

## **L'URGENCE SOCIALE au cœur de l'avenir en commun**

Réunion publique du 29 mars 2017, AGECA

Réunion co-organisée par les groupes d'appui GHS18 et Spartak du 11e

### **Intervention de Michel Pigenet, historien**

Je partirai de deux faits :

1/ Le premier, une anecdote, se déroule en Chine, en 2013, où je me trouvais pour un cycle de conférences sur l'histoire de la protection sociale en Europe. A Pékin, cette histoire suscitait le débat, mais était comprise. A Hangzhou, près de Shanghai, capitale financière et fière de l'être, l'intérêt n'était pas moindre, mais sur fond d'incrédulité des étudiants. Leur première réaction relevait du constat accablé : "Mais, vous fabriquez des assistés !".

2/ Le second renvoie à un récent sondage d'opinion en France (15 mars) concernant la protection sociale : 65 % des sondés se déclaraient satisfaits du système actuel, trouvaient qu'il fonctionnait bien ; mais 78% des sondés pensaient cependant qu'ils payaient plus qu'ils ne recevaient ; 75 % des sondés estimaient que la priorité de l'heure était de lutter contre... l'assistanat.

L'enquête rendait compte, on ne peut mieux, des contradictions d'une opinion déboussolée devant la dégradation déplorée d'un système dont on salue les bases et les objectifs de solidarité, mais dont les lacunes croissantes sapent le large consensus qui présida à son avènement. A partir de là, deux options sont possibles : renouer avec la solidarité ou prendre le tournant du chacun pour soi qui préserverait un minimum de protection par un dispositif d'inspiration caritative et réservé aux plus pauvres. N'est-ce pas dans cette direction que conduit, à terme, l'évolution du financement de la Sécurité sociale, initialement fondé sur les cotisations, vers une fiscalisation croissante, abandonnant au passage une partie de la protection, celles des « bons risques » (comme on dit en langage assurantiel) aux mutuelles et, plus encore, aux compagnies d'assurances ? Dans cette perspective, il est à craindre que les égoïsmes ne tardent pas à prendre le dessus et qu'à l'occasion des débats budgétaires, les crédits destinés à la protection des plus faibles et des sans-voix servent de variable d'ajustement des politiques d'austérité et de réduction des déficits. Que ceux qui doutent qu'une telle dérive soit concevable en France, s'interrogent sur le sens des remises en cause intervenues depuis trois décennies, lisent les programmes des Fillon, Macron et Le Pen ou s'informent sur ce qui se passe aux Etats-Unis aujourd'hui même.

#### **Qu'est-ce que la protection sociale ?**

Il s'en faut que la protection sociale se réduise à sa pièce majeure et pivot, la "Sécurité sociale".

Avant d'en venir à ses contours et à sa définition, observons la virulence des critiques dont on accable la protection sociale. A en croire ses contempteurs :

- elle grèverait les finances publiques ;
- elle accroîtrait les "charges" des entreprises dont elle affaiblirait la compétitivité;

- elle serait trop large, trop généreuse, et entretiendrait une mentalité d'assistés.

Bref, la protection sociale, loin d'être la solution à la question sociale, serait en réalité son problème.

Ici, il importe de ne pas se laisser piéger par les mots. Ainsi en va-t-il de l'usage inconsidéré du vocable de « charges », terme dépréciatif, synonyme d'entraves et de contraintes, et qui, substitué à celui de cotisations, occulte le devenir de ces dernières, restituées sous forme d'indemnités, de prestations et d'allocations.

### **Un choix de société.**

L'étude historique invite à une approche plus large de la protection sociale. En ce sens, la protection sociale englobe l'ensemble des dispositifs destinés à « protéger » - entendez défendre, secourir, prévenir, assurer, compenser, réparer... - les individus et les groupes - familles, communautés, catégories socio-prof., générations, sexe... - contre les effets d'une infériorité économique, sociale, culturelle, morale, physiologique, etc., durable ou temporaire - coup du sort ou non : maladie, chômage, invalidité, enfance, vieillesse, grossesse...

Autant dire qu'elle couvre un large champ.

Elle procède de situations et de modalités très variées, notamment réglementaires de type sécuritaire – en matière de licenciement, d'hygiène, de conditions de travail, d'obligation scolaire, etc. – de prestations en espèce ou en nature - indemnités, allocations, bourses, services (crèches, dispensaires...).

Ainsi posée, la problématique historique de la protection sociale en recoupe d'autres, qui en éclairent les ambitions, les formes et l'évolution. Toutes sont indissociables de la question sociale, récurrente et concomitante, aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, des phénomènes majeurs que sont l'entrée dans « l'ère des masses », la « seconde industrialisation » et la démocratisation politique.

