillesse et l'État*, pp. 99-131 et pp. 217-225.

8. On peut mesurer le chemin parcouru par la politique publique en observant qu'en 1971 les décisions publiques expriment nettement les options gouvernementales de maintenir dans l'emploi les travailleurs vieillissants (options retenues par le VI^e Plan, loi du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général. Voir sur ce point notre article «La dynamique sociale des cessations anticipées d'activité», *Travail et emploi*, mars 1983, n° 15, pp. 15-32), alors que dix ans après, en mars 1981, le ministre du Travail recommande aux partenaires sociaux d'étendre la formule de la préretraite aux démissionnaires de plus de 60 ans, et qu'en 1982, le gouvernement socialiste prend l'initiative de créer des contrats de solidarité préretraite permettant, dans le cadre de conventions entre les entreprises et l'État, le retrait des travailleurs dès 55 ans.

seulement, dans cette dernière période, une intervention subsidiaire par rapport à la politique menée en matière de mode de vie de la vieillesse. Elle devient une action, qui contredit directement cette dernière. Le mode de gestion étatique de la vieillesse éclate en interventions contradictoires, puisque la logique d'éviction des travailleurs vieillissants se superpose désormais à la logique d'intégration qui soutend l'action sur le mode de vie. L'État se trouve écartelé entre, d'une part, une politique de «désemploi» des travailleurs vieillissants qui souscrit à un partage du travail fondé sur le critère d'âge, et accepte en conséquence un recul du droit au travail des travailleurs âgés et, d'autre part, une politique du mode de vie qui se prolonge et vise une meilleure insertion sociale de la population âgée. L'action sur l'emploi démantèle la politique du mode de vie mise en œuvre simultanément.

Les pouvoirs publics en sont réduits à s'épuiser à lutter, en aval, sur les dispositifs d'action sur le mode de vie, contre une marginalité et une ségrégation que les politiques de désemploi ont produites et consolidées en amont. L'antagonisme des deux axes de l'action publique ouvre une crise de la politique de la vieillesse. D'autant que la politique de désemploi mise en œuvre pervertit également la politique de retraite, puisqu'elle transforme le droit à pension en obligation de partir et en interdiction de travail et le droit au repos en loisirs forcés.

DEUX SYSTÈMES D'ACTION AU FONDEMENT DES POLITIQUES DE LA VIEILLESSE

Après avoir distingué des modes successifs de gestion publique de la vieillesse, il convient de s'interroger sur les systèmes d'action qui constituent les matrices de ces politiques. L'analyse empirique que nous avons menée des déterminants sociaux de la formation et de l'évolution des politiques de la vieillesse nous a conduits à distinguer deux matrices radicalement différentes des politiques de la vieillesse.

LA POLITIQUE SOCIALE COMME RÉSULTANTE DES RAPPORTS CONFLICTUELS ENTRE PATRONAT ET SYNDICATS ET DES COMPROMIS MIS EN FORME PAR L'ÉTAT

Le premier système d'action s'organise autour de l'affrontement des principaux acteurs de la société industrielle: patronat et syndicats. Il est au cœur de la dynamique des politiques de retraite, d'une part, et des politiques d'emploi des travailleurs vieillissants, d'autre part. Dans ce cadre, les mesures adoptées résultent de la trame complexe des conflits, négociations et compromis qui se nouent entre ces deux forces sociales antagonistes, et de leur régulation et mise en forme par l'État.

