



CAHIERS

Les cahiers de santé publique
et de protection sociale

Publication de la Fondation Gabriel Péri

N°20
mars
2016



LES CAHIERS DE SANTÉ PUBLIQUE & DE PROTECTION SOCIALE

Rédaction :

M. Michel MASO, Directeur administratif des *Cahiers*, Directeur de la Fondation Gabriel Péri,
D^r Michel LIMOUSIN, Rédacteur en chef des *Cahiers*,
M. Jacques BÉNÉZIT, Secrétaire de Rédaction.

Comité de Rédaction :

D^r Alain BEAUPIN, Médecin Directeur du Centre de santé CCAS,
M. Amar BELLAL, Professeur agrégé, Rédacteur en chef de *Progressistes*,
P^r Abdelmadjid BENHAMIDA, Professeur de Santé publique à la Faculté de Médecine de Tunis,
D^r Alain BRÉMAUD, Membre du bureau de la Fédération nationale de formation continue et d'évaluation des pratiques professionnelles des centres de santé,
D^r Omar BRIXI, Médecin de santé publique et enseignant,
M. Claude CHAVROT, ancien Président de l'IUT Paris-Descartes,
D^r Fabien COHEN, Chirurgien-dentiste, Secrétaire Général du Syndicat des chirurgiens-dentistes des centres de santé,
M^{me} Blandine DESTREMAU, Sociologue, Directrice de recherche au CNRS,
M. Dominique DURAND, Journaliste et écrivain,
M. Jean-Luc GIBELIN, Directeur d'hôpital, Membre du Collège Exécutif et responsable des questions de santé et protection sociale du PCF, Vice Président de la Région Midi Pyrénées
M. Serge KLOPP, Cadre infirmier psychiatrique,
D^r Gilles LAZIMI, Médecin Directeur du CMS de Romainville, Département de Médecine Générale, Faculté de Médecine Pierre et Marie Curie,
D^r Richard LOPEZ, Directeur de la santé à Saint-Denis, Président de la FNCS,
M^{me} Catherine MILLS, Universitaire, Économiste,
M. Frédéric RAUCH, Économiste, Rédacteur en chef d'*Économie et Politique*,
M^{me} Evelyne VANDER HEYM, Directrice d'hôpital en retraite,
M. Patrice VOIR, Maire-adjoint délégué à la santé de Grenoble,
D^r Jean-Victor Kahn, Chirurgien-dentiste,
D^r Xavier VUILLAUME.

Comité de lecture :

D^r Paul CESBRON, Ancien Chef de service à l'Hôpital de Creil,
D^r Michèle LEFLON, Médecin hospitalier, Vice-Présidente de la Région Champagne-Ardenne,
D^r Éric MAY, Médecin Directeur du CMS de Malakoff, Président de l'Union syndicale des médecins de centres de santé.

SOMMAIRE

Éditorial:

La question du travail revient en force Par le Dr Michel Limousin	Page 7
--	--------

Articles:

Hommage à Jean-Victor Kahn, Membre du Comité de rédaction des Cahiers de santé publique & de protection sociale, Vice-Président du SNCDCS Par les D ^{rs} Fabien Cohen & Michel Limousin	Page 9
Interview de M. le P ^r William Dab, Cnam, Chaire Hygiène et Sécurité, ancien directeur général de la santé	Page 10
Crédit Impôt Recherche : arme de politique industrielle ou bombe à retardement pour les finances publiques ? Par M ^{me} Brigitte Gonthier-Maurin, Sénatrice	Page 13
Les groupements hospitaliers de territoire : Nouveau cheval de Troie de la réforme de l'offre globale de santé Par Frédéric Rauch	Page 18
La politique familiale, cible des remises en cause de notre modèle social Par Catherine Mills & Frédéric Rauch	Page 21

Le dossier : Femmes et protection sociale : au cœur des enjeux politiques des politiques publiques

Introduction au dossier des Cahiers de Santé publique et de Protection sociale, Mars 2016, coordonné par M ^{me} Blandine Destremau, Directeur de recherche CNRS Iris/EHESS	Page 33
Masculin/féminin - L'état social français a-t-il un sexe ? Quatre enjeux et une histoire singulière Par Olivier Giraud, Directeur de recherche au CNRS, Lise, Cnam-CNRS	Page 35
Davantage de moyens et un modèle plus solidaire : Les femmes plus favorables que les hommes à l'extension du système de protection sociale français Par Adrien Papuchon, Responsable du baromètre d'opinion de la Drees depuis septembre 2015	Page 40

« Rester à sa place ». L'autorité institutionnelle et l'infantilisation de l'usager Par Pascal Martin, Docteur en sociologie, post-doctorant au CRESPPA – LabToP, membre associé au CESSP-CSE, enseignant à l'université Paris VIII	Page 47
Propriété privée et propriété sociale: le rôle de l'emploi dans l'accès à la protection sociale à partir de l'analyse de la situation cubaine Par Romain Descottes, étudiant en Master 2 à l'IHEAL	Page 53
La protection sociale des travailleuses urbaines du Cameroun: bricolage, mutualisme et droit commun. Par Manuel Santiago, Doctorant à l'UMR DynamE, Université de Strasbourg	Page 61
Les Programmes de transferts monétaires conditionnés: la valorisation d'un maternalisme traditionnel Par M ^{me} Bérengère Marques-Pereira, Professeure de l'Université libre de Bruxelles	Page 74
<i>Les brèves des Cahiers</i>	Page 78
<hr/>	
<i>Les notes de lecture</i>	
<hr/>	
« La Sécurité Sociale, une institution de la démocratie » de Colette Bec (Collection Bibliothèque des Sciences humaines, Gallimard, 2014) par le D ^r Paul Cesbron	Page 81
<i>Le courrier des lecteurs</i>	Page 95
<hr/>	
<i>Documents</i>	
<hr/>	
Démocratie en santé: les illusions perdues. Contribution au rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur le pilotage de la démocratie en santé au sein du Ministère des affaires sociales et de la santé Par Thomas Dietrich, responsable du secrétariat général de la Conférence nationale de santé (CNS) de mars 2015 à février 2016	Page 97

Éditorial

La question du travail revient en force

Nous étions nombreux à penser que la défense de la protection sociale méritait un mouvement social tant elle a été mise en cause depuis ces dernières années. Nous y travaillions... Et c'est une autre question qui fait irruption sur le devant de la scène sociale: le travail. Cette mobilisation se fait à l'occasion de la présentation de la loi dite El Khomri qui remet en cause les fondamentaux de l'organisation du travail en France dans la droite ligne du libéralisme le plus outrancier et des attentes – voire les injonctions - patronales.

Il faut dire que les mesures avancées sont rudes. Sont annoncés:

- la fin de fait de la durée légale du travail
- la réécriture accélérée de toute la partie législative du Code du travail
- un nouvel ordonnancement de la hiérarchie des normes
- l'accord collectif d'entreprise ou d'établissement passant avant l'accord de branche
- l'employeur pourra désormais passer par-dessus l'opposition des représentants du personnel (il suffit d'avoir demandé leur « avis ») et l'inspecteur du travail n'est plus informé.
- la fin de la garantie du contrat de travail
- la destruction des conventions collectives
- le licenciement abusif sans risque
- une médecine du travail démembrée, une protection des salariés laminée, une inspection du travail écartée.

La coupe est pleine. La mobilisation a donc toute sa légitimité.

Je vois deux aspects particuliers à cette mobilisation.

D'une part la question du travail est bien celle qui détermine la structuration de l'ensemble de la société. Elle définit les conditions de l'exploitation de ceux qui travaillent par les propriétaires du capital. C'est elle qui détermine ensuite les conditions sociales, la répartition des richesses produites et l'ensemble des rapports sociaux. Elle fonde la société. La question du travail est la mère de toutes les questions sociales. C'est donc là que réside l'intelligence du mouvement social lorsqu'il s'en empare.

D'autre part nous assistons à une mobilisation de la jeunesse qui se sent légitimement concernée car elle perçoit que son avenir sera déterminé par ces réformes réactionnaires. Est-ce que les pouvoirs publics avaient envisagé une seconde cette réaction? Je n'en suis pas sûr. C'était probablement les syndicats de salariés qui étaient observés et attendus. Non, l'irruption de la jeunesse aux côtés des salariés élargit la lutte et ouvre des perspectives nouvelles. Cette lutte est éminemment politique. Et elle porte l'espoir. Le mouvement « Nuit debout » qui l'accompagne ouvre de nouveaux champs politiques. Rien n'est joué à cette heure. Ni l'issue sociale, ni l'issue politique.

Soyons attentifs.

**D^r Michel Limousin,
Rédacteur en chef**

Prochains dossiers à paraître:

N°21 de juin 2016: **L'évolution du système de santé en France**

N°22 de septembre 2016: **Propositions pour les présidentielles de 2017**

Articles

Hommage à Jean-Victor Kahn,

**Membre du Comité de rédaction des Cahiers de santé publique & de protection sociale,
Vice-Président du SNCDCS**

Jean-Victor Kahn, Vice-Président du Syndicat National des Chirugiens Dentistes des Centres de Santé, militant du syndicat depuis plus de quarante ans, et membre du Comité de rédaction de notre revue Les Cahiers de santé publique & de protection sociale nous a récemment quitté, après une lutte acharnée, quoiqu'inégale, avec une odieuse maladie.

Jean-Victor, était un défenseur infatigable des centres de santé, responsable et animateur de plusieurs services dentaires, militant politique acharné des Centres de santé,... un homme d'une grande sensibilité, d'une grande ouverture d'esprit mais solidement arrimé à ses convictions, faisant de l'accès à la santé bucco-dentaire pour toutes et tous, la préoccupation principale de toute sa vie professionnelle.

Son combat, il l'a mené, dès la Faculté au sein de l'UNEF, dont il était un des militants d'une des plus grandes grèves qu'a connu l'histoire estudiantine dentaire pour la défense des centres de soins et de la formation odontologiques au sein de l'AP-HP. Puis ce fut la mise en place de services dentaires de qualité au sein des centres de santé municipaux comme celui de Pierrefitte ou d'Aubervilliers. Et encore, pour défendre la santé publique dentaire et la prévention en collectivité, dans le cadre du Programme de prévention bucco-dentaire de la Seine St Denis.

À l'image de ses parents, de son père Jaques Kahn, journaliste à l'Humanité, il fut un militant politique d'un grand humanisme et d'une grande force de conviction jusqu'à ses derniers jours, intervenant au sein de la CCAS de sa ville de Domont, où il sut, dans cette ville de droite, faire passer dans le concret ses idées de gauche. Jean-Victor, attentif à la formation de ses collègues fut un des premiers animateurs de la Fédération nationale de formation continue et d'évaluation des pratiques des centres de santé.

Quiconque avait connu Jean-Victor, camarade, ami, confrère et consœur, ne peut qu'avoir en mémoire sa gentillesse, sa disponibilité, son souci de la qualité professionnelle de nos centres de santé, écrivant de nombreux articles dans ce sens, pour le SNCDCS mais aussi pour son parti, le PCF.

Son souvenir restera ancré dans notre mémoire, il a participé à l'écriture de tout un pan d'histoire de son syndicat et de la santé publique ; nous l'avons accompagné comme il le méritait jusqu'à sa dernière demeure, aux côtés de sa famille, ses enfants et petits enfants, sa femme, à qui nous adressons toutes nos condoléances.

