

Crise de la protection sociale et de la solidarité ou crise de la démocratie ?

par **Colette BEC**¹

Professeure de sociologie des politiques sociales à l'Université Paris Descartes

Réactivée par le plan d'économie de 50 milliards auquel la Sécurité sociale va devoir largement participer, la question de la crise de la protection sociale n'est cependant pas une question récente ; elle revient régulièrement sur le devant de la scène depuis fort longtemps. Peu de questions ont donné lieu en trois ou quatre décennies à une production académique, politique et journalistique aussi abondante : livres blancs, colloques mais aussi mouvements de contestation... Et pourtant peu de questions ont été dans le même temps source d'autant de confusion intellectuelle et de mascarades politiques. La crise de la Sécurité sociale fait partie de notre paysage au point d'ailleurs que la notion de crise semble ne pas nécessiter de précision quant à sa nature.

Parallèlement une autre crise, souvent désignée implicitement par le vocable d'individualisme, est celle de la solidarité entendue pour l'instant comme la conscience de l'interdépendance sociale. Je voudrais montrer que ces deux crises n'en font qu'une, qu'elles sont les deux revers de la même médaille.

Mais de quoi s'agit-il exactement ? Est-il possible de rendre un tant soit peu intelligible la situation actuelle parasitée par des approches comptables, gestionnaires ?

Contre la lecture habituelle qui réfère les problèmes du système de protection aux transformations du marché du travail dans le cadre de la mondialisation (le chômage en est son expression la plus manifeste) et aux mutations démographiques (allongement de l'espérance de vie) sources de déséquilibres budgétaires, je propose, sans nier l'importance de ces deux mutations, une autre hypothèse qui je dois le dire, a été confortée par la lecture du rapport de M. FAUCHEUX auquel je me permettrai de faire plusieurs fois référence. J'ai trouvé dans l'histoire de votre CREAL qu'il relate, un souci permanent d'analyser les transformations politiques, économiques et sociales pour tenter de comprendre, de redonner sens à l'intervention sociale, aux politiques sociales et à leur dysfonctionnement. Un travail critique au sens noble de dévoilement.

Mon hypothèse est donc que la protection sociale est un élément central de la démocratie, qu'elle a été pensée historiquement comme consubstantielle à elle et que sa crise renvoie à une crise de la démocratie elle-même. L'impasse dans laquelle se trouve cette institution n'est qu'une expression paroxystique d'une démocratie incapable depuis quatre décennies environ de préfigurer un avenir commun, de gouverner rationnellement la collectivité pour l'orienter vers un futur où la solidarité et la justice sociale seraient un objectif prioritaire.

Pour vous soumettre cette hypothèse, je propose une entrée historique afin de saisir d'où nous sommes partis, quel a été le parcours de construction du système et les signes d'une déconstruction en cours. Eclairer une situation que l'on a la prétention de vouloir réformer, de

¹ Colette Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des sciences humaines, 2014.

vouloir adapter aux transformations de la société, devrait être, me semble-t-il, un préalable. Le problème, c'est que peu de responsables politiques de toutes tendances s'en donnent les moyens.

Troisième République

Pourquoi partir de cette période alors que la question du paupérisme qui frappe le monde ouvrier est connue depuis le début du 19^{ème} siècle ? (en 1840, sont publiées deux enquêtes sociales célèbres, celles de Villermé et de Buret). La caractéristique de cette période c'est ce que j'appelle la « fin du rêve libéral » ou crise du libéralisme que traduit bien cette question sociale qui sévit depuis un siècle. Cette situation de paupérisme montre que la liberté proclamée en 1789 est un leurre pour une très large part de la population que l'exploitation industrielle maintient aux marges de la survie, dans une situation d'infériorité sociale, voire d'assujettissement. Cette « liberté libérale conçue » comme donnée « Tous les hommes *naissent* libres et égaux en droit » (1^{er} article de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) est une illusion qui alimente la division sociale et invalide la signification et la réalité de l'égalité civile. Une société n'est pas une addition d'individus, un agrégat d'individus tous *également* libres au départ et qui n'auraient qu'à faire jouer leur liberté. Une société se caractérise par une interdépendance d'individus fort inégaux en atouts et handicaps sociaux, culturels, économiques dès la naissance. Dans une telle configuration, les mieux dotés deviennent, j'allais dire obligatoirement, « naturellement », les prédateurs des moins bien dotés.