Chacune des parties a une définition concurrente de la politique de la vieillesse et de ses enjeux qu'elle tente d'imposer tout au long de la période étudiée. D'un côté, le patronat, en tant qu'organisateur de la production, cherche à subordonner les interventions sur la vieillesse aux exigences relatives à la force de travail propres à chaque conjoncture. L'enjeu est, pour cet acteur, de réduire la gestion de la dernière étape de la vie à un élément concourant à la gestion de la force de travail, en l'adaptant aux impératifs de la production qui, selon les périodes, peuvent être le contrôle de la fluidité ou de la fixité de la main-d'œuvre, de son flux, de sa qualité. De l'autre côté, les forces syndicales tentent continuellement de faire prévaloir une définition de la politique de la vieillesse comme politique de retraite. L'enjeu pour ces forces est d'édifier et d'élargir le droit social du travailleur au repos et à la désaliénation en fin de vie. Notre recherche a nettement mis en évidence que les organisations syndicales ont mené sur ce thème des luttes permanentes et exclusives de tout autre terrain d'affrontement. Le rôle de l'État, dans ce système d'action, est de mettre en forme les compromis sociaux entre ces deux forces antagonistes. Les visées de cette mise en forme dépendant de la plus ou moins grande porosité de l'État, dans chaque période historique, à l'un ou à l'autre des acteurs de classe.

La prévalence de la politique de retraite dans le mode de gestion publique de la vieillesse de la première période reflète, d'une part, la puissance des syndicats ouvriers en France dans les années 1945-1947. Rappelons que l'immédiat après-guerre se caractérise par un effacement du patronat. Elle traduit, d'autre part, la perméabilité de l'État aux intérêts sociaux des forces syndicales. Ce dernier, après les profonds bouleversements de la guerre, doit se reconstruire, restaurer son autorité et rétablir une cohésion nationale. Sa capacité autonome d'action sur la société est réduite. Il ne peut réaliser ses objectifs qu'en s'appuyant sur les forces sociales qui dominent dans la société et sur la scène politique, c'est-à-dire la classe ouvrière, et tout particulièrement ses expressions syndicales et politiques. Les intérêts de celle-ci pénètrent largement l'État par le biais d'un tripartisme,

qui domine les Assemblées constituantes et gouverne, et au sein duquel la représentation ouvrière est prépondérante. La mise en place d'un régime général des retraites de la Sécurité sociale en 1945 ne constitue pas, cependant, la simple transcription des intérêts ouvriers. Elle représente un compromis social dans le cadre duquel, en échange de la constitution d'un État assurant une redistribution égalitaire, est réactivé le lien social qui unit les membres de la nation entre eux et avec leur gouvernement et est réassuré le concours de tous à la reconstruction du pays. Les fluctuations de la politique publique des retraites, tout au long de la période étudiée, traduisent pour l'essentiel l'état du rapport de forces entre patronat et syndicats, ainsi que la capacité des forces dominantes à pénétrer l'État. Ainsi, la retraite, comme droit social du travail, progresse chaque fois que le mouvement syndical est puissant, ou connaît un regain d'activité. En revanche, le reflux de la puissance syndicale, dans la société et sur l'État, se traduit par une certaine fragmentation et paralysie du droit à la retraite. C'est en particulier ce qui se passe dans le second moment plus atonal de la première période de la politique de la vieillesse. On assiste, à partir de 1947, au recul des forces ouvrières et à la prévalence d'une multiplicité d'intérêts sociaux, émanant de groupes divers relevant plutôt des couches moyennes traditionnelles et nouvelles. L'État de la Quatrième République, étroitement dépendant du système politique et des partis, fragmente le droit à la retraite en réponse aux pressions de ces groupes.

Le même système d'action préside au développement des politiques d'emploi des travailleurs vieillissants. Toutefois, de manière inverse à la retraite, l'implantation de ces politiques reflète un rapport des forces sociales favorables au Patronat, lui permettant de faire prévaloir sa définition de la politique de la vieillesse au sein de la société et dans l'État. L'analyse des configurations de rapports sociaux, qui sont au fondement de ce que nous avons défini comme la troisième période de la politique française de la vieillesse, nous permettra de mettre en évidence la conjonction des forces déterminantes de l'essor d'une gestion publique de la vieillesse, accordant une large place aux actions sur l'emploi.