Fabien Cohen
Secrétaire général du SNCDCS
Michel Limousin
Rédacteur en chef des Cahiers

Interview de M. le Pr William Dab⁽¹⁾ Cnam, Chaire Hygiène et Sécurité, ancien directeur général de la santé

NDLR: Nous devons publier cette interview dans le dossier santé/environnement publié dans le N°19 de décembre 2015 mais celle-ci, parvenue tardivement n'a pu être insérée. Nous la donnons donc dans ce N°20.

Les Cahiers: La santé environnementale se définit-elle aisément?

WD: On voit à peu près ce que recouvrent les notions de santé et d'environnement. Cependant, la notion de santé environnementale est floue. S'agit-il de la santé de l'environnement, ce qui renverrait à une catégorie écologique? S'agit-il du retentissement de la qualité de l'environnement sur la santé de l'homme. C'est l'acception la plus courante.

En réalité, plusieurs questions se posent sans être résolues. Les agents infectieux sont-ils inclus dans ce domaine? En toute logique, ils devraient l'être, mais vous trouverez peu d'inféctiologues qui se reconnaissent comme des professionnels de santé environnementale. Devrait-on inclure l'environnement de travail? À nouveau, ce serait logique, mais la santé au travail et la santé environnementale sont de fait des champs disjoints. Et quid de l'environnement social, c'est dire la façon dont l'organisation de la société influence la santé? C'est pourquoi, je préfère la notion de sécurité sanitaire qui est plus claire. Elle concerne l'ensemble des risques dont on ne peut pas se protéger au niveau individuel et qui demande un effort organisé dans la société.

Les Cahiers: Quels sont les grands enjeux de sécurité sanitaire?

WD: Ils sont multiples. Il faut distinguer les risques classiques comme ceux liés à l'air, à l'eau, aux déchets,

etc. Et les risques émergents qui sont dus aux nouveaux agents infectieux ou aux nouvelles technologies. Les risques classiques sont bien cernés. On connaît les dangers qu'ils peuvent créer et on sait les quantifier. Soit ils sont monosectoriels et dans les pays riches, ils sont en général facilement maîtrisés. Soit ils sont plurisectoriels et l'enjeu est dans l'articulation entre de multiples domaines qui font l'objet de politiques spécifiques: les transports, le logement, l'industrie, les télécommunications, etc.

Les risques émergents posent deux grands problèmes. D'une part, ils sont controversés, ce qui amplifie l'inquiétude sociale. D'autre part, ils comportent une part d'incertitude. L'enjeu est ici dans la capacité de nos systèmes de décision et d'action d'agir en situation incertaine. Champs électromagnétiques, OGM, antennes-relais, impacts sanitaires du changement climatique, risques des nanotechnologies incarnent cet état de controverse permanente.

Les Cahiers: Comment les politiques publiques prennent-elles en compte ces enjeux?

WD: Globalement, il faut reconnaître que d'importants progrès ont été obtenus et que la prévention a gagné du terrain. Les effets aigus dus à de fortes expositions ont notablement régressé. La question principale est maintenant celle des effets chroniques dus à des expositions multiples et à faibles doses. Ici, l'action publique est en difficulté. D'abord les impacts de ce type d'expositions ne sont pas visibles spontanément. Ils demandent des dispositifs scientifiques spécialisés pour être révélés et dès lors, la pression d'action est moins forte. Ensuite, il y a une faiblesse culturelle. Le raisonnement pasteurien fondé sur une relation univoque entre un facteur et une maladie reste prégnant. Souvent, on me demande: « quelles sont les maladies dues à l'environnement? ». Je réponds: toutes, sauf quelques maladies qui

¹ Le Pr William Dab, ancien directeur général de la santé est le titulaire de la chaire d'Hygiène et Sécurité (<http://securite-sanitaire.cnam.fr>) dans le Laboratoire MESuRS (Modélisation, épidémiologie et surveillance des risques sanitaires EA 4628 <http://mesurs.cnam.fr>) du Cnam, (292 rue Saint-Martin 75141 Paris cedex 03, Cour d'honneur, accès 2 rez-de-chaussée). Son blog Des risques et des Hommes est à <http://securitesanitaire.blog.lemonde.fr>. Son compte twitter: <https://twitter.com/DabWilliam>. Son dernier livre « Santé et Travail »: http://www.sefi-arnaudfranel.com/index.php?id_product=310&controller=product

sont purement d'origine génétique et encore avec les progrès des connaissances en épigénétiques, on s'aperçoit que la génétique et l'environnement ne sont pas indépendants.

Enfin, notre organisation étatique est devenue inadaptée face aux nouveaux enjeux des risques. Le risque sanitaire ne fait pas l'objet d'une véritable politique publique. Il n'y a pas de corps de doctrine et du coup, il y a une certaine incohérence dans la maîtrise des risques. Par exemple, les risques des expositions aux pesticides par l'eau sont plus sévèrement réglementés que les ceux des expositions dus aux aliments, alors même que la majeure partie de l'exposition aux pesticides est d'origine alimentaire. Nos ministères fonctionnent en « tuyaux d'orgue » et le fonctionnement interministériel n'est pas satisfaisant. Cela alimente un sentiment diffus d'insécurité. Les échecs du passé (l'amiante, tout particulièrement), l'incontrôlabilité de ces expositions au niveau individuel, la sensibilité accrue des systèmes de veille doublée de la mondialisation des économies et des pollutions créent un climat d'incertitudes et un sentiment de vulnérabilité qui érode la confiance sociale. La notion de risque se confond de plus en plus souvent avec celle d'incertitude. Or, on ne peut pas gérer l'incertitude sans confiance des parties prenantes.

Dans plusieurs pays, comme le Canada, certains états américains et les pays scandinaves, chaque politique publique doit faire l'objet d'une évaluation de leur impact sanitaire. Les outils existent pour ce faire. Ils sont très peu utilisés en France. Chez nous, on confond encore trop souvent la santé et la médecine.

Les Cahiers: Pourtant, la santé a été prise en compte dans la COP21 ?

WD: C'est tout à fait exact et je considère qu'il s'agit d'un tournant majeur dans la prise de conscience que la protection de la santé relève d'une action pluri-sectorielle qui doit être dotée d'une doctrine unifiée.

Les Cahiers: On entend souvent dire que les problèmes de santé environnementale sont négligeables puisque l'espérance de vie augmente. Qu'en pensez-vous ?

WD: Je redis qu'il n'est pas raisonnable de penser que l'impact de l'environnement sur la santé s'aggrave. Pour autant, ce raisonnement est fallacieux. Les améliorations de l'espérance de vie que l'on constate aujourd'hui sont le résultat des grands progrès de

l'hygiène au cours de l'après-guerre et de l'effondrement de la mortalité infantile. Elles ne préjugent en rien de la façon dont l'environnement d'aujourd'hui influencera la durée de vie dans le futur. Ce discours qui cherche à rassurer produit dans l'opinion un effet inverse.

Les Cahiers: On parle de plus en plus de justice environnementale? Pourquoi ?

WD: De nombreuses études montrent en effet que l'impact de l'environnement sur la santé est fortement influencé par les inégalités sociales et territoriales. C'est un enjeu très important qui soulève effectivement une question d'équité et d'efficacité de l'action préventive. Et cela nous renvoie à la nécessaire articulation entre les différents champs de l'action publique. À niveau d'exposition égale, l'impact sanitaire peut être modulé par les modes d'alimentation, les facteurs d'habitat, la facilité de l'accès aux soins, etc.

Cette question doit être traitée de façon territoriale. Ce qui est indiqué dans une grande métropole peut être de peu d'intérêt dans un environnement semi-rural. Notre culture jacobine admet mal ce différentiel de traitement. La création des ARS est une opportunité pour progresser dans cette voie, mais pour l'heure, les questions de santé environnementale y sont encore balbutiantes.

Les Cahiers: Quel est le rôle des médecins sur les questions de santé environnementale ?

WD: C'est un rôle important, mais difficile à valoriser dans le contexte actuel. Le médecin agit fondamentalement au niveau individuel et comme je l'ai dit auparavant, à ce niveau, faire la part de l'environnement dans la morbidité n'est pas possible. La difficulté est bien que pour le médecin, cette part est invisible. Corrélativement, la clinique des facteurs environnementaux est peu développée.

Pour autant, le médecin reste l'interlocuteur premier de la population en matière de santé. C'est d'abord un conseiller écouté. Les grandes campagnes d'éducation sanitaire sont utiles, mais ce qui se dit dans l'intimité de la consultation a un impact considérable. Il est donc important que le médecin dispose d'une source d'informations spécifique pour répondre aux nombreuses inquiétudes qui s'expriment au sujet de la qualité de l'environnement et de son retentissement sur la santé. C'est au médecin que la

population s'adresse quand elle ressent des inquiétudes sur la qualité de l'environnement et son retentissement sur la santé. Ni la formation initiale, ni la formation continue n'arment les praticiens à répondre à ces questions de façon étayée.

Ensuite, le médecin diagnostique et quand il s'agit d'allergies, de maladies cardiorespiratoires, de cancers, de troubles endocriniens, pour ne citer que les pathologies les plus prévalentes, la composante environnementale doit être intégrée dans le raisonnement. Quand on apprend qu'un enfant « qui ne tient pas en place » vit dans un habitat ancien et dégradé, la démarche diagnostique s'oriente différemment.

Enfin et surtout, le médecin traite et les caractéristiques de l'environnement des patients doivent être prises en compte pour que le traitement soit aussi pertinent et efficace que possible. Un patient, c'est un système physiologique et psychologique, mais aussi une personne qui agit dans un environnement donné qui peut être plus ou moins favorable. On ne peut pas traiter sans connaître cet environnement et son impact. Mettre à la disposition des médecins des connaissances validées devient d'autant plus important qu'ils se déplacent de moins en moins au domicile, ce qui permettrait de réaliser beaucoup des choses qui constituent un quotidien déterminant pour les risques.

Il y a donc deux limites fortes au rôle des médecins. D'une part, ils n'ont pas accès aisément, c'est-à-dire en français, aux connaissances actuelles sur le rôle pathogène des facteurs d'environnement. D'autre part, le modèle de pratique à l'hôpital comme en ville génère une action « au coup par coup » quand la prévention des risques de sécurité sanitaire demande une action durable. Il faudrait donc ouvrir des nouveaux espaces de pratique où l'on pourrait conjuguer actions individuelles et populationnelles.

Crédit Impôt Recherche : arme de politique industrielle ou bombe à retardement pour les finances publiques ?

Par M^{me} Brigitte Gonthier-Maurin,
Sénatrice

NDLR: Nous avons demandé à M^{me} Gonthier-Maurin, sénatrice et membre de la Commission d'enquête sénatoriale sur le Crédit Impôt Recherche dont le rapport n'a pas été rendu public de nous donner son avis sur cette question qui concerne en particulier la recherche pharmaceutique.