Que veut dire alors liberté politique d'individus asservis économiquement et socialement ? Quel est le sens du suffrage universel dans une telle situation ? Jean JAURES déclarait en 1893 : « Au moment même où le salarié est souverain dans l'ordre politique, il est, dans l'ordre économique, réduit à une sorte de servage ». A la fin du 19^{ème} siècle, on admet enfin « *qu'il ne peut y avoir de liberté sans sécurité, il ne peut y avoir d'égalité sans solidarité* ».

C'est le début d'une conception politique de la protection individuelle qui ne peut être séparée d'un projet collectif articulant tous les secteurs de la vie commune. Elle ne peut se concevoir indépendamment du tout social. On peut la qualifier de conception solidaire. Entre les deux grands blocs idéologiques du moment, le marxisme d'un côté et le libéralisme de l'autre, se dessine une sorte de 3^{ème} voie.

L'idée de solidarité permet de penser une société où l'interdépendance sociale entre les individus serait construite juridiquement de façon à ce que la dépendance des uns envers les autres produise de l'émancipation et non soumission et domination. Léon BOURGEOIS, celui auquel on réfère en général cette théorie, parle d'« une théorie d'ensemble des droits et des devoirs de l'homme dans la société ». *Nous ne naissons pas également libres*, c'est le constat à partir duquel le principe de solidarité prend corps et à partir duquel la légitimité de la construction juridique d'un lien social s'élabore.

Dès lors, l'Etat s'attribue un rôle constitutif dans la construction d'une société démocratique. Par l'élaboration de politiques sociales, il vise à organiser une communauté de citoyens libres, une nouvelle forme d'appartenance que je qualifie de *solidarité d'appartenance*, dans laquelle chaque individu par son travail s'oblige envers la collectivité qui à son tour s'oblige au titre de la dette envers ses membres. Parmi les grandes lois de cette époque, la loi scolaire évidemment est à juste titre citée en premier comme l'institution d'éducation à la citoyenneté. En paraphrasant Simone DE BEAUVOIR, je dirais qu'on « ne naît pas citoyen, on le devient ».

Les trois grandes lois d'assistance sont pensées comme complémentaires. La loi d'*Assistance médicale gratuite* (15 juillet 1893) est un prêt envers les malades qui récupéreront leur capacité de travail ; celle sur le *Service des enfants assistés* (27 juin 1904) est un placement envers les enfants qui coopéreront bientôt à l'œuvre commune ; la loi d'*Assistance aux vieillards, infirmes et incurables* (14 juillet 1905) est le paiement d'une dette envers des personnes qui ont déjà travaillé.

Réservées aux Français, elles traduisent le lien qu'elles contribuent à tisser entre le citoyen et la nation. Elles seront suivies par des lois d'assurance : 1910 Retraites ouvrières et paysannes, 1928-30 sur les assurances sociales obligatoires. La mise en place de l'impôt sur le revenu (1918) est aussi un moment essentiel de cette stratégie. Toutes ces politiques et bien d'autres (le syndicalisme 1884) en éduquant, redistribuant, soignant visent à produire des individus capables d'assumer leur responsabilité, à devenir des citoyens libres.

Se construit une nouvelle forme d'appartenance, c'est pourquoi je parle de *solidarité d'appartenance*, dans laquelle chaque individu par son travail s'oblige envers la collectivité qui à son tour s'oblige au titre de la dette envers ses membres. Toutes à des degrés divers expriment la solidarité entendue comme *compromis* visant à concilier l'indépendance individuelle et la cohérence collective en *articulant les parts respectives* de responsabilité individuelle et collective. La question à laquelle elle répond est la suivante : comment faire vivre ensemble des individus libres, déliés ? Comment organiser une vie collective qui non seulement respecte la liberté individuelle mais la fasse advenir et la protège ?