LA POLITIQUE SOCIALE COMME RÉSULTANTE DE LA DIALECTIQUE DES RAPPORTS ENTRE ADMINISTRATION ET SOCIÉTÉ

Le second système d'action, qui préside lui au développement des politiques du mode de vie de la vieillesse, est d'une tout autre nature. Sa dynamique ne réside plus dans l'antagonisme des acteurs de classe. Elle repose sur la dialectique des rapports entre administration et société. Elle passe par le renouvellement des groupes intermédiaires qui sont à la jointure du système administratif et de la société civile, et forment ce que Pierre Grémion a désigné comme des anneaux de relais péribureaucratiques⁹. La prévalence donnée aux politiques du mode de vie de la vieillesse, qui caractérise le mode de gestion étatique de la vieillesse de la seconde période, s'explique par la prédominance de ce système d'action.

La politique du mode de vie de la vieillesse est apparue dans notre recherche, non pas comme l'expression de la lutte des classes, mais comme le reflet de la capacité d'action de l'État sur la société. Le projet de remodelage des rapports entre vieillesse et société contenu dans le programme de politique vieillesse retenu par la Commission d'Étude des problèmes de la vieillesse, en 1962, traduit une nouvelle prétention de l'État à agir sur la société, à peser sur elle, à la structurer en fonction d'objectifs collectifs proprement étatiques. Le surgissement d'une nouvelle logique de l'action publique dans le champ de la vieillesse, qui préconise une réorganisation des interventions autour d'une politique novatrice du mode de vie, visant l'insertion sociale de la population âgée, est à comprendre en fonction des transformations intervenues dans les rapports entre État et société civile. Cette mutation intervient, en effet, avec l'instauration de la Cinquième République et la construction d'un État gaulliste aux pouvoirs plus fortement intégrés. Les nouvelles institutions confèrent à l'État une plus grande indépendance vis à vis des partis. Ce dernier, doté d'une plus large distance à l'égard des intérêts sociaux, jouit aussi d'une nouvelle capacité autonome d'action grâce à la fusion particulière qui existe désormais entre l'administration et le gouvernement¹⁰. Il nous semble possible d'interpréter l'émergence d'une politique novatrice du mode de vie de la vieillesse comme l'expression de la nouvelle capacité d'action de l'État. Celui-ci procède à une

9. Pierre Grémion, *le Pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976, 480 p.

10. Sur l'autonomie relative de l'État gaulliste, on peut se reporter à l'ouvrage de P. Birbaum, *les Sommets de l'État*, Paris, Le Seuil, 1977, 186 p.

contre-décision sur l'enjeu central de la politique de la vieillesse et redéfinit du même coup son rôle dans la gestion des rapports entre vieillesse et société.

Le nouveau programme d'action, lancé à l'initiative étatique, déplace le point focal du débat sur la vieillesse, du droit à la retraite à la promotion d'un mode de vie intégré. Il désigne aussi de nouveaux espaces de gestion plus directe de la vieillesse pour l'action publique. Cette dernière n'est plus confinée à un rôle économique de transferts monétaires, comme dans la retraite. Elle peut se déployer en dehors du canal de la retraite et des forces qui le dominent. Elle quitte le registre de la simple régulation des rapports économiques, où la maintenaient les politiques de retraite, pour entreprendre une action de nature plus socio-politique, autorisant une emprise plus directe sur la société. En se faisant le promoteur d'une politique d'insertion sociale de la vieillesse l'État reconnaît une nouvelle citoyenneté au groupe âgé qui n'est plus traité en tant que catégorie deshéritée ou ex-travailleur mais bien en tant que citoyen âgé, dont de nouveaux droits à l'insertion sociale sont reconnus. En retour, l'État voit s'élargir sa propre capacité représentative et son crédit de légitimité. Toutefois, ce nouveau programme d'action publique serait demeuré à l'état d'intention s'il n'avait pu rallier et unifier un ensemble d'acteurs dispersés qui vont puiser dans ce nouveau projet un appui pour leurs tentatives d'asseoir leur représentativité sur la scène locale et nationale, et d'étendre leur influence. Un réseau porteur spécifique d'une politique novatrice du mode de vie se constitue, qui va servir d'ancrage social nouveau à l'action publique. Les principaux acteurs qui le composent en un système d'alliances complexe, fragile et localisé sont les suivants. On y trouve certaines municipalités, alliées à des professionnels du secteur médico-social, médecins, travailleurs sociaux qui trouvent dans la redéfinition de la vieillesse en troisième âge le moyen de revaloriser et de désenclaver leur profession. Des associations d'action sociale rejoignent souvent ce système d'alliances, lorsqu'elles souhaitent tourner le dos à l'assistance pour sortir du ghetto des impécunieux et renouveler leur clientèle.