« La réforme du crédit d'impôt recherche reflète notre priorité centrale qui est d'améliorer la compétitivité de l'économie française. [...] Le crédit d'impôt recherche encourage nos entreprises à investir dans la recherche et permet à l'État de se mettre à leurs côtés pour cet effort concernant l'avenir de l'économie française. De même, -et je peux vous l'assurer pour l'avoir expérimenté auprès d'investisseurs internationaux-, il incite les investisseurs étrangers à venir s'installer en France ou à éviter de délocaliser ailleurs des centres de recherche et développement implantés en France. [...] À cet égard, vous serez heureux de constater que la réforme que nous envisageons place la France au premier rang des pays européens pour l'investissement en recherche et développement sur les plans législatif et fiscal. Le crédit d'impôt recherche, ou CIR, a déjà fait la preuve de son efficacité: les études de mes services montrent qu'il s'ajoute à la dépense privée de recherche et développement sans s'y substituer. Un euro économisé au titre du CIR, c'est un euro qui est généralement réinvesti dans la recherche et le développement. Nous avons donc toutes les raisons d'amplifier ce dispositif. [...] »⁽²⁾

Ainsi présenté par la Ministre des finances et de l'emploi de l'époque, Mme Christine Lagarde, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 au Sénat, le crédit d'impôt recherche (CIR) a connu depuis cette réforme un réel développement, atteignant désormais 6 milliards d'euros, avec la probabilité de constituer une dépense fiscale de 9 Mds d'euros. Le CIR étant entré dans le Top 10 de la dépense fiscale, il paraissait dès lors logique que le Sénat, à l'initiative de notre Groupe, se pencha sur sa consistance, son application et les éventuels détournements d'objet dont il peut être la source, à l'égal des travaux déjà accomplis

par la Cour des Comptes, singulièrement à la demande de l'Assemblée Nationale.

Au-delà des difficultés pratiques et de quelques tentatives de réduction de l'objet de la Commission d'enquête, les auditions réalisées ont montré l'intérêt de la démarche entreprise par notre Groupe.

Il y a tout d'abord un débat idéologique sur le financement de la recherche dans notre pays et l'utilisation, à ce titre, de l'outil fiscal. Une des difficultés, et non des moindres, a donc consisté à faire vivre le débat d'idées, du fait même d'une posture idéologique très forte des partisans du CIR, quel que soit leur horizon. Cette commission d'enquête a mis en lumière l'évolution du modèle de R&D de certaines grandes entreprises.

Le cas de Sanofi est en ce sens très éclairant

Le PDG par intérim, Serge Weinberg, a ainsi expliqué devant la Commission d'enquête, lors d'une audition ouverte à la presse, comment le groupe français avait décidé de « changer assez profondément [leur] modèle de recherche afin d'équilibrer la recherche interne et la recherche externe ». Sanofi touche en moyenne, environ 130 millions d'euros de CIR. Dans les faits, cette réorientation s'est traduite en France par la vente par Sanofi d'unités de recherche comme à Toulouse avec des effets très concrets sur les effectifs: toujours selon le PDG auditionné par la Commission d'enquête « sur les 650 emplois présents à Toulouse, 80 ont été transférés à Lyon, un plan de départ de 200 emplois et le transfert de 215 emplois à la société allemande Evotect »; la vente du site de fabrication de médicaments de Quevilly à la société française Delpharm; la suppression de 300 emplois sur le site de Montpellier depuis 2009. Ainsi entre 2011 et

² Compte-rendu intégral de la séance du 22 novembre 2007.

2014, les effectifs de Sanofi en France ont diminué de 11 %, 14 % pour l'ensemble du groupe. Rappelons aussi qu'en 2004, Sanofi avait obtenu pour son OPA sur Aventis la somme de seize milliards d'euros de crédit à taux faible de la part d'un pool bancaire. À l'époque, Sanofi promettait de se servir de cet argent pour développer la recherche ! Si l'on prend l'exemple du constructeur français Renault, les effectifs R&D du groupe sont en diminution constante depuis 2010 (17 854 en 2010 contre 16 308 en 2014)⁽³⁾.

La Commission d'enquête interroge aussi le dispositif du CIR du point de vue de son efficacité à relancer une véritable politique industrielle dans notre pays. Le CIR étant un dispositif aveugle, il ne permet pas de cibler de grandes priorités de relance industrielle et s'articule difficilement avec les grands chantiers prioritaires que le gouvernement a lui-même fixés. Depuis vingt ans, la recherche de rentabilité financière tient lieu de politique industrielle. Le bilan catastrophique des délocalisations en témoigne. Alors que la formation devrait être le pilier d'une nouvelle politique industrielle, la voie technologique, les filières professionnelles et agricoles ont été malmenées et déstructurées par les suppressions de postes.

Nous avons toujours défendu qu'un effort de recherche et développement devait s'articuler sur une recherche publique forte et ne pouvait s'accommoder d'un enseignement supérieur et d'une recherche publics en berne : recrutements tardifs dans des postes stables, précarité établie comme règle pour les jeunes chercheurs, précarité dans les ressources des laboratoires, des projets contraints au court terme, une paperasse envahissante... Un rapport de 2012 de l'Académie des sciences sur les structures de la recherche pointait ainsi l'insuffisance de la dotation de l'État aux établissements de recherche et aux universités. Cette insuffisance ne leur permettant plus aujourd'hui de couvrir leurs dépenses de personnels. Pour compenser cette pauvreté, la pratique des contrats extérieurs s'est répandue, avec souvent des restrictions à la liberté de communication et de publication des résultats. Supprimant leurs laboratoires propres, les groupes industriels trouvent la main-d'œuvre intellectuelle nécessaire dans les établissements publics. Une pratique qualifiée de « malsaine, incorrectement présentée comme l'ouverture au monde de la recherche publique », juge le mathématicien Jean-Pierre Kahane,

professeur émérite à l'université Paris-Sud. Le CIR accordé à la recherche privée contribue d'ailleurs à l'alimentation des laboratoires publics en crédits d'opération, via les contrats des entreprises bénéficiaires du CIR.

Le choix de cette Commission d'enquête s'est également inscrit dans la continuité du travail mené par notre collègue Eric Bocquet, sénateur CRC du Nord, rapporteur des deux commissions d'enquêtes conduites en 2012 et 2013 sur l'évasion fiscale ; deux rapports adoptés à l'unanimité de ses membres. Le rapport de 2012 pointait déjà dans un chapitre intitulé « l'évasion fiscale, entre tromperie et manipulation », le cas du crédit d'impôt recherche⁽⁴⁾ :

« [...] Votre rapporteur souhaiterait mentionner une forme d'évasion fiscale qui n'a pas, a priori, une dimension internationale évidente. Il s'agit du détournement du crédit impôt recherche (CIR). En effet, la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) a relevé des anomalies dans l'utilisation, par les entreprises, de ce crédit d'impôt. M. Bernard Salvat, son directeur, a expliqué à votre commission d'enquête que des entreprises engagent « des travaux soi-disant éligibles au crédit impôt recherche et qui, partant, diminuent leurs prélèvements fiscaux » avant d'ajouter que des « dépenses non éligibles [sont] déclarées comme telles, [alors que] des entreprises [...] s'organisent pour maximiser les déductions en fractionnant les dépenses par établissement, etc. ». M. Lionel Verrière, de la Fédération syndicale Chimie-Énergie – CFDT, a cité l'exemple « d'une société qui a réalisé 2 milliards d'euros de bénéfices en 2007, qui ne paye aucun impôt, mais qui a reçu 63 millions d'euros au titre du CIR ». Ce qui se présente comme un problème interne peut toutefois rapidement prendre une dimension internationale... M. Lionel Verrière a ainsi indiqué à votre commission d'enquête que « lorsque nous avons commencé à travailler sur les délocalisations fiscales et sur les démarches d'optimisation fiscale, nous nous sommes aperçus que certaines entreprises du groupe détournaient le CIR de sa vocation, à savoir la promotion de la recherche, afin de payer moins d'impôts ou de financer un plan social ». Ce dernier a également mentionné le cas d'une multinationale qui, ayant bénéficié du CIR en 2010, avait fermé son service recherche et développement l'année suivante... ».

³ Document de référence – Renault 2014.

⁴ P. 174 du Tome 1 du Rapport n°673 fait au nom de la Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, présidée par M. Philippe Dominati, rapporteur M. Éric BOCQUET.

L'exposé des motifs de notre résolution créant la Commission d'enquête sur le CIR reprenait chacun de ces éléments et appelait la Commission à s'emparer de deux questions : celle de l'efficacité du CIR au regard de ses objectifs, développer la recherche et l'emploi scientifique ; celle du détournement du CIR par des bénéficiaires insuffisamment contrôlés. Le rapport le montre, le CIR est un dispositif peu évalué et peu contrôlé. Il est difficile à contrôler car la frontière de ce qui relève réellement de la recherche et fait réellement progresser l'état de l'art est compliqué à expertiser, donc à contrôler. De plus, ce contrôle implique deux ministères : celui des finances et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le taux de redressement est donc faible (1,7 %) et les contrôles effectués se font dans le cadre de la situation fiscale générale de l'entreprise. Il est clairement apparu durant les auditions réalisées par la présente Commission d'enquête, comme cela avait déjà été le cas lors des deux Commissions relatives à la fraude et à l'évasion fiscales, que le CIR est une mesure qui ne fait pas l'objet de contrôles approfondis ni spécifiques. Le manque de moyens matériels et humains, la nécessité d'une expertise technique parfois très sophistiquée, sont parmi les obstacles existants à surmonter pour une allocation plus fine et plus pertinente du crédit d'impôt, si tant est qu'il constituât le meilleur soutien public à la recherche privée. Le CIR n'a pas vocation à devenir une sorte de niche fiscale « inviolable », son montant étant, par exemple, supérieur à celui de l'impôt sur les sociétés collecté par la DGFip sur les PME et ETI implantées à Paris.

Sur cette question du contrôle, nous souhaitons ainsi évoquer deux autres difficultés à laquelle sont confrontés les agents publics qui en ont la charge, quand dans le même temps, leurs ministères de tutelle promeuvent le dispositif qu'ils sont chargés de contrôler. Ainsi, à l'été 2013, le Ministre de l'Économie, M. Pierre Moscovici, comme le relève un article du quotidien Les Echos du 3 septembre, « s'est employé à rassurer les chefs d'entreprise venus l'écouter à l'université d'été du Medef. Au cœur de son intervention : la pression fiscale dont les entreprises se disent victimes, mais aussi la pérennité des outils mis à leur disposition, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) ou le crédit d'impôt recherche (CIR), très prisé par ces dernières. » Et le même article de préciser que « les Ministres de l'Économie et de la Recherche ont donné conjointement instruction à l'administration fiscale de ne pas prendre le CIR comme critère de déclenchement des contrôles. » Et ce, alors même que le contrôle

du CIR est réalisé à l'occasion de la vérification de la comptabilité de l'entreprise et n'est pas un objet de contrôle en soi !

Compte tenu de la sous-administration de la gestion du contrôle pointée dans le rapport de la Commission d'enquête, et des faibles moyens qui lui sont dévolus, on peut s'étonner que le Ministre de l'économie, Michel Sapin, ait d'abord annoncé fin avril dernier la création d'une instance de recours, baptisée « Comité consultatif du CIR ». Ce comité, composé d'experts de la recherche et de l'innovation, doit permettre « de disposer d'une instance de conciliation intervenant avant la fin d'un contrôle fiscal, sur les désaccords portant sur la réalité de l'affectation à la recherche ou à l'innovation des dépenses prises en compte pour la détermination du crédit d'impôt recherche (y compris crédit impôt innovation) notifiés dans le cadre d'une procédure contradictoire. Il pourra être saisi par l'administration comme par les contribuables ».

Si cette mesure répond à une préoccupation relayée par certains chefs d'entreprise, dont leur principale organisation le MEDEF, elle ne vient pas répondre aux difficultés réelles pointées quant au contrôle du dispositif. D'autant plus, si les moyens alloués au contrôle continuent de diminuer. Entre 2002 et 2015, les services déconcentrés de l'administration fiscale ont ainsi perdu 45 000 ETPT, soit 30 % des effectifs. De plus, le contrôle fiscal connaît une profonde mutation pointée par le secrétaire général du syndicat « Solidaires finances publiques » Vincent Drezet, entendu par la Commission d'enquête lors d'une audition ouverte à la presse.

