



État-providence ou État social ?

par Pierre Miléo, docteur en histoire, membre du CREAL76

Lors de son discours du 23 mars 2020, le président de la République, Emmanuel Macron, a évoqué les bienfaits de l'État-providence pour résoudre la crise économique et sociale qui accompagnera et succèdera à celle, sanitaire celle-là, du Covid-19.

Il en avait déjà donné sa conception, fort libérale, en 2018 devant divers publics - mutualiste et parlementaire - insistant sur sa nécessaire « efficacité » et « responsabilisation » du nouvel « État-providence du XXI^e siècle » qu'il projetait de construire alors¹.

Pour appuyer son propos du 23 mars 2020, il a fait également référence aux « Jours heureux » qui est le titre du programme du Conseil national de la Résistance (CNR). Ils ont accompagné la création de l'État social proclamé par la constitution de la IV^e République. Ce programme politique, économique et social avait été établi avec la participation des partis politiques et les syndicats qui avaient participé à la résistance contre l'occupant nazi et appelait à une transformation du pays en « une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

Alors la différence entre ces deux concepts, « État-providence et État social », existe-t-elle ? ou bien s'agit-il simplement de deux synonymes et donc d'une querelle de vocabulaire qui n'a pas lieu d'être ?

Origine du mot « État-providence » :

Les différents historiens et sociologues qui se sont penchés sur la question entretiennent toujours des polémiques qui n'amènent pas à des conclusions très claires sur ce sujet. Il est vrai que son intitulé pose déjà question dans l'emploi du terme « providence » qui diffère selon les dictionnaires. Selon les uns, la providence suppose la quantité et la profusion qu'implique ce terme, les autres insistent sur la provenance divine des bienfaits distribués et donc de son exceptionnalité. Si, à partir de cette définition des désaccords se font jour, il y a accord pour les tenants de cet état sur la hiérarchie dans la distribution de biens qu'il peut générer. Ladite distribution doit venir d'en haut et être contrôlée par une administration tatillonne², les bénéficiaires devant, soit justifier, soit prévoir le financement de ce qu'ils réclament. Dans tous les cas possibles, l'État doit éviter d'y recourir et s'efforcer de faire appel à l'initiative privée. Corrélativement et idéologiquement, cet État s'appuie sur une forte moralisation - la « responsabilisation » - des attributaires. C'est pourquoi, ils doivent être encadrés par des personnes morales et/ou compétentes pour gérer et distribuer les prestations existantes ou consenties. C'est en gros, un système qui repose sur l'assurance et qui bien sûr pro-

tège d'abord ceux qui peuvent se la payer de la plus large à la plus réduite.

Mais quelle réalité donner à un tel état ?

Elle est très réduite car elle garantit un minimum de risques qui généralement sont les plus dangereux pour l'entièreté de la société. Cette « protection » sommaire s'adresse à la partie de la population la plus faible économiquement. Pour celle-là, l'adhésion à l'assurance (maladie, vieillesse, chômage) est obligatoire. Pour le reste de la couverture des risques sociaux, il est fait appel à l'initiative privée et volontaire, tant dans la manière pour l'obtenir que dans celle de la distribuer. C'est la fonction des assurances privées, œuvres sociales et organisations humanitaires privées, que financent des cotisations, des quêtes publiques de toutes sortes, générant une économie parfois très lucrative notamment dans les domaines sanitaire, social et de formation universitaire et professionnelle. Dans ce dernier domaine, cet État-providence va jusqu'à entretenir en son sein deux systèmes d'éducation et de formation concurrents, l'un public et l'autre privé, avec ses seuls fonds.