De même, les caisses de retraite complémentaire sont souvent présentes dans cette alliance, car la concurrence qu'elles se livrent les portent à anticiper les nouvelles demandes qui se formulent dans le marché captif que constituent leurs allocataires. Elles tiennent, de plus, à marquer leurs différences avec l'action traditionnelle de simple suppléance sociale développée par les caisses de retraite de la sécurité sociale. Ces innovateurs périphériques vont bientôt se constituer en nouveau relais des rapports entre l'administration et son environnement. Ils vont représenter les nouveaux interlocuteurs privilégiés de la coalition modernisatrice qui s'est développée simultanément dans l'État. Ils jouent à la fois le rôle d'«intercesseurs» sociaux faisant accéder leur population à l'existence sociale par leur action et exercent le rôle de support de l'action administrative. Ce nouveau couple de forces administration/société remet en cause la légitimité des corps intermédiaires traditionnels (bureaux d'aide sociale, organismes de sécurité sociale, associations caritatives...), sur lesquels s'appuyait la politique de suppléance assistancielle à laquelle se réduisait auparavant la politique du mode de vie de la vieillesse. La politique du mode de vie de la vieillesse apparaît donc comme l'expression de l'autonomie relative du système administratif et de la nature des ancrages sociaux que ce dernier peut trouver dans la société.

LA RÉSURGENCE DES ACTEURS DE CLASSE

Nous avons distingué une troisième période de la politique de la vieillesse, au sein de laquelle le développement rapide d'une politique de «désemploi» des travailleurs vieillissants, à partir des années 75-77, contredit la politique du mode de vie qui se prolonge, mais perd de son dynamisme et se réduit à une politique de maintien à domicile.

Il serait erroné de voir, dans la montée de cette bipolarisation de l'action publique en faveur de la vieillesse, le seul effet mécanique de la dégradation de la situation de l'emploi sous l'effet de la crise économique. Les facteurs déterminants de cette évolution sont plus complexes. Ils nous semblent relever de deux ordres de transformations.

En premier lieu, avec la fin de la période gaulliste et la mise en place de la république giscardienne, la marge d'autonomie de l'État a tendu à se réduire. On s'est acheminé vers un État néolibéral, moins interventionniste, qui a abandonné une part de sa prétention à l'intervention économique et sociale systématique, au profit des entreprises, dont il entend plutôt appuyer ou compléter les efforts. En conséquence, la politique du mode de vie perd de son dynamisme. Les pouvoirs publics laissent au champ des rapports négociés entre patronat et syndicats le soin de la mise en œuvre d'une politique d'emploi des vieux travailleurs. Ils autorisent ainsi l'extension de

dispositifs d'exclusion des travailleurs âgés, qui marquent en même temps l'abandon d'un projet de subordination de la politique d'emploi aux objectifs de la politique du mode de vie de la vieillesse.

En second lieu, le contexte de la crise économique a deux implications, au niveau des rapports sociaux, qui renforcent l'effet du premier facteur.