Si le contrôle fiscal constitue la contrepartie du système déclaratif permettant de vérifier la bonne application de la législation fiscale, il s'oriente aujourd'hui vers « une prestation de service de type « audit fiscal » dont l'issue est subordonnée aux recours que le contribuable aura effectués, recours formels et/ou informels qui se sont multipliés », relève le syndicat dans un rapport de 2015. Et d'ajouter : « Dans le même temps, ce véritable changement de nature du contrôle fiscal s'accompagne de la mise en œuvre et de la promotion de nouveaux dispositifs tels que le rescrit et le contrôle sur demande. Au fond, la « gouvernance fiscale » à l'œuvre est la suivante : la promotion du rescrit et du contrôle sur demande se traduit par un contrôle fiscal souvent allégé, très soucieux des intérêts du contribuable vérifié, donc moins soucieux d'un contrôle censé garantir la bonne application de la loi et de l'intérêt général. Il y a là un basculement inquiétant,

qui est du reste général au contrôle fiscal, tendant à faire du contrôle non plus la contrepartie du système déclaratif, mais une simple opération ressemblant davantage à une forme d'audit fiscal. Le diagnostic établi par notre organisation sur le contrôle fiscal du CIR confirme pleinement cette évolution générale. »

L'incitation au recours au rescrit nous laisse donc quelque peu dubitatifs, l'outil n'étant, le plus souvent, sollicité que par les plus grandes entreprises, disposant des moyens matériels, humains et juridiques de l'appliquer. La difficulté d'évaluation et le choix même de la forme « crédit d'impôt », font qu'il est urgent que ce dispositif fasse l'objet d'études économétriques fiables et pluralistes, d'une évaluation bien plus ouverte. Aspect que la Cour des Comptes pointait déjà dans son rapport de juillet 2013.

Deuxième point : en volume, le CIR profite davantage aux grands groupes et la part octroyée aux services y est singulièrement importante. Dispositif ouvert, le CIR bénéficie ainsi à des grandes entreprises du CAC 40 dont certaines ont des activités de recherche dont la progression réelle de l'état de l'art est peu probante voire nulle et qui pour certaines n'acquittent aucun impôt sur les sociétés en France. À cela, se mêlent des effets d'optimisation fiscale – à notre sens scandaleux – à travers le lieu d'immatriculation de certains brevets, la pratique des prix de transfert et la localisation dans des paradis fiscaux des entités percevant des redevances découlant de ces brevets. Brevets qui, pour partie, sont financés avec du CIR ! Quid alors pour notre pays et son tissu économique et industriel, du retour sur investissement de la mobilisation d'une créance publique ?

En effet, le CIR doit aussi être appréhendé dans un contexte de concurrence fiscale effrénée en Europe et à l'échelle mondiale. Le CIR est « vendu » à l'étranger avant tout comme un outil de compétitivité fiscale pour attirer les investisseurs étrangers. Il est aussi invoqué par des grands groupes implantés en France comme une condition de non-délocalisation de leurs activités de recherche à l'étranger, soulignant l'abaissement du coût du chercheur qu'il représente. Un rapport établi en juin 2010 par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires sur le crédit d'impôt recherche concluait ainsi que « le sentiment est solidement ancré que cette concurrence est avant tout fiscale et qu'elle a débouché sur une mesure qui vise à privilégier le crédit d'impôt plutôt que la recherche ».

Ce dispositif offre également des effets d'aubaine à des cabinets de conseils qui se rémunèrent sur le montage de dossiers CIR, percevant entre 10 à 20 % en moyenne, parfois 30 %, du montant du CIR. L'espace contributif ouvert par la Commission d'enquête sur le site du Sénat a reçu plusieurs témoignages anonymes de salariés expliquant comment leur travail avait été « requalifié » pour entrer dans le dispositif du CIR.

Le CIR doit enfin être envisagé dans le contexte d'une transformation profonde de la nature de la recherche opérée dans notre pays. Les réformes successives conduites par la droite - Pacte pour la Recherche en 2006, LRU en 2007, pôle de compétitivité - ont modifié très fortement le financement et les conditions de recherche, avec notamment la mise en place de l'ANR, des Idex et Labex, ayant pour conséquence le passage d'une recherche ouverte financée par des crédits pérennes et programmés à une recherche sur projet. Réformes d'ailleurs poursuivies par la loi Fioraso de 2013. On peut donc comprendre les interpellations du monde de la recherche publique qui, confronté à l'état de sous-financement des laboratoires et des organismes publics français et à la précarisation continue des personnels, réclame un rééquilibrage de la créance publique mobilisée au travers du CIR. Il ne s'agit pas là d'un affrontement public-privé, et nombre des auditionnés par la Commission d'enquête ont dit leur attachement et la nécessité d'une recherche publique forte. La question d'un rééquilibrage des moyens a d'ailleurs aussi été posée par plusieurs membres de la Commission d'enquête : lors de l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, le sénateur PS Michel Berson s'est interrogé sur le « niveau du curseur entre le public et le privé » regrettant que « depuis quelques années on ne se pose plus la question » ; le Président de la Commission d'enquête, le sénateur UMP Francis Delattre, émettant l'idée de « faire vers le public un certain nombre de gestes car on a besoin de la recherche fondamentale ».

Au vu des conclusions de cette Commission d'enquête nous réitérons donc notre proposition de réunir rapidement les conditions permettant de renouveler le modèle de financement de notre recherche. Pourquoi ? Jamais la coopération et le partage n'ont été aussi indispensables pour répondre aux défis qui doivent permettre de changer notre modèle de développement afin d'éradiquer les inégalités et assurer la préservation de notre planète. Comme l'explique Jean-Pierre Kahane, « la recherche a plusieurs fonctions dans le

monde actuel et elle en aura de plus en plus à l'avenir. Elle répond à un besoin fondamental, d'explorer le monde et l'humanité dans leur histoire, et elle s'est révélée porteuse d'avenir de manière souvent imprévue. Elle s'est répandue dans le monde entier, avec des inégalités qu'elle reflète et qu'elle aggrave, mais aussi, déjà, la promesse d'une communication universelle dans ses différentes branches; cette communication universelle, qui nous met en contact presque instantané avec ce qui se fait de plus nouveau en matière de connaissance, est l'une des justifications de l'effort de recherche à mener dans chaque pays; sans chercheurs actifs, le contact n'est pas établi. »

Comment ainsi accepter ce double constat: d'un côté une recherche publique - dont la valeur est reconnue internationalement - de plus en plus étranglée; de l'autre un CIR opaque, sans évaluation, accompagnant sans le redresser le déclin de la recherche industrielle.

Ce déséquilibre est dangereux, nous proposons donc d'y mettre un terme:

- **par une relance de la recherche fondamentale en garantissant à la recherche publique des moyens pérennes et programmés inscrits aux crédits d'opération du MESR;** développer l'emploi avec une attention particulière pour assurer enfin en France l'insertion des jeunes docteurs ;
- **en couvrant les besoins de financement des entreprises innovantes par le système bancaire et non par un aménagement de la fiscalité.** Soutenir l'effort de recherche privée pour permettre notamment la constitution d'un réseau de PME innovantes qui, loin de manquer de projets, manquent d'un accès au crédit pour les réaliser. Cela doit passer par la constitution d'un pôle bancaire et financier public, menant par exemple à la distribution de prêts bonifiés « conditionnalisés ». Cela pourrait être le rôle joué par une structure comme la Banque Publique d'Investissement (BPI). Reste que l'opération que la BPI vient de mener en devenant, pour compenser le désengagement de Safran, avec un investissement de 360 millions d'euros, le premier actionnaire d'une grande entreprise française, Ingenico - leader mondial des solutions de paiement- ne va pas dans ce sens.

Les groupements hospitaliers de territoire : Nouveau cheval de Troie de la réforme de l'offre globale de santé

Par Frédéric Rauch

La loi HPST les avait formulés dans leur principe, la loi santé promulguée le 26 janvier dernier leur donne vie. Les groupements hospitaliers de territoires (GHT) deviennent une nouvelle formule de « coopération » des établissements publics de santé sur les territoires. Comme l'a souligné Marisol Touraine lors du débat parlementaire, « *l'instauration des GHT est une mesure non pas « grand public », mais structurante en termes médical et territorial. Il s'agit de réorganiser nos hôpitaux, de leur donner les moyens de faire face aux défis en matière de santé auxquels sont confrontés nos territoires, en développant des projets médicaux par territoire auxquels les communautés médicales adhèrent* ». Associé au principe du parcours de santé du patient, ce ne serait donc plus le patient qui devra s'adapter au système de prise en charge, mais l'inverse.

Pourtant, ce qui s'apparente à une recherche d'optimisation de la réponse aux besoins des populations sur les territoires constitue, en première instance, une recherche d'optimisation comptable de la dépense sociale de santé et, en seconde instance, une nouvelle offensive contre l'ensemble de notre système de santé qui dépasse le cadre de l'offre de soins hospitaliers tout en passant par elle.

Des GHT pour faire des économies

Au plan sanitaire, les GHT ont pour objet défini par la loi de « *mettre en œuvre une stratégie de prise en charge commune et graduée du patient* ». Au nom de la « *recherche d'égalité d'accès à des soins sécurisés et de qualité* », ils assurent la « *rationalisation des modes de gestion par une mise en commun de fonctions ou par des transferts d'activités entre établissements* ». Dans chaque groupement, « *les établissements élaborent un projet médical partagé garantissant une offre de proximité ainsi qu'un accès à une offre de référence et de recours* ».

Les GHT incarneraient donc une réforme organisationnelle visant une efficacité dans l'offre de soins hospitaliers sur nos territoires. Mieux organiser l'offre globale d'un territoire, pour mieux répondre aux problématiques et à la gradation de la prise en charge des malades. Le discours est tentant, mais loin d'être convaincant. Pour deux raisons notamment.

D'abord, parce que les GHT sont régressifs par rapport aux dispositifs antérieurs de coopération entre établissements, telles les Communautés hospitalières de territoire (CHT) de la loi HPST. Si ces dernières ne sont pas la panacée, elles ont malgré tout parfois permis d'alimenter la réflexion sur la construction de filières coordonnées du parcours-patient et de légitimer certains établissements ou services hospitaliers sur les territoires. Ce qui ne semble pas être le cas des GHT, dans la mesure où le point de départ de leur construction n'est pas les besoins de santé des populations.

En effet, si les GHT et CHT proposent une réorganisation de l'offre hospitalière sur un territoire calibré par un projet médical partagé, là où les CHT revendiquaient un volontariat dans la coopération inter-établissements assis sur un projet médical commun des établissements construit à partir des besoins du territoire, les GHT deviennent obligatoires pour les hôpitaux publics, leur projet médical devient unique et est élaboré par l'Agence régionale de santé, sans précisions aucunes sur le niveau territorial d'élaboration du projet (bassin de vie, département, région?). En outre, dans les CHT, c'est le projet médical commun qui justifiait la convention de groupement des établissements. Ce n'est plus le cas avec les GHT, la convention entre les établissements du groupe et le projet médical unique sont déconnectés. D'une certaine manière, le projet de groupement liant les établissements prime sur le projet médical, dans la mesure où celui-ci a une « durée de vie cible » inférieure à la convention constitutive du groupement. En bref, la philosophie de « coopération » entre établissements au bénéfice du territoire des GHT est très différente de celle initialement inscrite dans les CHT.