La Libération

Après deux guerres mondiales et une crise économique majeure (1929), il y a un consensus des grandes familles politiques (MRP, gaullistes, socialistes et communistes) autour de « l'idée socialiste ». Ce n'est pas l'idée d'un parti politique, elle transcende bien au contraire les familles politiques de l'époque. L'idée socialiste, c'est le projet d'une organisation réfléchie de la société qui imprègne fortement la pensée politique de l'époque en mettant l'accent sur la nécessité *d'organiser* rationnellement une société juste et solidaire dans laquelle prendrait place une véritable *politique de protection*. Une société capable de définir rationnellement le vivre-ensemble en fonction des deux valeurs constitutives : liberté, égalité. La Sécurité sociale a été pensée comme pièce centrale de ce nouveau cours démocratique, c'est-à-dire une institution qui participe à l'émancipation des individus et contribue à les faire membres de la société. Contrairement aux lois d'assurances sociales précitées ayant pour objectif de protéger les catégories les plus vulnérables du monde du travail, la Sécurité sociale a pour objectif de « solidariser » l'ensemble de la société. L'objectif est de construire l'interdépendance collective de façon à faire régner la sécurité en son sein. « Prolonger en temps de paix la solidarité du temps de guerre » aimait à rappeler Pierre LAROQUE le fondateur le plus célèbre de l'institution.

Le Programme du CNR (Conseil National de la Résistance) intitulé *Les jours heureux* (24 mars 1944) prévoit « 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 ».

Les principes sont posés et pour ce faire la Sécurité sociale devait résulter selon Pierre LAROQUE, de l'articulation de trois politiques :

- une politique économique portée par la recherche du plein emploi que suppose et à la fois renforce la Sécurité sociale ;
- une politique d'équipement sanitaire et d'organisation médicale de prévention et de soins étendue aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ;
- enfin, et c'est certainement l'élément le plus novateur et le plus volontariste, une politique de redistribution « tendant à modifier la répartition qui résulte du jeu aveugle des mécanismes économiques ».

Il s'agit bien on le voit d'organiser politiquement l'interdépendance sociale qui, si elle était laissée à sa propre dynamique, ne ferait qu'accroître les déséquilibres entre les positions et les pouvoirs.

Les résultats ? On doit parler d'une dualité de résultats.

- 1/ « L'effort social de la Nation » porte très vite ses fruits. Les progrès induits par l'organisation embryonnaire de la solidarité sont suffisamment importants pour que s'amorcent de véritables transformations, sensibles dans plusieurs secteurs : protection, réduction de l'insécurité, redressement de la démographie, au niveau sanitaire... Ce « New Deal » de la Libération engendre un ample essor économique en conjuguant l'effort social que les entreprises et les collectivités ont dû consentir et l'implication de la population active dans le redressement de l'économie.
- 2/ Mais dans le même temps, cette politique s'instaure sur une ambiguïté fondatrice, une véritable institutionnalisation des équivoques va se développer très rapidement au travers des contestations de groupes corporatistes qui veulent garder leurs acquis (médecins, enseignants, cadres, cheminots, paysans...) et leur identité. Ce dont il s'agit en fait, c'est d'un conflit entre deux conceptions de la protection et donc deux conceptions de la solidarité : protection/solidarité professionnelle et catégorielle à base assurantielle et une protection/solidarité nationale renvoyant à un mode d'organisation collective nécessitant un système mixte de financement. Le patronat et les syndicats se sont retrouvés sur la première ligne. D'ailleurs l'ordonnance fondatrice de 1945 dit « *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 supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maladie ou de maternité qu'ils supportent* ».

Le glissement est clair : on passe des citoyens aux travailleurs et à leurs familles. Parmi les raisons de ce glissement, la question du mode de financement est centrale. Je n'ai pas le temps de l'expliquer ; disons seulement que si le choix est fait en 1945 de retenir comme mode privilégié de financement les cotisations salariales et patronales, tous les grands acteurs sont convaincus de la nécessité d'élargir et de diversifier rapidement les sources de financement. Peu à peu cette conviction va s'éteindre et les syndicats lutteront pour maintenir les cotisations comme mode central de financement.

Cependant, la généralisation de la protection fut effectuée mais en contournant ces résistances, en imposant des transferts, en comblant des déficits, en ayant recours à l'assistance qui par ailleurs est fortement critiquée, en utilisant des techniques complexes, parfois contradictoires ... La question centrale du financement ne sera jamais réellement, clairement affrontée. Le bénéfice de la protection est étendue *subrepticement*, via des mécanismes comptables peu lisibles, en tout cas sans effort pédagogique ni véritable débat.