D'une part, le contexte de la crise économique met l'accent sur la gestion économique aux dépens du changement de société et de l'insertion sociale. Ce mouvement confère un poids plus grand, dans le débat sur la vieillesse, au pouvoir économique et au patronat comme organisateur de la production. Ce dernier peut alors faire prévaloir la politique d'emploi des travailleurs âgés qu'il préconise et qui consiste en un allègement maîtrisé et souple des effectifs salariés, à partir de dispositifs conjoncturels d'emploi négociés dans le cadre conventionnel et pouvant être remaniés et révisés en fonction des impératifs de la production.

D'autre part, la crise opère une simplification des enjeux dans les conflits entre acteurs de classe. Dans le champ de la vieillesse, les forces syndicales abandonnent la lutte offensive sur les retraites pour adopter une position défensive sur l'emploi. Dans une conjoncture défavorable, elles optent pour le moindre mal : défendre l'emploi des jeunes et accepter le retrait d'activité des plus âgés. Après les slogans syndicaux de 1971 qui revendiquaient «la retraite dans un fauteuil et pas dans un cercueil», vient le temps où l'on affirme qu'«il vaut mieux un retraité qu'un chômeur» et où est accepté le recul du droit au travail des salariés âgés. Il résulte de cette simplification des enjeux un relatif consensus entre syndicats et patronat pour développer une politique de désemploi des travailleurs vieillissants. Cette dernière va alors connaître un essor rapide. Simultanément, la politique du mode de vie s'étiole mais se prolonge, car elle a trouvé ses appuis sociaux dans la société et dans l'administration. La politique publique de la vieillesse se désarticule et fonctionne alors selon deux axes contradictoires.

Nous avons pu mettre en évidence qu'à toute variation notable de la structure des politiques de la vieillesse correspondait une variation cohérente et concomitante de la nature des relations qu'entretenaient forces sociales et organisation étatique.

ÉLÉMENTS POUR UNE CONCEPTUALISATION DES DÉTERMINANTS SOCIAUX DES POLITIQUES SOCIALES

La découverte de la présence conjointe de deux systèmes d'action au cœur du procès de formation des politiques de la vieillesse a des implications théoriques que nous voudrions souligner.

Les résultats auxquels nous sommes parvenus conduisent à récuser toute conception monolithique de l'action publique. Ils font apparaître que l'analyse des déterminants sociaux des politiques sociales appelle la prise en considération d'une causalité multiple. Les politiques sociales ne peuvent jamais être conçues comme le pur reflet de la lutte des classes ni comme l'expression d'une domination. Leur signification ne saurait pas plus être réduite aux mécanismes de fonctionnement autonome d'un appareil bureaucratique, placé au-dessus ou en dehors des rapports de classe. Les politiques sociales n'expriment jamais totalement ni l'ordre de l'État ni celui des rapports sociaux. Au contraire, elles reflètent à chaque moment la forme d'articulation, en perpétuelle tension et transformation, entre ces deux ordres.

Nos observations dans le champ de la politique de la vieillesse tendent à établir qu'il n'y a pas d'essence de l'État, au sens où l'action de celui-ci pourrait être analysée, soit comme dynamique autonome d'appareil, soit comme simple instrument d'une domination sociale. En effet, nous avons montré que les interventions dominantes de l'État dans le champ de la vieillesse reflétaient tour à tour et selon les périodes, plutôt les intérêts de la classe ouvrière (1945, fondation de la retraite de la Sécurité sociale), ou plutôt ceux des tenants du pouvoir économique (les politiques d'emploi et de préretraite), ou encore la capacité d'action autonome d'un appareil et de sa technocratie (à travers le développement d'une politique d'insertion sociale de la vieillesse par le mode de vie).

Ces résultats mettent l'accent sur le caractère mouvant et complexe des relations qui se nouent en permanence entre État et société civile. Ils invitent à remettre en cause une analyse qui penserait leurs rapports en termes d'extériorité, soit comme pure autonomie, soit comme totale fusion. Il convient au contraire de les concevoir en termes d'interpénétration constante. Les orientations des politiques publiques étant alors fonction des systèmes de médiations par lesquels les intérêts sociaux parviennent à exercer une emprise sur l'État.