En réalité, cette déconnexion projet médical/groupement conforte l'idée que ce qui prime dans « la mise en commun des fonctions et des activités », c'est l'économie attendue sur la dépense budgétaire des établissements par cette mutualisation et non l'intérêt du patient. Que personne ne puisse s'opposer à une rationalisation de l'activité lorsqu'elle améliore l'efficacité de la prise en charge est un fait. Mais lorsque son objectif assumé consiste à réaliser 400 millions d'économies

en 3 ans sur la dépense hospitalière par la mutualisation de fonctions transversales au sein d'un « établissement support », via la convention constitutive du groupement, il en va tout autrement. La gestion de l'information médicale du territoire, la fonction achat, la coordination des instituts et écoles de formation paramédicales du groupement, des plans de formation continue et professionnelle continue des personnels du groupement, certaines activités administratives et logistiques, les activités de biologie, d'imagerie médicale et de pharmacie hospitalières, toutes ces fonctions seraient mises en commun, permettant de faire des économies d'échelle sur les coûts de fonctionnement. Pacte de responsabilité oblige!

Or cette concentration obligatoire des moyens va créer des usines à gaz (quel système unique d'information médical par exemple?) dont le coût de fonctionnement est largement sous-estimé. Mais surtout, elle va alimenter la suppression des emplois dans le secteur public. Rappelons que le 4 février 2015, Mme la Ministre annonçait 3 milliards d'économies supplémentaires sur les dépenses hospitalières d'ici à 2017, et invitait les hôpitaux à maîtriser leur masse salariale et leurs coûts de fonctionnement. De sorte que, dans un contexte de sous-financement hospitalier (ONDAM hospitalier à 1,75 % pour 2016) et de recherche d'économies (690 millions d'euros d'économies sur les établissements inscrits dans la LFSS 2016), cet appel à la maîtrise de la masse salariale se traduira par 22 000 postes supprimés dans la fonction publique hospitalière d'ici à 2017. Et par le truchement de la T2A, la suppression des postes se traduira inmanquablement par une baisse de l'activité des établissements et donc une baisse programmée et supplémentaire de leurs ressources de fonctionnement. Ce qui pour les usagers ne sera pas sans effets: réduction de personnels stabilisés sur site, allongement des délais d'accès aux services de soins, suppression à terme des structures de proximité, ... L'ensemble de l'offre sanitaire étant concerné (MCO, SSR, médico-social, psychiatrie), c'est donc au final toute l'offre publique qui sera impactée.

Des GHT pour reconfigurer l'offre de santé sur les territoires

Au final, tout concourt à penser que cette structuration de l'offre sanitaire en GHT soit un outil de gestion comptable supplémentaire permettant d'assurer la remontée budgétaire des ressources des établissements publics vers les « établissements supports » définis par les ARS sur un territoire donné à des fins de contrôle et d'économies budgétaires.

En effet, bien que la loi mette en place des groupements hospitaliers et non des fusions d'établissements sur un territoire, elle ouvre la voie à une mutualisation budgétaire et des trésoreries des établissements de chaque groupement, ce que ne manque pas d'appuyer le rapport final de la mission GHT piloté par J. Hubert et F. Martineau [février 2016] préconisant les orientations des décrets d'applications de la loi. Dans sa préconisation n°10, ce rapport insiste pour « *mettre en place une solidarité budgétaire et de trésorerie* [entre établissements du groupe. Cette solidarité étant] *l'une des conditions de réussite pour instaurer une stratégie de groupe* ». Elle viendrait alors contrebalancer la tendance supposée des établissements à maintenir des activités redondantes dans la mesure où, par la T2A, leur santé financière dépend directement de l'activité réalisée dans chaque structure.

Ainsi est avancée la mise en place d'un budget annexe dans la comptabilité de l'établissement support qui reprendrait les mouvements de dépenses et de recettes des activités mutualisées. Les charges de ce budget annexe de l'établissement support comprendraient l'ensemble des charges d'exploitation correspondant au périmètre des fonctions mutualisées (le reste restant dans la comptabilité des établissements du groupe). Quant aux produits, ils répondraient à une clé de répartition définie par voie réglementaire (les services du ministère étant à l'œuvre) selon 4 critères: produits d'exploitation, poids du bilan, effectifs, nombre de séjours/journées. En bref, les établissements du groupe conservant dans leurs charges les coûts les plus élevés, et l'établissement support bénéficiant dans ses produits des rentrées les plus importantes. Par ailleurs, dans ce schéma, l'établissement support deviendrait le maître d'ouvrage pour l'investissement dans le champ des activités mutualisées. Enfin, serait introduite une solidarité de trésorerie entre établissements fonctionnant sur le modèle du cash pooling des groupes privés qui consiste à remonter les soldes des comptes bancaires des filiales d'un groupe vers le compte centralisateur de la maison mère. La trésorerie du GHT étant alors pilotée par l'établissement support. Qui, au demeurant, compte tenu de la politique de rationnement budgétaire des établissements, en aura besoin pour fonctionner. Les établissements de proximité, ainsi filialisés, perdraient leur autonomie financière dans leur gestion quotidienne au profit de l'établissement support.

Mais si ces évolutions préconisées confirment le passage au second plan des besoins de santé des territoires dans les objectifs de prise en charge hospitalière,

ils dessinent aussi une orientation particulière dans cette prise en charge. Car ces choix s'inscrivent aussi dans le cadre particulier d'un affaiblissement considérable de l'accès aux soins sur les territoires. Comme le souligne le SMG, « *l'accès aux soins primaires n'est plus assuré sur tout le territoire national, tout comme la continuité et la permanence des soins, [...] Comment dès lors construire une filière de soins cohérente [... revendiquée par les GHT], si les soins primaires deviennent défaillants?* ».

Pour répondre à cette question, il convient de se référer une fois de plus à la loi qui conforte le développement des groupements de coopération sanitaire (GCS) entre public et privé, en même temps qu'elle pousse au développement de l'hospitalisation ambulatoire. Or en affaiblissant la présence de structures hospitalières publiques sur les territoires à l'aide des GHT, le gouvernement encourage l'implantation et l'ancrage des structures privées, déjà facilités par le recours grandissant à l'ambulatoire (70 % de la chirurgie ambulatoire est déjà réalisée dans le privé).

De sorte que, rien n'interdit aujourd'hui d'imaginer que dans un processus lent mais structurant d'une mutualisation progressive des services hospitaliers sur un territoire au sein des GHT, avec la dilution des structures publiques de proximité, les « établissements support » puissent être amenés à remplir le rôle de structure de niveau 2 dans la prise en charge socialisée de santé. Le niveau 1 relevant des structures privées et le niveau 3 des CHU. Chacun ayant sa propre mission dans la prise en charge.

Un schéma qui est loin d'être une vue de l'esprit si on l'adosse à la stratégie nationale de santé (SNS), dont l'ambition de « *refonder en profondeur notre système de santé* » repose sur un axe central visant à « offrir une solution de proximité pour tous les Français, permettant de répondre aux trois enjeux des soins courants, des maladies graves avec geste technique et des maladies chroniques et handicaps », qui passe par « *mieux prendre en charge en ville pour éviter les hospitalisations inutiles* ». Or, si les ambitions de la SNS sont louables dans leur esprit, il reste que dans un contexte d'austérité budgétaire, le GHT vient à point nommé pour contribuer à la réduction des coûts tout en recherchant une adaptation de l'offre de soins aux rationnements physique et matériel de l'offre (pénurie de médecins et soignants) en même temps que développer une prise en charge adaptée aux évolutions des pathologies (développement des maladies chroniques par exemple)

et des attentes des malades (prise en charge à domicile de personnes âgées, ...).

En guise de conclusion

Il est incontestable que ces GHT constituent des instruments de réduction de l'offre publique hospitalière sur les territoires à des fins d'économie budgétaire et des vecteurs de valorisation d'une emprise du secteur privé sur l'offre de soins.

Mais il est aussi notable que cette structuration à trois étages de l'offre de santé sur le territoire soit en adéquation avec les orientations définies pour la prise en charge socialisée des dépenses de santé (obligatoire public, complémentaire obligatoire collective, surcomplémentaire privée). Elle s'inscrit en effet dans une démarche de prise en charge différenciée selon le principe « petits soins »/ « gros soins » conforme avec la nature de la prise en charge selon qu'elle soit privée ou publique.

En vérité, présentés comme des outils de modernisation de notre système de santé visant l'égalité d'accès aux soins de tous, ces GHT vont les renforcer, à la fois, en confortant la désertification sanitaire et en ouvrant la porte aux acteurs privés de santé.

Or chacun sait aujourd'hui les raisons pour lesquelles l'offre de santé hospitalière n'assure plus aussi efficacement qu'auparavant ses missions de service public: une insuffisance de financement des établissements, notamment par la Sécurité sociale, elle-même en manque de recettes pour cause de chômage de masse, et une insuffisance de professionnels de santé en exercice, pour cause de numerus clausus excessif. Deux raisons principales auxquelles la loi santé, ni les GHT ne répondent.

La politique familiale, cible des remises en cause de notre modèle social

Par Catherine Mills & Frédéric Rauch

NDLR: Nous donnons ici un extrait du livre de M^{me} Catherine Mills & de M. Frédéric Rauch intitulé « Main basse sur le modèle social français » et sous-titré « La politique économique et sociale de François Hollande 2012-2015. Critique et alternative ». Nous remercions l'éditeur Le Temps des Cerises de nous avoir autorisé la publication de ces bonnes pages du chapitre 2.

On assiste aujourd'hui à une nouvelle tentative particulièrement dramatique de remise en cause de notre modèle social au travers d'une rupture avec la nature et le rôle de la politique familiale⁵.

1) Ciblage sur les plus modestes ou universalité et diversité des objectifs de la politique familiale

Les dogmes libéraux prétendent que le financement de la protection sociale est limité, et cherchent à soumettre les prestations familiales à des conditions de ressources. Les prestations familiales sont ainsi présentées comme anti-redistributives et l'on vise à privilégier la solidarité verticale, c'est-à-dire le principe d'une redistribution des ménages jugés aisés vers les familles modestes. Déjà le plan Juppé de 1995, puis le plan Aubry de 1997, comme le rapport Attali (2008) dans la logique des réformes de Nicolas Sarkozy, proposaient la mise sous conditions de ressources des prestations familiales. Cette logique de verticalité se développe aujourd'hui au détriment du principe essentiel d'universalité qui fondait la politique familiale en France, où les allocations familiales, versées quel que soit le niveau de revenu des ménages, visaient une solidarité de type horizontal entre célibataires et chargés de familles.

En réalité les objectifs de la politique familiale sont complémentaires :

- Des objectifs sociaux visent à relancer le pouvoir d'achat des familles, avec une priorité pour les familles nombreuses et modestes, notamment les familles monoparentales. Cette relance contribue à maintenir et développer la consommation donc la croissance.

- Des objectifs démographiques : il s'agit de favoriser le renouvellement des générations à travers notamment de la consolidation du taux de fécondité. Le dynamisme démographique contribue au financement de la protection sociale car les cotisants de demain participeront au financement des retraites.
- Des objectifs économiques : la politique familiale permet le renouvellement d'une force de travail bien formée, en bonne santé et productive. Elle assure en même temps des débouchés pour les entreprises ainsi qu'une productivité du travail élevée.