Affaire de législation, d'institutions, de procédures, de techniques et de financements, certes, mais d'abord et surtout, ainsi que le suggère la question financière, peu ou prou synonyme de redistribution, de choix de société, avec ce que cela implique de tensions, de conflits, de luttes sociales et politiques. Mais plus fondamentalement, la protection sociale est affaire de civilisation, dont elle peut être l'un des indices les plus sûrs.

**En France, ce choix de civilisation a à voir avec la construction de l'Etat social républicain, que nous tenons pour le stade suprême de l'Etat-nation.**

En ce domaine aussi, et comme souvent, un détour par la Révolution française s'avère nécessaire. Ainsi n'est-il pas indifférent de rappeler que le premier rapport du Comité de mendicité de l'Assemblée constituante préconisait le « droit à la subsistance » des inaptes au travail et ajoutait que « la misère des peuples est un tort des gouvernants ». Pointe avancée de la Révolution, la Constitution « montagnarde » de 1793 érige « les secours » en « dette sacrée », cependant que les lois du 28 juin 1793 et du 11 mai 1794, instituent le droit à l'assistance, ouvrent le Grand-Livre de la Bienfaisance nationale au bénéfice des anciens, mères, veuves, orphelins... qui se voient garantir des soins et une aide à domicile. Fraternité oblige, on conçoit alors l'idée d'une cérémonie annuelle afin

« d'honorer » les malheureux. Pour les révolutionnaires, citoyenneté et solidarité vont de pair dans une société qui répugne à l'inégalité sociale, qui menacerait l'autonomie des plus pauvres ou fragiles vis-à-vis des plus riches.

C'est bien là le point de départ de la Révolution française, qui fut aussi une révolution sociale. Pour autant, les révolutionnaires français créent simultanément les conditions qui freinent la réalisation de leurs objectifs. Dans leur esprit, la société idéale serait une France de petits propriétaires indépendants – vers laquelle certains tendent au moyen de la vente par petits lots des biens nationaux. Ce que le compromis sociopolitique révolutionnaire réalisa en partie dans un pays où la petite propriété rurale et urbaine résista plus longtemps qu'ailleurs aux expropriations et à la concentration capitalistes. Cette fragmentation sociale et la relative porosité des frontières sociales au sein du petit peuple et des classes moyennes ont contenu la prolétarisation de masse observée ailleurs, notamment au Royaume-Uni et en Allemagne. Par suite, la protection-propriété put paraître plus solide et préférable à une protection sociale synonyme de prélèvements fiscaux et de cotisations aux résultats incertains.

Ainsi la Révolution française nous a-t-elle légué un double héritage gros de tensions durables : d'une part, la reconnaissance d'une « dette sacrée » à l'égard des citoyens en difficulté et, d'autre part, une forte réticence devant le financement de cette dette. De là découle l'émergence tardive et complexe de l'Etat social républicain au tournant des XIXe et XXe siècles, après bien des étapes qu'il serait présomptueux de prétendre résumer ici.

Sa construction, fruit de compromis, qui ne l'inscrivaient pas à leur horizon, et d'exigences porteuses de nouvelles transformations radicales, n'est pas étrangère au processus de démocratisation politique et sociale. Dès lors que le scrutin est libre, le suffrage universel oblige les élus à se soucier des attentes du plus grand nombre, désormais en mesure de faire valoir leurs droits et leurs intérêts à faire valoir à travers des mobilisations et des luttes.

Entrent également en ligne de compte les évolutions à l'œuvre dans l'économie et la société. La « seconde industrialisation », entamée dans les années 1870-1880, est marquée par l'essor de branches inédites – sidérurgie, chimie, électricité... -, qui poussent au gigantisme d'équipements et immobilisent des masses considérables de capitaux, dont la mise en valeur réclame un usage intensif et ininterrompu, 24h sur 24, 365 jours sur 365. Ce bouleversement technico-économique précipite celui de la condition salariale. Jusque-là, les embauches demeuraient fluctuantes, intermittentes, accordées à la mixité des statuts sociaux et à la polyvalence des activités, qui faisait du même individu un ouvrier des carrières, du bâtiment, des mines, etc., une partie de l'année et un artisan à son compte ou un exploitant agricole les autres mois. Seuls échappaient à ces combinaisons complexes les rares spécialistes, que les employeurs s'efforçaient d'attacher à l'année à leur entreprise. Dorénavant, il s'agit d'assurer le fonctionnement en continu des grandes usines, ce qui suppose la stabilisation de tout son personnel.