Les nouvelles réformes du Code du travail, de l'hôpital et celle du projet de réforme des retraites illustrent bien les objectifs de cet État-providence : faciliter la concurrence

¹ Cf. Les différents articles de presse parus en juin et juillet 2018

² Le nombre d'ayants droit à une allocation sociale et ne la réclamant pas varie entre 10 % et 36 % selon les cas et la nature de l'allocation. Les causes en sont l'absence d'information, de demande, de réponse à une demande ou sa complexité administrative pour l'obtenir, enfin l'insuffisance de formation du personnel chargé d'informer l'ayant droit. Cf. l'article de

Fabien Lebouc, « Est-ce que 40 % de personnes ne touchent pas les aides sociales auxquelles elles ont droit, comme le dit Mélenchon ? » dans *Libération* du 19 juin 2018. www.liberation.fr/checknews/2018/06/19/est-ce-que-40-de-personnes-ne-touchent-pas-les-aides-sociales-auxquelles-elles-ont-droit-comme-le-di-1660094

du marché et l'initiative privée, garder un revenu minimum commun à tous, pour la retraite par exemple et laisser l'individu le compléter à sa convenance si toutefois, il le peut, en épargnant ou en jouant ses gains supplémentaires à la Bourse. Il en est de même pour la santé ou un panier minimum de soins coûteux est pris en charge par l'Assurance maladie à 100 % mais où un autre panier plus large de soins jugés non essentiels n'est que partiellement ou pas remboursé. C'est la couverture complémentaire de l'assurance maladie, les mutuelles ou assurances privées, qui peut couvrir, souvent partiellement, le « reste à charge » que génère ce dernier panier. Néanmoins, ce système amène un nombre non négligeable de citoyens à « renoncer aux soins », ne bénéficiant pas des moyens de se payer cette couverture complémentaire qui entend intervenir dans la gestion de l'Assurance maladie. Ainsi, selon une étude de l'INSEE, 3,7 % de Français avaient renoncé à des soins médicaux et 6,6 % à des soins dentaires, en 2007³. Pourtant, cela n'empêche pas les tenants de cet État de vitupérer sur le « pognon de dingue » que nécessite son fonctionnement.

Au surplus, cet État-providence ne progresse que très lentement pour faire évoluer favorablement une revendication sociale. L'histoire des retraites l'a largement montré et on peut y voir comment on parvient à dénaturer un système qui marche et fournit un bilan positif, le système par répartition en un système redoutablement risqué pour l'assuré - puisque indexé sur la valeur en Bourse - le système par capitalisation.

Enfin, cet État ne distribue que des secours éventuels, limités en nombre et dans le temps et qui n'ont aucun caractère obligatoire pour les gouvernants, ni au regard de la loi. Ils ne peuvent être exigés et bien souvent c'est la loi du « cas par cas » qui préside aux décisions pour le moins aléatoires.

Ce tableau rapide de l'État-providence, tel qu'il apparaît aujourd'hui, montre clairement qu'il n'est qu'une réponse minimale et dégradante pour ignorer ou dégrader une autre revendication populaire celle de la construction d'un État-social.

La genèse de l'État-social

Cette revendication apparaît pendant la Révolution française, portée par le Comité de mendicité⁴ et vient donc du plus profond de la société pour s'imposer dans l'arène publique. Ainsi, on peut dater la naissance de l'État social, en France, à la rédaction de la Constitution de 1793 et à ses articles 21 ; 22 et 23 qui stipulent⁵ :

Article 21. - Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.

Article 22. - L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens.

Article 23. - La garantie sociale consiste dans l'action de tous, pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits ; cette garantie repose sur la souveraineté nationale.

Les trois articles de cette constitution qui n'aura qu'une courte vie puisque abandonnée en 1795, sans jamais avoir été réellement appliquée, constitueront néanmoins la base de la revendication populaire de la mise en place d'un « État social », à partir de 1830 et surtout en 1848. Le peuple parisien entend rappeler au nouveau gouvernement qu'il doit procéder, sans tarder, à l'application de l'article 21 de cette constitution qui lui enjoint de fournir la « subsistance aux citoyens malheureux [...] en leur procurant du travail ». Ainsi, naissent les Ateliers nationaux qui sont une tentative concrète d'appliquer cette règle constitutive de l'État social, alors revendiquée. On connaît la suite et la réaction de la bourgeoisie qui considère cette tentative comme une folie financière et n'hésite pas à écraser dans le sang la révolte provoquée par la fermeture de ces ateliers et le licenciement des ouvriers qui y travaillaient. Les reniements de la Seconde République qui abolit le suffrage universel⁶ qu'elle avait dû concéder et livre l'enseignement public à la tutelle de l'Église catholique⁷ ne peuvent empêcher l'avènement du Second Empire. Ses lois répressives et l'encadrement des organisations sociales que se donnent les travailleurs ne les découragent pas : ils obtiennent le droit de grève en 1864. La question sociale devient alors prégnante et débouche sur l'insurrection de la Commune qui tente de donner une réalité légale et fonctionnelle à cet État social. Mais son écrasement par le gouvernement de Versailles fait reculer de plusieurs années les revendications portées par les ouvriers qui ont participé à sa création. Pourtant celles-ci ne disparaissent pas avec l'avènement de la III^e République. La lutte syndicale reprend à partir des années 1880. Elles voient s'installer l'enseignement obligatoire et gratuit assuré par une école publique laïque, des syndicats reconnus institutionnellement, un droit du travail établi, un droit d'association, un impôt progressif assis sur les revenus et une tentative de mise en place d'une retraite pour les « vieux