2) Main basse sur la politique familiale

La politique familiale doit prendre en compte de nouveaux besoins sociaux nés de la crise économique, sociale et démographique, ainsi aux objectifs démographiques et sociaux se sont ajoutés la conciliation vie familiale et vie professionnelle, la lutte contre le risque de pauvreté des familles lié au chômage et à la déflation salariale. Cependant, dans le même temps, les réformes régressives de la politique familiale visent la limitation drastique des dépenses sociales tandis qu'elle se voit privée de ressources en liaison avec la mise en cause de son financement. En effet la crise de son financement s'accélère en liaison avec la nouvelle phase de la crise systémique, à partir de 2007-2008, avec les menaces actuelles de déflation et la remontée du chômage, mais aussi avec la tentative des politiques libérales de réduction des prélèvements sociaux.

Les plans libéraux de déstructuration-restructuration régressive de la politique familiale se précipitent : avancés sous Sarkozy, c'est sous Hollande qu'ils se précisent et s'aggravent. La politique familiale devient ainsi la cible des remises en cause de notre modèle social, un élément-clé des politiques de réduction des dépenses publiques et sociales. Une rupture profonde

⁵ Ce chapitre s'inspire des contributions de Catherine Mills, Alain Paker et Frédéric Rauch dans la revue Économie et Politique.

se dessine, avec le consensus qui existait en France sur les politiques familiales. D'une perception des familles assurant le dynamisme démographique et le renouvellement des générations (donc le financement des retraites...), on glisse vers une stigmatisation de la politique familiale présentée comme une charge, comme anti-redistributive, voire antiféministe.

Aujourd'hui, contrairement aux effets d'annonce, c'est l'ensemble de la politique familiale qui est visé. Ce qui constitue une menace de régression du rôle démographique, économique et social de la politique familiale. Cette obsession de réaliser des économies sur la politique familiale s'inscrit dans la « révision générale des politiques publiques » devenue « modernisation ». L'essentiel est la mise en cause du modèle social français, la déstructuration - recomposition de la protection sociale et du Code du travail. Les excédents de la branche famille étaient appelés à combler les déficits des autres branches. Mais à partir de 2010, c'est l'explosion des déficits, y compris pour la branche famille, en relation avec le rétrécissement organisé de ses ressources.

Le gouvernement Hollande-Valls vise l'accélération de la fiscalisation de la politique familiale. Le pacte de responsabilité éteindra en 3 ans la contribution des entreprises au financement de la branche famille, et entérine le changement de nature de la politique familiale en la faisant glisser vers un instrument d'une politique sociale d'assistance.

Le glissement organisé de la politique familiale vers une politique sociale d'assistance

Les Caisses d'allocations familiales ont constitué une forme de réceptacle des politiques publiques des quarante dernières années (aides au logement avec l'APL dès 1976, RMI en 1988 puis RSA en 2009). En 1975, 75 % des dépenses de la CNAF allaient aux familles, 14 % au logement et 6 % à la « solidarité », les 5 % restants allant à l'action sociale. Aujourd'hui, les dépenses liées aux familles pèsent pour moins de 56 %, tandis que le logement est monté à 21,6 % et la contribution à la solidarité à 22,6 %. Les dépenses de la branche présentant un caractère universel s'inscrivent déjà sur une tendancielle négative, la part des familles nombreuses étant de plus en plus réduite au sein de la population de notre pays⁽⁶⁾.

Fiscalisation et exonérations patronales

Ce changement de nature de l'intervention des CAF est allé de pair avec la fiscalisation croissante des produits : CSG, taxes dédiées, budgétisation partielle des contributions de solidarité et TICPE (taxe intérieure de consommation sur produits énergétiques) notamment la part affectée aux départements. Cette démarche est au cœur de la politique de François Hollande et vise à faire totalement basculer la contribution des entreprises sur le budget de l'État, c'est-à-dire sur les impôts des ménages. Ce processus de basculement peut être pluriannuel, les lois de financement de la Sécurité sociale 2015, 2016 et 2017, organiseront un relèvement progressif des taux actuels d'exonération des cotisations familiales s'achevant par une exonération intégrale en 2017.

Ce dispositif chevauche le crédit d'impôt compétitivité emploi qui intègre pour partie les cotisations « allocations familiales ». Il faut souligner que les dépenses de la CNAF représentent seulement un sixième des dépenses du régime général de la Sécurité sociale, contre un tiers pour l'assurance vieillesse et la moitié pour la branche maladie et accidents du travail. On peut estimer (hors branche AT MP non concernée par le CICE) que le crédit d'impôt sera impacté pour 10 à 15 % de son montant par l'opération de disparition des cotisations « famille ». Nous verrons coexister pendant trois ans une dépense croissante liée à la prise en charge des 35 milliards d'euros de cotisations patronales et le CICE (minoré de 2 à 3 milliards d'euros), soit plus de 50 milliards d'allègements au programme de 2017.

Un processus progressif de mise en œuvre. Il devrait gagner en puissance sur la période

Son financement, contrairement aux assertions de Hollande, sera réalisé au travers d'une affectation de recettes fiscales, d'ailleurs inscrite dans le code de la Sécurité sociale (cf. article L 131-7). C'est donc un nouveau transfert de recettes fiscales qui va s'opérer au détriment de la Sécurité sociale pour supporter le poids de ce « cadeau » au Medef que constitue l'étatisation des cotisations famille.

La mesure va donc préempter une bonne part de la progression des recettes fiscales prétendument attendues par la relance de l'activité supposée pour les années à venir (réduisant de fait quasiment à néant toute marge de manœuvre pour d'autres types de prélèvement). On pourrait voir apparaître des articles d'affectation d'une partie du produit de la TVA ou de

⁶ Drees, études et résultats, n° 875, « Les prestations familiales et de logement 2012 ».

TICPE au budget de la Sécurité sociale. Tandis que se précisent de nouvelles attaques contre le quotient familial. Évalué au coût de 14 milliards d'euros, le quotient familial est une victime toute désignée pour assurer une part importante du financement de la mesure. Sa disparition éventuelle, au nom de la prépondérance accordée aux familles les plus modestes, devrait conduire à l'instauration d'un crédit d'impôt pour charges de famille (le montant de 715 euros par enfant a été évoqué) et, surtout, ouvrir la porte à la fusion entre l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée qui demeure un objectif pivot du gouvernement.

La mise en place du crédit d'impôt « abatement pour charges de famille » pourrait aller de pair avec la mise en cause de certaines dépenses fiscales type scolarité des enfants ou encore frais de garde ou emplois à domicile. En outre les recettes fiscales affectées auront une « contrepartie » en termes de réduction des dépenses publiques (et/ou de dépenses fiscales), il n'y aura aucune mesure conséquente d'amélioration des prestations familiales.

Le gouvernement escompte d'ailleurs du Pacte de responsabilité qu'il permette de comprimer les dépenses de la branche famille, compte tenu des dépenses présentant un caractère de « filet de sécurité », de « protection sociale » (insertion dans l'emploi et logement) dans l'ensemble des dépenses des CAF. En même temps, sans une création massive d'emplois pour les travailleurs handicapés ou une sensible amélioration de la situation de revenus des locataires HLM, on ne pourrait réduire de manière significative les engagements budgétaires correspondants. Quelques décrets viseraient à geler le barème des aides au logement, et serviront d'expédient pour démultiplier le freinage des dépenses.

La réforme Hollande-Valls : une réforme contre les familles

La fin des cotisations familiales pour les entreprises constitue une modification importante et grave du financement de la protection sociale. La suppression des cotisations patronales aux allocations familiales vise le transfert du financement sur les familles elles-mêmes. Ce serait une remise en cause des principes de la politique familiale française et de son financement. Le MEDEF et les tenants du libéralisme considèrent que les allocations familiales n'auraient rien à voir avec l'économie et que ce n'est pas au patronat de payer. Or la politique familiale relance le pouvoir d'achat des

familles, développe la consommation donc la croissance. Elle vise aussi des objectifs démographiques en contribuant au renouvellement des générations et à la dynamique d'une force de travail bien formée et productive. Nous refusons le rétrécissement de la politique familiale vers une conception assistancielle. La politique familiale est partie intégrante de la Sécurité sociale. C'est une politique universelle dont l'objectif est la compensation du coût de l'enfant quel que soit le revenu de la famille. À l'inverse, un ciblage des politiques familiales sur les seuls plus modestes peut conduire les ménages aux revenus à peine plus élevés à renoncer à la venue d'un enfant. En outre la politique familiale a dû évoluer pour prendre en compte de nouveaux objectifs notamment la conciliation vie familiale et vie professionnelle ou les besoins des familles monoparentales. Cela nécessiterait de nouveaux financements. Or, la politique familiale est actuellement dans la tourmente des politiques d'austérité et du pacte dit de responsabilité, un véritable pacte d'irresponsabilité pour le patronat. Les « réformes » avancées par Hollande et Valls visent à réaliser 30 milliards d'économies sur le dos des familles. On cherche ainsi à soumettre les prestations familiales à conditions de ressources, au détriment de leur caractère universel. Après Sarkozy, Hollande et Valls cèdent aux exigences du MEDEF, cela tend à remettre en cause le modèle social français et notamment son fi reposant principalement sur des cotisations sociales.

Les tenants de la fiscalisation du financement de la protection sociale prétendent réduire le coût du travail, avec une mise en cause radicale du financement de la politique familiale.

1) La volonté de supprimer les cotisations des employeurs

Le financement des allocations familiales reposait sur les seules cotisations d'employeurs ce qui poursuivait une tradition historique dès la fin du XIX^e siècle dans les grandes entreprises du secteur textile, du secteur minier, du secteur métallurgique, correspondant souvent au souhait d'un patronat chrétien de concilier des intentions sociales et le besoin de renouveler la force de travail, celles-ci avaient mis en place des prestations familiales, notamment par le principe du sursalaire. À la création de la Sécurité sociale, le taux de cotisation patronale aux allocations familiales se situait en 1946 à 16 % du salaire brut. Mais, le patronat va réclamer une baisse du taux des cotisations d'employeurs à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

Dès 1965, le rapport Piketty, *le patronat français et son avenir*, commandé par le Conseil national du patronat français réclament leur suppression avec en contrepartie la fiscalisation du financement des prestations familiales. Cette volonté de réduire les cotisations d'employeurs s'est traduite par une très forte baisse du taux de cotisations employeurs aux allocations familiales qui ne représentera plus que 9 % du salaire brut en 1970 et 5,4 % du salaire après la création de la CSG en 1991 par Michel Rocard. La suppression totale des cotisations employeurs est réclamée par le Medef et d'autres forces libérales ou social-libérales. On tend à réduire les moyens de financement des prestations familiales et à appliquer le principe : « à recettes limitées, dépenses limitées ». Ce qui accélère le glissement des politiques familiales vers une politique d'assistance, tandis que le ciblage des prestations sur les plus modestes fournit l'argument de la limitation de l'ensemble des prestations familiales.

2) Une mise en déficit de la CNAF

Cette caisse était traditionnellement excédentaire, les excédents étant utilisés, selon les règles de la compensation entre caisses, pour équilibrer les comptes du régime général et particulièrement de la CNAV. Mais ceci va jouer au détriment des objectifs de la politique familiale elle-même. On assiste à une fuite en avant dans les exonérations massives de cotisations employeurs qui touchent le financement des prestations familiales. Les résultats financiers de la CNAF fondent et c'est une montée historique des déficits de la CNAF, -3,8 Md€ en 2010, soit une dégradation de 3,5 Md€ en deux ans. En 2014, le déficit réalisé atteint environ 3 milliards €.