VERS UNE LECTURE DE LA CRISE CONTEMPORAINE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

L'effort analytique qui a été déployé dans cette recherche ne comporte pas que des enseignements spéculatifs. Il apporte des éléments de connaissance sociologique susceptibles d'aboutir à une meilleure compréhension de la crise que traverse aujourd'hui l'État-Providence.

Celle-ci se présente d'abord comme une crise de rationalité des interventions publiques qui se développent selon des orientations de plus en plus contradictoires. Notre recherche montre que la source des incohérences de la politique de la vieillesse ne réside pas dans les dysfonctions de la machine administrative. Elle met en évidence, au contraire, que la source des incohérences se trouve dans la dynamique sociale même par laquelle sont produites les interventions publiques. Une fois qu'une certaine forme d'interpénétration entre forces sociales et organisation étatique a donné naissance à un système spécifique de protection de la vieillesse, le système d'action qui l'a généré se transforme en isolat doté d'une logique propre de fonctionnement. Les actions et contre-actions des acteurs s'organisent alors dans le cadre des institutions de protection créées. Ces dernières tendent à ignorer la genèse et l'évolution des besoins, qui sont une fois pour toutes figés en un mode de satisfaction unique, imposé d'en haut. Les tentatives qui interviennent alors pour rendre l'appareil protecteur plus perméable à de nouvelles demandes se résolvent principalement dans la constitution d'un nouveau système d'acteurs, distinct du précédent, qui vient ajouter ses interventions à ceux constitués antérieurement, sans parvenir jamais à les articuler entre elles. Ainsi, aux systèmes de retraite, les tentatives de planification sociale qui se sont développées dans les années soixante ont ajouté de nouvelles dispositions en matière d'équipements et de services de maintien à domicile. Ceux-ci ont encore fait progresser la demande sociale de protection, en approfondissant le mouvement de dévolution à l'État de toutes les aspirations. L'État en élargissant son rôle, en ne le limitant plus à une politique de transferts mais en intervenant plus directement au niveau de l'existence quotidienne des groupes sociaux, développe une plus large emprise sur la société. Mais il accroît en retour la demande d'intervention publique. Ce processus débouche inexorablement sur une surcharge de l'État et une multiplication des incohérences de l'action publique. L'État protecteur est alors aspiré dans une spirale des dépenses et des interventions. Simultanément, on observe l'émergence d'une nouvelle défiance envers l'action publique, qui n'apparaît plus aussi clairement source de progrès social. La crise de rationalité des actions entreprises se double donc d'une crise de légitimité. L'évidence des systèmes de protection se fissure. Ainsi voit-on poindre chez certains le doute sur la légitimité d'un modèle de la retraite qui est imposé, plutôt que désiré, à des populations de plus en plus jeunes. Simultanément, les transferts sociaux liés à la retraite enregistrent une progression plus rapide que jamais. Alors que ces transferts sociaux ont été institués dans un contexte distinct et pour répondre à des besoins largement différents de ceux qui s'expriment aujourd'hui.

Au-delà de cette double crise de rationalité et de légitimité, le caractère contradictoire des interventions publiques jette la confusion sur le sens même de la vieillesse. Les étapes de la fin du parcours des âges se sont, en effet, multipliées dans la confusion, principalement du fait de l'instauration de la préretraite. Les représentations successives de la vieillesse, qui ont accompagné les transformations de la gestion de la dernière étape de vie, se télescopent, brouillant la signification sociale de cet âge. On assiste à une indétermination croissante de l'identité du groupe âgé — qui n'est ni tout à fait chômeur, ni souvent vraiment retraité — et refuse de plus en plus aujourd'hui la dénomination de troisième âge.