Dans ce contexte, le salariat moderne se définit autour de la notion juridique et sociale de subordination, dans le cadre d'un contrat de travail qui, à durée dorénavant indéterminée, en stipule les devoirs, mais aussi les droits sur fond de domination. Car le rapport social demeure inégal entre les salariés, dont l'existence est conditionnée par l'embauche, et l'employeur, seul maître d'en décider. Il n'empêche, fidéliser suppose d'offrir des garanties, des protections, aux sources du paternalisme – logement, formation, retraites... Toutes les entreprises n'ayant pas les moyens de

telles œuvres, des projets se font jour d'un paternalisme de type nouveau, plus général, dont l'Etat serait l'initiateur et le régulateur.

En tout état de cause, l'optimisme initial des libéraux dont la conviction des capacités du marché à éradiquer la misère s'érode au fur et à mesure que se succèdent les crises. Qu'ils viennent du christianisme social ou du solidarisme radical, des « réformateurs sociaux » s'affirment et se retrouvent dans la reconnaissance de la nécessité d'une intervention publique sur le terrain social. . Les luttes ouvrières ont, bien entendu, leur part, décisive, dans ces réformes que les membres les plus perspicaces des classes dirigeantes promeuvent afin d'écartier le spectre de la révolution sociale.

Fait significatif, les avancées de la protection sociale sont souvent contemporaines des périodes de crise et/ou de guerre. En ces circonstances, plus qu'en temps ordinaires, la cohésion de la nation est soumise à rude épreuve. Faire « nation » exige alors un minimum de solidarité. Celles ainsi attendues au front et dans les usines de l'arrière ne valent que pour autant que les sacrifices consentis sont équitablement partagés sur le moment, mais contiennent encore la promesse d'une plus grande justice sociale à l'avenir. Ces questions, posées durant la Première Guerre mondiale, le sont avec une force décuplée pendant la Seconde Guerre mondiale. L'appel au combat contre l'Occupant, Vichy et le fascisme lie indissociablement l'objectif de libération nationale et celui d'une émancipation sociale. Ce que consigne, dans la clandestinité, le [programme du CNR](#) adopté en mars 1944, qui dessine les contours d'une République démocratique et sociale, attentif à la protection sociale et promoteur d'une Sécurité sociale inédite.

De fait, au sortir de la guerre, la poussée à gauche et l'influence des partis ouvriers – le PCF et la SFIO obtiennent la majorité absolue aux premières élections d'octobre 1945 - permettent la création d'une Sécurité sociale reposant sur la solidarité. Outre une couverture sociale plus étendue que jamais, son fonctionnement, financé par des cotisations patronales et salariales, repose sur des administrateurs élus à raison de 3 représentants des salariés pour 1 du patronat. Le système par répartition, généralisé pour tous les risques couverts – maladie, vieillesse, famille – et grâce auquel les biens portants paient pour les malades, les actifs pour les inactifs, exclut la théâtralisation et le recours aux intermédiaires financiers. Mais il y a plus, la Sécurité sociale ancre dans le présent le principe d'une solidarité généralisée : « de chacun selon ses capacités à chacun selon ses besoins ».

Cette audace heurte nombre d'intérêts, dont l'opposition immédiate ne saurait se mesurer à la quasi-unanimité qui s'exprime à son propos au sein de l'Assemblée consultative. Ainsi en va-t-il du patronat, d'une partie du corps médical, qui redoute une fonctionnalisation, des indépendants ou de la CFTC, attachée aux caisses d'affinités et hostile à l'hégémonie prévisible de la CGT. A peine mise en place, la Sécurité sociale est critiquée pour son coût en ces temps d'extrême pénurie dans une France à reconstruire, situation qui souligne a contrario le volontarisme de ses fondateurs. Bientôt viendront les campagnes contre ses déficits, conséquences de son succès, en particulier du côté du risque « maladie », derrière lequel se profilent l'amélioration de la condition sanitaire de la population, l'allongement de l'espérance de vie, l'équipement hospitalier du pays, les progrès de la médecine...

Sans doute le suivi médical ou l'offre pharmaceutique ne sont-ils guère comparables avec ceux d'aujourd'hui. Pour autant, la fixation du taux de remboursement à 80 % des soins et des médicaments souffre la comparaison avec celui des années 2010, tombé à près de 50 % en moyenne, recul significatif de l'évolution des ambitions d'une Sécurité sociale, dont ont pu profiter les « complémentaires » de diverses natures, assurances privées comprises, voie ouverte à la

marchandisation-financiarisation de la santé à laquelle participent également la concentration en cours des cliniques privées.

On peut soutenir sans hésiter que notre sécurité sociale est en cause désormais. Si nous laissons encore la situation se dégrader, le mécontentement se retournera contre la Sécurité sociale, par le même processus qui, par le passé, avait conduit nombre d'ouvriers à refuser de cotiser pour les Retraites ouvrières et paysannes instituées en 1910. A quoi bon, expliquaient-ils, cotiser en prévision d'une « retraite pour les morts », fixée à 60 ans quand leur espérance de vie avoisinait 49 ans ?