La volonté de réduire le dit « coût du travail »

La fiscalisation des prestations familiales vise la suppression des cotisations patronales ainsi que le report du financement sur les familles elles-mêmes. L'objectif de ces politiques marquées par le sceau du libéralisme est en réalité de baisser le coût du travail en s'attaquant aux cotisations sociales sur les salaires. Il s'agirait de remplacer les 30 milliards de cotisations patronales, fonction de l'emploi et des salaires, par une fiscalisation impliquant un accroissement des impôts des ménages : CSG ou TVA, ce qui est beaucoup plus manipulable par les décisions budgétaires et fiscales. Alors que c'est le coût du capital qu'il faut réduire et qui pèse sur l'économie. Il s'élève à près de 300 milliards d'euros en dividendes versés aux actionnaires et intérêts versés aux banques, le double de l'ensemble

des cotisations patronales à la Sécurité sociale. D'où notamment notre proposition de nouvelle cotisation sur les revenus financiers des entreprises et des banques.

La fiscalisation de la politique familiale, constitue une rupture avec le financement de la politique familiale par des cotisations

Le processus de réduction des taux de cotisations patronales s'accompagne d'une fiscalisation croissante reportée sur les ménages et conduit à une montée du déficit de la CNAF. Celui-ci devient un alibi pour une réforme réactionnaire. C'est dans une logique libérale que se situent Hollande et Valls. Ils visent à limiter les prélèvements sociaux, prétendant ainsi favoriser la compétitivité des entreprises, avec la baisse du coût du travail et des « charges sociales ». Ils accélèrent le glissement des politiques familiales vers une politique d'assistance, ainsi que leur rationnement, au nom d'un ciblage sur les plus modestes. Nous sommes opposés à la fiscalisation de la politique familiale qui vise la réduction des prestations familiales et le report de leur financement sur les revenus des ménages. Alors que grâce à la politique familiale, l'entreprise bénéficie d'une force de travail accrue et qualifiée, d'où sa responsabilité.

Avec le PLFSS 2015 (Projet de loi de financement de la Sécurité sociale), le gouvernement Hollande-Valls ouvre la boîte de Pandore pour la politique familiale

Modulation des allocations selon le revenu, exonération de cotisations patronales, etc., le Premier ministre Manuel Valls s'attaque aux principes qui ont fait l'efficacité de notre système de protection sociale.

Portée de la modulation des allocations familiales en fonction du revenu

Cette mesure s'inscrit dans une volonté construite pas à pas, mais de façon ferme et accélérée, de remettre en cause l'ensemble du modèle social français. C'est d'une gravité exceptionnelle. Remettre en cause le principe d'universalité, subordonner les allocations familiales à des conditions de revenu, c'est ouvrir la boîte de Pandore : demain, cela peut être le système de santé publique réservé aux pauvres, les couches moyennes et supérieures étant d'obligées d'aller se soigner dans le privé. On est devant un mécanisme de destruction des principes mêmes de notre Sécurité sociale où, quel que soit le revenu, on peut bénéficier des prestations familiales, d'un système de retraite, d'un système de santé socialisé, solidaire. L'universalité de la politique familiale, c'est la nécessité de couvrir le « coût de l'enfant »,

quel que soit le rang de l'enfant, quel que soit le revenu de la famille. Cela a largement contribué au redressement démographique de la France et à son redressement économique, après la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, la politique familiale de la France permet d'atteindre un taux de fécondité de 2 enfants par femme. C'est l'un des rares pays d'Europe assurant le renouvellement de sa population.

Un faux argument: le gouvernement prétend rechercher la justice sociale...

En réalité sa « réforme » tend à diviser les familles entre elles. Ainsi on organise une confusion entre politique familiale et politique sociale. Il y a certes des inégalités de revenus insupportables, mais il faut les combattre ailleurs: par la politique fiscale, une augmentation du Smic et des salaires, l'incitation pour les femmes à concilier enfant et travail, une égalisation par le haut des salaires féminins et masculins. La politique familiale n'est pas une politique de redistribution des revenus, ni une politique de redistribution entre les familles; c'est une solidarité horizontale entre ceux qui n'ont pas d'enfants et ceux qui en ont. C'est une politique d'aide à l'enfant. Il est scandaleux de considérer que l'enfant des couches moyennes ou supérieures doit être discriminé. Le fait qu'une famille choisisse d'avoir un nouvel enfant ne doit pas être pénalisant, désincitatif. C'est la raison d'une politique familiale universelle. À ce prétendu argument de la justice sociale, on peut opposer celui de l'efficacité économique et sociale. Une politique familiale, cela relance consommations privée et collective, contribue à l'entretien et à la formation des jeunes. Cela combine dynamisme démographique, relance du pouvoir d'achat des familles et développement de la productivité du travail. Alors que le but réel des réformes gouvernementales est la réduction des dépenses publiques et sociales.

La branche famille de la Sécu est aussi mise en cause par un autre biais, celui du financement: le budget 2015 organise de nouveaux allègements de cotisations patronales pour la famille, au nom du pacte de responsabilité. La famille, nous dit-on, ça ne concerne pas l'entreprise... Avec ce pacte de responsabilité, il s'agit d'aller vers la suppression des cotisations patronales pour la famille. Le compromis fait à la Libération repose sur le principe du financement par la cotisation patronale. Maintes fois, le patronat a tenté de le remettre en cause, en réclamant une fiscalisation de la politique familiale. On nous dit qu'on ne voit pas pourquoi ce serait aux entreprises de payer. Mais la politique familiale leur permet de bénéficier d'une

force de travail nombreuse, formée et dynamique. On cherche en réalité à reporter le financement sur les familles elles-mêmes au travers de la CSG ou de la TVA « sociale ». Alors que les cotisations sociales constituent un principe moderne et efficace. Liées à l'entreprise, ancrées dans le lieu de création de richesse, les cotisations sociales jouent un rôle dynamique. Elles servent à développer les prestations sociales et donc la reproduction de la force de travail et son développement, à élargir la consommation et donc les débouchés des entreprises, et, ainsi, à l'incitation à investir, à la possibilité d'une nouvelle croissance. En s'attaquant au principe de la cotisation et aux prestations, on va contribuer à cette croissance molle, au blocage des investissements productifs, et au chômage qui explose. On ne va pas du tout régler le problème des déficits de cette façon.

Réformer la politique familiale: oui mais quelle réforme?

Le gouvernement Hollande-Valls prend prétexte d'un déficit annoncé de 2 milliards d'euros de la branche famille de la Sécurité sociale pour remettre en cause les grands principes de la politique familiale française et la fonder dans une politique sociale étriquée. Cela s'inscrit dans l'accélération de la politique d'austérité et répond au forcing du Medef pour achever de se déresponsabiliser du financement d'une politique dont il tire pourtant bénéfice. Si une réforme de la politique familiale est aujourd'hui nécessaire, ce n'est pas pour en réduire la portée mais pour en amplifier les effets positifs sur l'économie et la société tout entière. Cette bataille milite pour un renforcement de nos propositions alternatives.

Réaffirmer le concept d'universalité contre l'austérité qui mine la politique familiale

Les nouvelles attaques contre la politique familiale s'inscrivent dans l'accélération de la politique d'austérité. Elles sont la reprise du dogme libéral mettant en cause le caractère universel de cette politique en préconisant le ciblage sur les plus modestes. La politique familiale française est issue du compromis social et politique de la Libération et du plan français de Sécurité sociale. Avec le principe de l'universalité, la politique familiale concerne l'ensemble des familles. Il faut souligner le rôle dynamique qu'elle joue dans la société et dans l'économie. Elle tend à relancer le pouvoir d'achat des familles, la consommation, donc la croissance. Elle contribue au renouvellement des générations. Elle permet le renouvellement d'une force de travail bien formée, en liaison avec l'entretien, l'éducation des enfants.

Aujourd'hui la France est, avec l'Irlande, le pays d'Europe qui obtient le taux de fécondité le plus élevé avec plus de 2 enfants par femme. Les enfants d'aujourd'hui fourniront la force de travail et les cotisants de demain. Les fondements de la politique familiale française reposent aussi sur la compensation du coût de l'enfant quels que soient son rang et le revenu de la famille et non sur une correction des inégalités sociales qui ne reposerait que sur les seules familles. Il ne s'agit pas d'instaurer une solidarité verticale entre les familles mais une solidarité horizontale entre ménages sans enfants et ménages avec enfants.

Le déficit de la branche famille (2 milliards d'euros) un prétexte à la réduction des prestations

Il est présenté comme exorbitant, certains proposent même de baisser de moitié des allocations de certains bénéficiaires ou de supprimer le complément mode de garde. Alors que l'on a organisé sous la pression des exigences libérales, l'insuffisance du financement de la branche famille: forte diminution des cotisations patronales et accélération des exonérations de cotisations patronales, notamment sur les bas salaires. L'obsession de la réduction des déficits et de la dette publique, dans le cadre du diktat des institutions européennes, conduit à une cure d'austérité sur le dos des familles et de la croissance. On déclare soumettre les prestations familiales à des conditions de ressources avec la diminution de moitié des allocations de familles dites aisées. Mais le chiffre indiqué pour une famille avec deux revenus et avec deux enfants toucherait des revenus de 5 000 euros par mois, c'est-à-dire des couples bi-actifs où la femme travaille cela représenterait deux salaires d'enseignants; autant dire des couches moyennes. Toutes ces mesures visent à désengager les employeurs de leur responsabilité sociale et tendraient à pénaliser et à dissuader le travail des femmes. Concernant la suppression du complément mode de garde, même si les « avantages » ont été réduits depuis 1998, cette mesure coûteuse pour les finances publiques et ciblée sur les familles plus aisées s'explique par l'insuffisance des modes de garde publique. Les familles moyennes ne peuvent obtenir des places en crèche et doivent recourir à une assistante maternelle ou à une garde à domicile. D'où l'urgence de notre proposition de service public de la petite enfance.

Fiscaliser le financement de la branche famille et supprimer le quotient familial, deux obsessions libérales pernicieuses

Le financement de la branche famille est mis en cause par le Medef qui réclame que son financement

ne soit plus opéré par les cotisations sociales. On vise aussi à fiscaliser les allocations familiales, c'est-à-dire les soumettre à l'impôt, ce qui reviendrait à reprendre d'un côté ce qu'on prétend donner de l'autre. En outre on organise le transfert du financement par cotisation sur la CSG, c'est-à-dire sur les impôts principalement des salariés. Le patronat affirme que les prestations familiales n'auraient rien à voir avec l'économie, qu'elles obèrent la compétitivité, alors qu'au contraire cela contribue à relever les débouchés et la productivité de la force de travail. On assiste actuellement à la résurgence de l'idée de suppression du quotient familial, avec la suppression ou la limitation de la réduction d'impôt pour les familles nombreuses. On invoque pour cela le motif fallacieux selon lequel la réduction d'impôt profiterait aux familles les plus aisées. Une telle suppression toucherait en réalité particulièrement les couches moyennes. Encore une fois, on confond politique strictement sociale et politique familiale, on ignore même la différence entre une politique fiscale et une politique familiale. Et surtout on cache que l'objectif serait de faire des économies sur le dos des familles.

En outre on organise le transfert du financement par cotisation sur la CSG, c'est-à-dire sur les impôts principalement des salariés. Le patronat affirme que les prestations familiales n'auraient rien à voir avec l'économie, qu'elles obèrent la compétitivité, alors qu'au contraire cela contribue à relever les débouchés et la productivité de la force de travail. La fiscalisation du financement des prestations familiales, ainsi que les nouvelles mesures d'exonération ou même de suppression ou de réduction des cotisations patronales, s'inscrivent dans la volonté de réduire les cotisations sociales des employeurs. Cela tendrait à limiter le financement pour la politique familiale en dégageant les employeurs et en les déresponsabilisant de leur contribution à la branche famille, tout en transférant le financement sur les impôts des ménages. Des solutions alternatives pour combler le déficit et dégager de nouveaux moyens de financement d'une politique familiale dynamique sont indispensables.