Toutes ces contorsions ont leur part de responsabilité dans les problèmes actuels et développent une série d'apories qui ne résisteront pas aux transformations économiques, démographiques dont nous avons parlé. C'est ainsi que se dessine très tôt l'ébauche d'une séparation entre les protégés assurés et les autres, ouvrant une brèche dans laquelle va se déployer une approche gestionnaire présentée comme rationnelle face à une situation de plus en plus confuse ; elle est investie de remettre de l'ordre et de l'efficacité.

Dans le contexte idéologique de la fin des années 1960 où le marché est présenté comme plus apte que l'Etat pour faire face aux difficultés économiques, à « la société bloquée » (CROZIER), la Sécurité sociale est pointée comme non seulement incapable d'affronter ces défis mais pour certains c'est le mal lui-même : désincitation au travail, déresponsabilisation... Les rapports entre l'économie et le social sont posés en termes concurrentiels.

Dès lors la réforme de 1967, première réforme importante des ordonnances de 45, censée s'attaquer au déficit chronique, ouvre la voie au raisonnement gestionnaire posé comme « neutre et objectif » qui relèguera peu à peu au second plan la conception politique de la protection. *On ne débat plus sur la place de la sécurité sociale dans la société mais sur sa place dans l'économie.* L'institution perd peu à peu sa dimension instituante pour être appréhendée sous l'angle d'une vulgaire entreprise soumise pour survivre, aux règles d'une bonne gestion.

La mise en scène médiatique que furent les Etats-généraux (1987) de la Sécurité sociale (en réaction aux ordonnances de 1967) dépolitise davantage encore la question. P. SEGUIN dit « les Etats-généraux ne constituent pas un débat de nature politique »/ BERGERON (FO) « ne mêlons pas la politique à cette affaire »... Ce refus de confronter des conceptions différentes de société et de mode de protection ouvre la porte à l'expertise administrative qui s'impose peu à peu comme seule source de légitimité. Pour mettre fin à la « dérive du bateau ivre » P. SEGUIN prône l'approche entrepreneuriale². Sont aussi réaffirmées la prédominance du principe d'assurance, la nécessaire séparation entre solidarité professionnelle et solidarité nationale³. A cela, Simon NORA ajoute la recommandation d'une plus grande ouverture au privé et la création de « zones d'assurances qui permettent pour des risques mineurs et pour les gens plus aisés » de choisir entre « les prestations collectives et le revenu libre. »

Notons que l'assistance n'a pas été invitée à prendre part aux débats, ce qui en soi signe la victoire symbolique de la philosophie assurancielles et la distance prise par rapport aux options de la Libération. Alors même que se déroulait le spectacle des Etats généraux, P. SEGUIN inaugurerait un centre d'accueil pour les exclus du système de protection conscient du « véritable constat d'échec pour les pouvoirs publics » que cela représentait. Tous les ingrédients sont réunis pour, comme le déclarait le ministre, préparer les esprits, les convaincre qu'il n'y a pas d'autre voie possible que des politiques restrictives réduisant de fait la protection des plus faibles et vulnérables, ouvrant la porte aux protections privées pour les populations aisées créant par là même de nouvelles inégalités : 7 % de la population française est sans complémentaire ce qui lui ferme quasiment l'accès aux soins. C'est ainsi que s'accélère un *processus de dualisation* que traduit bien le RMI (même si à l'époque on a salué peut-être naïvement cette mesure en y voyant un renouvellement de politiques sociales) : le développement d'une sphère à part, celle de la *gestion de la pauvreté* qui sous couvert d'une pléthore de mesures dites de politiques de l'emploi par exemple, produisent des travailleurs pauvres et ont du mal à remplir leur tâche d'intégration, d'une multiplication d'allocations et de secours qui maintiennent sur les marges de la société des populations de plus en plus importantes.

On entre à ce moment-là me semble-t-il dans ce que je qualifie de *solidarité d'accrochage*, véritable dénaturation du principe de solidarité. En effet, elle n'exprime plus la volonté politique de maîtriser ou d'orienter des logiques collectives en vue d'assurer le maintien de l'appartenance de chaque individu à la collectivité, l'attachement à une réciprocité entre apports individuels et collectifs. Cette nouvelle forme de solidarité incarne des interventions de compensation et de responsabilisation individuelles. Elle vise tout au plus à sauvegarder une cohésion sociale minimale par une relation assistancielle impuissante à articuler l'individu à la société, à réaffirmer activement une conscience d'appartenance au nom de l'interdépendance sociale. Cette solidarité n'ambitionne pas de devenir le moteur d'un changement social. Au mieux assure-t-elle la survie d'une population toujours plus importante et que sa dépendance fait soupçonner d'irresponsabilité. N. QUESTIAUX avait très bien vu ces dangers lors de la parution en 1974 du livre de Lionel STOLÉRU : *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*.