Les contours de la vieillesse deviennent flous, et il y a tension entre les images que les individus ont d'eux-mêmes et les définitions sociales qui leur sont proposées. Ce n'est pas le moindre paradoxe de notre recherche que d'avoir montré que les politiques de la vieillesse, qui ont joué un rôle fondamental dans la constitution de la vieillesse en tant que catégorie cohérente et autonome, sont en train de précipiter aujourd'hui la dilution de leur objet. Au-delà de la crise présente des politiques de la vieillesse, ce constat n'incite-t-il pas à une lueur d'espoir?

La dissolution croissante de la catégorie âgée, à laquelle nous assistons, n'est-elle pas propre à favoriser d'autres formes de gestion des rapports entre vieillesse et société? Ne peut-elle déboucher sur une gestion qui ne se limiterait plus au groupe âgé, mais prendrait en compte justement l'ensemble du parcours des âges, et substituerait à une politique de la vieillesse une politique du vieillissement?

RÉSUMÉ

L'auteur s'attache à rendre intelligible l'ensemble des interventions publiques qui ont, sur près de quarante années (1945-1981), structuré les rapports entre vieillesse et société. Pour l'essentiel, les interventions de l'État se sont organisées autour de trois axes majeurs: retraite, mode de vie et emploi. Une approche synthétique de la politique publique française permet de distinguer trois périodes correspondant à trois formes distinctes de combinaison de ces dimensions. La recomposition du jeu des forces sociales antagonistes ou complémentaires qui a constitué la matrice des interventions publiques dans chaque cas permet de mettre en évidence que les modes de gestion publique de la vieillesse reflètent à chaque moment historique la forme d'articulation, en perpétuelle tension et transformation, entre l'ordre de l'État et l'ordre des rapports sociaux. À partir de cette mise à jour des systèmes d'action qui sont au cœur de la formation et de l'évolution des politiques de la vieillesse, l'auteur essaie, en conclusion, d'identifier certains des mécanismes qui ont engendré ce que nous désignons aujourd'hui comme la crise de l'État-Providence.

SUMMARY

This paper strives to make intelligible those public interventions, which, over a period of nearly forty years (1945-1981), have given structure to the relationships between old age and society. State interventions have, for the most part, gravitated around three major axes: retirement, lifestyle, and employment. Approaching this question by bringing together the essential elements of French public policy has made it possible to distinguish three periods, each of which correspond to a different combination of these three dimensions. By recreating the play of antagonistic or complementary social forces responsible for the generation of public interventions in each case, it has been possible to demonstrate that the way issues relating to old age are managed in the public sector reflects, at any particular historical moment, the type of relationship, in perpetual tension and transformation, between the order of the State and the order of social relations. By laying bare the action systems which are at the heart of the development and evolution of policies relating to old age, the author has attempted, in conclusion, to identify some of the mechanisms which have engendered what we refer to today as the crisis of the Welfare State.

RESUMEN

El autor trata de aclarar el conjunto de intervenciones públicas que han, por cerca de cuarenta años (1945-1981), estructurado las relaciones entre vejez y sociedad. En lo esencial, las intervenciones del Estado se han organizado alrededor de tres ejes mayores: jubilación, modo de vida y empleo. Un enfoque sintético de la política pública francesa permite distinguir tres períodos que corresponden a tres combinaciones diferentes de estas dimensiones. La recomposición del juego de fuerzas sociales antagónicas o complementarias que ha constituido la matriz de las intervenciones públicas en cada caso permite de poner en evidencia que los modos de gestión pública de la vejez reflejan en cada momento histórico la forma de articulación, en perpetua tensión y transformación, entre el orden del Estado y el orden de las relaciones sociales. A partir de esta puesta al día de las síntesis de acción que están al centro de la formación y de la evolución de las políticas de la vejez, el autor trata, en conclusion, de identificar ciertos mecanismos que han engendrado lo que designamos hoy como la crisis del Estado-Providencia.