3 Cf. Sabine CHAUPIN-GUILLOT, Olivier GUILLOT et Eliane JANKELIOWITCH-LAVAL, « Le renoncement aux soins médicaux et dentaires : une analyse à partir des données de l'enquête SRCV » dans *Economie et Statistiques*, N° 469-470, 2014, p. 173

4 Cf. Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Folio, Paris, 1995, p. 302-486

5 Cf. www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793

6 Cf. Loi du 31 mai 1850 restreignant le droit de suffrage aux seuls résidents depuis plus de trois ans dans la même commune et à ceux qui n'avaient jamais encouru la moindre amende. Ces restrictions excluaient, de fait, la partie la plus précarisée de l'électorat populaire. Cf. Maurice Agulhon, *1848 ou l'apprentissage de la République (1848-1852)*, Seuil, Paris, 2002, p.168

7 Cf. Loi Falloux de 1851

travailleurs ». Les retraites ouvrières et paysannes (ROP), très mal conçues et surtout inabornables financièrement pour la grande majorité des concernés, sont un échec de cette première tentative. Arrivé à cette date, on peut voir que la revendication d'État social est parfaitement crédible. La preuve en est qu'elle est sérieusement combattue par les libéraux qui lui opposent son coût et sa prétention à revendiquer une utilisation plus sociale de la répartition des fruits du travail. Quand sous la pression démocratique, ils sont obligés de céder sur certaines revendications, ils les dénaturent pour les rendre inopérantes et préserver leurs intérêts personnels. C'est le cas pour les ROP où ils obtiennent un arrêt de justice les exonérant de participer à leur financement, ce qui prive cette institution d'une bonne partie de ses ressources. De plus, ils obtiennent que l'âge de la jouissance de celle-ci soit porté à 60 ans, alors que très peu d'ouvriers atteignaient cet âge à cette époque. Enfin, les cotisations des adhérents alimentaient un fonds de pension détenu par l'État qui en disposait comme bon lui semblait. C'est pourquoi la CGT s'opposa fermement à la mise en place de cette « retraite pour les morts ». Cependant, certaines professions comme les fonctionnaires, les cheminots ou les mineurs obtiennent des caisses de retraite qui vont se développer avantageusement pour leurs assurés et dont le fonctionnement inspirera les fondateurs de la Sécurité sociale, créée en 1944. C'est probablement pourquoi, les libéraux n'auront de cesse de réclamer leur démantèlement, encore aujourd'hui, alors qu'elles ont permis d'éradiquer la misère que constituait le « grand âge » pour leurs adhérents.

Le premier conflit mondial remet une bonne partie de cette œuvre en cause en même temps que naissent en Russie, en 1917, les premiers conseils ouvriers qui montrent qu'un grand État peut être dirigé par des travailleurs. Cet État ne subit pas les vicissitudes de la crise économique de 1929 qui ravage l'économie libérale mondiale. La misère qu'elle répand amène à des bouleversements politiques que les libéraux ne contrôlent plus. En France, c'est l'avènement du Front populaire qui triomphe sur un programme qui promet le « pain, la paix et la liberté ». Devant la mobilisation sociale qui suit l'élection au pouvoir d'une coalition dont la principale organisation est un parti politique ouvrier, le Parti socialiste (SFIO), le patronat est obligé de céder une réduction du travail hebdomadaire à un maximum de 40 heures, quinze jours de congés payés par an et des conventions collectives d'organisation du travail. Pour la première fois, en France, la classe ouvrière fait irruption réglementairement sur la scène politique et parlementaire. Cependant, la montée du fascisme en Europe et, particulièrement, en Allemagne interrompt l'expérience. Le patronat en profite pour liquider les acquis du Front populaire et jeter en prison les dirigeants ouvriers qui l'ont conduit.