C'est pourquoi **en guise de conclusion**, je dirais que nous avons en tant que citoyens, professionnels... un devoir, celui de lutter contre la vulgate économiciste pour poser à nouveau les problèmes en termes politiques, quel vivre-ensemble voulons-nous ?

Je voudrais pour cela prendre un exemple et revenir au texte de M. FAUCHEUX. La loi de 1975 sur les personnes handicapées à la suite des circulaires ministérielles sur la sectorisation psychiatrique (1960), est selon moi une des dernières lois *d'inclusion démocratique* même si dans la pratique, les choses seront plus compliquées. Elle a pour objectif de rapatrier au sein de la société des personnes marginalisées par leur handicap, de leur permettre de vivre leur citoyenneté

² et ³ « Aborder les problèmes du système de santé dans une logique d'entreprise », *Rapport du Comité des Sages des états généraux de la Sécurité sociale*, (s.n.d.a), 1987, p. 45.

par une intégration dans le monde ordinaire du travail quand cela est possible, par des accès aux services publics... C'est une loi qui vise une *solidarité d'appartenance* que seule une allocation ne peut effectuer.

C'est bien le combat que rappelle M. FAUCHEUX concernant l'intégration des enfants handicapés dans le système scolaire ordinaire. Il met aussi à juste titre me semble-t-il, l'accent sur la contradiction inhérente à la loi contre les exclusions (1998) qui, visant « à *garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* » n'apporte que « des solutions de rattrapage », elle ne « réinterroge pas les dispositifs ordinaires de chaque secteur pour qu'ils se modifient pour éviter les exclusions » (p. 54)

Je vois dans cette façon de procéder le cœur de problèmes contemporains. De façon plus globale, depuis la fin des années 70/le début des années 80, on abandonne la lutte contre les inégalités au profit d'un combat contre la pauvreté. Cette substitution traduit et explique une partie de l'impuissance politique actuelle dans le champ social. Dans la lutte contre les inégalités, on intervient sur des logiques collectives pour réduire les écarts entre les groupes, les individus. Avec l'abandon de cette politique, on assiste à une prolifération de droits *spécifiques* pour les diverses cohortes de pauvres sans s'attaquer aux logiques collectives qui sont à l'origine de ce surcroît de pauvres. C'est un changement fondamental de regard politique. Comme l'a écrit Pierre-Jean IMBERT dans la revue *Droit Public* : droit des pauvres, pauvres droits ? Source de stigmatisation et de nouvelles inégalités.

Nous sommes condamnés à lutter contre la dominante idéologique du marché, des intérêts individuels, des droits individuels que malheureusement nous avons tous plus ou moins intégrée et qui nous fait perdre de vue qu'une société démocratique c'est un tout extrêmement fragile, toujours en équilibre instable, qui nécessite un consensus sur certaines valeurs de base pour fonctionner et éviter de basculer dans une décohésion, une anomie. Cela nécessite ce que Pierre LAROQUE qualifiait « d'éducation à la solidarité ». En parlant de la Sécurité sociale, il disait qu'il fallait « *Fonder l'institution dans son ensemble sur une solidarité consciente de tous ceux qui contribuent. [...] L'indispensable et jusqu'ici trop insuffisante éducation de la solidarité [...] est la condition de la pleine efficacité sociale de l'institution* ⁴ ». Et comme, poursuit-il, « *la conscience de la solidarité qu'implique ce résultat n'existe pas spontanément, il importe de la créer et de l'entretenir par un effort d'éducation, condition fondamentale de la poursuite et de l'expansion de l'institution dans les années qui viennent* ».

C'est une tâche difficile mais très belle que chacun à notre niveau nous pouvons, nous devons entreprendre et que votre CREAL mène depuis longtemps.

⁴ P. Laroque, « Sécurité sociale et vie publique », *Droit social*, n° 12, 1960, p. 667.