Toutefois, c'est sur la base de son œuvre sociale que le Conseil national de la Résistance bâtit son programme du 24 mars 1944. Appelant les Français à se ranger derrière ses dirigeants pour libérer le territoire national, le CNR leur promet des « Jours heureux » et l'établissement d'un plan économique et social qui fait suite aux conquêtes de 1936. Ce document est la base sur laquelle sera fondée la nouvelle république qui sera « démocratique et sociale ». Il précise qu'il procédera à « l'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale, impliquant l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie » ; un plan fixera les objectifs économiques et organisera le « retour à la nation des grands moyens de production monopolisée, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques. [...]

Sur le plan social :

- le droit au travail et le droit au repos, notamment par le rétablissement et l'amélioration du régime contractuel du travail

- un rajustement important des salaires et la garantie d'un niveau de salaire et de traitement qui assure à chaque travailleur et à sa famille la sécurité, la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine

- la reconstitution, dans ses libertés traditionnelles, d'un syndicalisme indépendant, doté de larges pouvoirs dans l'organisation de la vie économique et sociale

- 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 le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intérêts et de l'État

- la sécurité de l'emploi, la réglementation des conditions d'embauchage et de licenciement, le rétablissement des délégués d'atelier

- une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours,

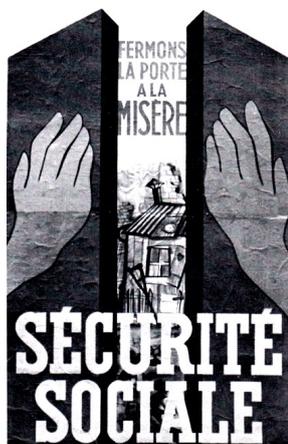
- la possibilité effective pour tous les enfants français de bénéficier de l'instruction et d'accéder à la culture la plus développée, quelle que soit la situation de fortune de leurs parents, afin que les fonctions les plus hautes soient réellement accessibles à tous ceux qui auront les capacités requises pour les exercer et que soit ainsi promue une élite véritable, non de naissance mais de mérite, et constamment renouvelée par les apports populaires⁸.

Ce programme sera appliqué par la Quatrième République au moins partiellement. On peut constater qu'il fait une large place à la solidarité entre les citoyens qui sont les principaux producteurs de richesse de la nation. C'est pourquoi les parlementaires, conscients du large consensus qui se fait parmi les travailleurs sur ce texte, l'introduisent dans la Constitution en déclarant dans son

⁸ Cf. https://cache.media.eduscol.education.fr/file/droits_homme/19/8/Programme_du_Conseil_national_de_la_Resistance_319198.pdf

article 1^{er} : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale⁹ ». L'État social devient constitutionnel et soutenu par une majorité de Français. Cette Constitution affirme que les Français ont des droits sociaux inaliénables, qu'ils peuvent souhaiter améliorer ou augmenter¹⁰.

La création de la Sécurité sociale, des comités d'entreprise, la nationalisation des secteurs clés de l'économie



affiche célébrant la création de la Sécurité sociale le 4 octobre 1945

permettront des avancées sociales importantes permises par l'intervention de l'État dans les affaires économiques. Les syndicats, représentant les travailleurs dans la gestion de la Sécurité sociale jusqu'en 1961 accompliront une œuvre importante en rendant possible l'accès aux soins sanitaires et sociaux pour la totalité de la population. Mais le budget de cette institution attire les appétits financiers du patronat pour qui il est hors de question de laisser

cette gestion aux seuls représentants des travailleurs pour lesquels elle a été conçue. Bien que cette institution n'ait été déficitaire qu'à partir de 1966¹¹, elle est réformée par les ordonnances de 1961 et 1967. La première retire le bénéfice de la décision au CA d'un conseil départemental de la Sécurité sociale en cas de conflit avec son directeur (représentant le gouvernement) et la confie à ce dernier. La deuxième sépare La Sécurité sociale en quatre caisses indépendantes et qui ne peuvent se renflouer mutuellement en cas de difficultés financières. La composition de leur CA est rééquilibrée à parts égales entre les représentants patronaux et ouvriers, ce qui, dans les faits, avantage les représentants patronaux pour s'emparer de la direction des CA en profitant de la division syndicale. De plus ces représentants ne sont plus élus mais c'est le gouvernement qui les désigne sur des listes présentées par les syndicats. C'est la fin de la gestion ouvrière de cette institution. Enfin, le ticket modérateur¹² est augmenté à 30 % de la dépense médicale

⁹ Cf. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique>

¹⁰ C'est ce qui a été fait pour l'assurance chômage, en 1958. Elle n'était pas prévue en 1944 car la situation économique souffrait du manque de main d'œuvre. Aujourd'hui, on parle de créer un pilier supplémentaire pour le

handicap et l'autonomie de l'individu ou de la création d'un revenu minimum.

¹¹ Beaucoup reste à dire sur le fameux « trou de la Sécurité sociale » qui reste pour une large part un mythe bien pratique pour disqualifier l'institution elle-même.

¹² Part du prix du soin sanitaire que la Sécurité sociale ne rembourse pas. Celui-ci augmentant, les organismes complémentaires de

ou pharmaceutique, rendant mécaniquement l'accès à une mutuelle ou une assurance plus onéreuse.

À partir de cette brève histoire de la construction de l'État social, nous pouvons remarquer que contrairement à l'État-providence, l'État social a une histoire et une réalité institutionnelle ainsi qu'une construction. Certes les libéraux n'ont jamais cessé de remettre en cause cet État social dès lors qu'il a eu une réalité et lui portent régulièrement des coups. Mais quand la conjoncture montre les dangers de leurs théories économiques fondées sur l'action décrétée bienfaitrice de « la main invisible du marché », du « laisser faire » et de la « concurrence libre et non faussée », des déséquilibres, voire des catastrophes qu'elles provoquent, alors, ils appellent de leurs vœux les libéralités de l'État-providence qui n'existe pas. Tout au plus, il n'est qu'une caricature sinistre de l'État social qui a, lui, un bilan positif. Sans sa présence, la France et l'Europe de 1944 à 1960 auraient-elles pu se remettre de la destruction¹³ dans laquelle elles se trouvaient ? Devant l'ampleur de la menace que représentait le virus début mars 2020, n'était-il pas bon de se rappeler comment ces pays avaient surmonté cette catastrophe ? C'est ce que nous avons vu ce 23 mars 2020, comme d'autres l'avaient fait en 2008. Cela leur permet d'utiliser passagèrement les institutions de l'État social qu'ils n'ont pas encore détruites, tout en l'ignorant.

Alors, à ce compte, il vaut mieux rester vigilant et ne pas nourrir trop d'illusions sur leur éventuelle conversion à un État dont ils n'ont pas renoncé, sinon à sa disparition, du moins à en limiter les contours au strict nécessaire pour faire fonctionner leur économie d'exploitation insatiable. C'est malheureusement la mauvaise impression que laisse l'application des premières mesures destinées à contenir la crise sanitaire et les attermolements auxquels elles donnent lieu. Des plans de licenciements massifs dans certains secteurs dont les projets ont précédé la crise sanitaire aux primes distribuées avec retard pour solde de tout compte, en lieu et place d'augmentations salariales pérennisées, nous pouvons rester inquiets.

la Sécurité sociale soit ne couvre pas entièrement cette augmentation du ticket modérateur qui reste à la charge de l'assuré, soit le couvre mais augmente parallèlement le montant des cotisations. Jusqu'en 1967 le montant du ticket modérateur était de 20% de la dépense sanitaire.

¹³ Certains historiens ont parlé d'« apocalypse »