La suppression du quotient familial: vers la régression de la politique familiale

À la recherche de nouveaux moyens pour réduire les dépenses publiques et sociales en vue de répondre aux injonctions des Bruxelles comme des forces libérales et du Medef, le gouvernement Hollande-Valls prépare de nouvelles attaques contre la politique familiale et s'oriente vers une réduction voire une suppression du quotient familial. Ce principe constitue un

des éléments fondateurs de l'originalité de la politique familiale française, issue du compromis social et politique de la Libération et du plan français de Sécurité sociale. Avec le principe de l'universalité, la politique familiale concerne l'ensemble des familles.

Ces nouvelles attaques contre notre système de Sécurité sociale s'inscrivent dans l'accélération de la politique d'austérité. Elles sont la reprise du dogme libéral mettant en cause le caractère universel de la politique familiale en préconisant le ciblage sur les plus modestes. Or comme nous l'avons montré, la politique familiale française joue un rôle dynamique dans la société et dans l'économie. Elle tend à relancer le pouvoir d'achat des familles, la consommation, donc la croissance. Elle contribue au renouvellement des générations. Elle permet le renouvellement d'une force de travail bien formée, en liaison avec l'entretien, l'éducation des enfants. Aujourd'hui la France est, avec l'Irlande, le pays d'Europe qui obtient le taux de fécondité le plus élevé avec plus de 2 enfants par femme. Les enfants d'aujourd'hui fourniront la force de travail et les cotisants de demain. Les fondements de la politique familiale française reposent sur la compensation du coût de l'enfant quels que soient son rang et le revenu de la famille, et non sur une correction des inégalités sociales qui ne reposerait que sur les seules familles. Il ne s'agit pas d'une solidarité verticale entre les familles mais une solidarité horizontale entre ménages sans enfant et ménages avec enfants.

Le déficit de la branche famille alibi pour réduire les prestations

Le déficit annoncé de la branche famille (2 milliards d'euros), présenté comme exorbitant, nécessiterait selon certains rapports ou des proches du pouvoir, une baisse de moitié des allocations de certains bénéficiaires dits aisés. Il est aussi proposé de supprimer le complément mode de garde ou de soumettre les allocations familiales à des conditions de ressources, de les fiscaliser, ou de mettre en cause le quotient familial.

Il convient de rappeler que la branche famille était historiquement excédentaire, cependant son excédent servait à couvrir les déficits des autres caisses. C'est la pression des exigences libérales qui a conduit à une forte diminution des cotisations patronales et a accéléré les exonérations de cotisations patronales, notamment sur les bas salaires. On a organisé l'insuffisance du financement de la branche famille, en liaison aussi avec la création de la CSG en 1991 et le transfert du financement sur les impôts des ménages. L'obsession de la réduction des déficits et de la dette publique, dans le

cadre du diktat des institutions européennes, conduit à une cure d'austérité sur le dos des familles et de la croissance réelle. Ces nouvelles mesures de limitation des prestations familiales et notamment de limitation des « avantages » du quotient familial pénaliseraient les familles où les deux parents travaillent. Ainsi cela toucherait une famille avec 2 revenus et 2 enfants à partir de 5 000 euros par mois, cela représenterait 2 salaires d'enseignants, autant dire des couches moyennes. Toutes ces mesures visent fondamentalement à désengager les employeurs de leur responsabilité sociale. Elles tendraient aussi à pénaliser et à dissuader le travail des femmes.

Supprimer le quotient familial? Une solution aux antipodes de la justice sociale

Remise à plat de la fiscalité des entreprises, suppression de la cotisation sociale patronale de la branche famille et réduction des dépenses publiques et sociales, le débat sur le quotient familial présenté comme une source d'injustice sociale est remonté à la surface. Débat récurrent lorsque la question du financement de la politique familiale est en jeu, il a donné lieu à un certain nombre de contre-vérités qu'il faut démasquer.

1. Le quotient familial présenté comme un instrument du familialisme en décalage avec les évolutions de la famille moderne

Il n'est pas inutile de rappeler à ceux qui considèrent le quotient familial comme tel, la façon dont Pierre Laroque, familialiste convaincu et directeur général de la Sécurité sociale quand Ambroise Croizat était ministre du Travail et de la Sécurité sociale en 1946, présenta au Parlement la mesure de création du quotient familial dans la loi de finance du 31 décembre 1945 : « À la différence des mesures fiscales du code de la famille, qui visaient à inciter les familles à avoir 3 enfants ou plus, comme à dissuader les célibataires de le rester et les couples de ne pas avoir d'enfants, le quotient familial répond à un souci de justice distributive. Il s'agit de rendre l'impôt sur le revenu aussi neutre que possible par rapport aux capacités de consommation des familles, suivant leurs charges inégales ». À l'instar de l'esprit guidant la création de la Sécurité sociale deux mois plus tôt, qui garantissait à chacun « qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes ». Le quotient familial répondait à une volonté de justice pour les ménages d'un nouveau type. En éliminant « autant que possible » le poids de l'éducation d'enfants dans le revenu des ménages, le quotient familial contribuerait à restaurer le niveau de pouvoir d'achat des ménages défini par leurs revenus

salariaux. En aucun cas, il n'aurait pour objectif de résorber les différentiels de revenus entre les ménages. Le quotient familial est l'instrument d'une justice distributive et non d'une justice redistributive palliant les inégalités salariales. Outil fiscal de neutralisation du coût de l'enfant dans le revenu des ménages, il ne relève donc pas des politiques sociales traditionnelles de correction des inégalités salariales, pas plus d'ailleurs qu'il n'est l'instrument des politiques familialistes puisqu'il n'est pas incitatif à l'enfantement. Enfin il donne une place prépondérante à la lutte dans l'entreprise pour l'augmentation des salaires, et non à l'État pour rééquilibrer *a posteriori* les inégalités salariales.

2. Selon certains détracteurs le quotient familial privilégierait les familles aisées alors qu'on devrait concentrer les efforts sur les familles pauvres

Certes les sommes dont bénéficient les ménages par le quotient familial croissent avec les revenus salariaux des ménages. Les ménages aux revenus les plus élevés bénéficient de montants plus élevés de réduction fiscale que les ménages aux revenus faibles ou modestes. Et pour cause, le quotient familial ne vise pas à résorber les inégalités salariales mais à neutraliser par l'impôt sur le revenu les effets sur les revenus familiaux des charges liées aux enfants. Mais il n'est en aucun cas l'instrument d'un transfert de ressources à l'avantage des familles les plus aisées. Selon les éléments du ministère des Finances lui-même, l'étude des effets du quotient familial par décile de population montre au contraire une réduction égale et régulière de l'ordre de 3 % à 4 % par décile de l'impôt sur le revenu des ménages qui le composent. Ainsi, au premier décile, la réduction d'impôt occasionnée se situe entre 0 et 438 euros, soit 2,7 % de la borne supérieure du revenu fiscal de référence. Au second, elle s'élève à 810 euros en moyenne, soit 4,1 % de la valeur de la borne. Cela concerne un revenu de référence compris entre 16 226 et 19 760 euros annuels, soit l'équivalent de revenus imposables mensuels compris entre 1 500 et 1 830 euros. Puis on passe à 736 euros environ, soit 3,1 % de la valeur de la borne du troisième décile. Ensuite, nous sommes à 813 euros pour le décile suivant, soit 2,9 % de la valeur du revenu de référence placé à la borne. Au cinquième décile, nous passons à 1 066 euros, soit 3,3 % de la valeur supérieure de la borne. Au sixième décile, nous atteignons 1 449 euros, ce qui constitue un taux de 3,9 % environ, pour des revenus mensuels imposables compris entre 3 000 et 3 500 euros. Revenus représentatifs dans un cas, d'un couple de fonctionnaires ayant un enfant et peu d'ancienneté dans sa profession, et dans l'autre, de la rémunération

de deux professeurs de collège certifiés avec deux ans d'ancienneté... Ceci jusqu'au neuvième décile, où les effets du quotient atteignent 2 648 euros, pour un taux de 3,6 % au regard de la borne supérieure du décile.

Au total, il s'avère que le quotient familial remplit correctement l'objectif qui lui est assigné, même s'il est perfectible. En revanche, sa suppression prônée par certains aurait des effets désastreux. 16,5 millions de foyers sont éligibles au quotient familial, dont 41 % sont imposables et 50 % non imposables, pour un montant global de réduction fiscale sur l'impôt sur le revenu de l'ordre de 14 milliards d'euros. Tandis que 75 % des foyers bénéficiaires ont des revenus fiscaux compris entre 0,00 euro et 70 000 euros annuels. Soit pour l'essentiel, les couches pauvres et moyennes de la population. Sa suppression aurait de lourdes conséquences pour elles. Le gouvernement a choisi dans un premier temps de baisser le plafond du quotient familial, en invoquant la justice sociale et en prétendant répondre aux besoins de la politique familiale et aux déficits de la Sécurité sociale. En réalité, cette mesure ne répond à aucun de ces enjeux. En revanche, elle va permettre de mettre à contribution de manière détournée les ménages des couches moyennes de la population au renflouement des caisses de l'État. Confronté au déficit des comptes publics lié à la crise systémique ainsi qu'à l'échec de sa politique libérale d'austérité et face à ses propres choix de convergence budgétaire européens, le gouvernement a hésité entre le plafonnement des allocations familiales, leur mise sous conditions de ressources et l'ajustement à la baisse du quotient familial. Les mesures engagées prétendent participer à la réduction des déficits publics, notamment de celui de l'État, dans le droit fil des contraintes européennes que Hollande a fait accepter à sa majorité parlementaire et soutenir par son opposition. Au final, la Caisse nationale d'allocations familiales se verra finalement privée de moyens.

La mesure d'abaissement du plafond du quotient familial à 1 500 euros par demi-part fiscale touche singulièrement les couches salariées moyennes d'avantage que les contribuables de l'impôt sur le revenu qui perçoivent des revenus élevés qui ne sont pas des revenus d'activité, dont ils font un usage immodéré dans des placements défiscalisés. Le quotient familial présente certes des défauts, même si on retient surtout son « coût », soit 14 milliards d'euros. Certains mettent en avant son caractère dégressif puisque, plus l'on se rapproche du plafond, plus son rendement relatif est grand. Un ouvrier qualifié seul salarié du ménage,

avec sa femme sans activité et un enfant, qui gagne 2 500 euros par mois et 29 250 euros annuels en net fiscal n'a certes qu'un faible intérêt au quotient familial, son impôt se situant à 789 euros annuels, fort loin du plafond... En revanche, un couple de cadres salariés avec un enfant percevant au total 6 500 euros sur treize mois est directement concerné avec un revenu net fiscal de 76 050 euros producteur d'un impôt de 8 899 euros avec deux parts et demie, et de 11 682 euros (écart de 2 683 euros) avec deux parts pour ce même revenu. Ce couple se retrouvera avec un rappel de 1 183 euros. Cependant ni l'un ni l'autre des deux ménages ne perçoit aujourd'hui d'allocations familiales *stricto sensu*.

Certains ont considéré comme faisant preuve de justice cette mesure sur le quotient familial. Cependant, ce plafonnement à 1 500 euros devait être accompagné d'une nouvelle réduction de ce même plafond pour les divorcées, ou veuves, etc. Mais la mesure prise ne vise pas la justice sociale, elle constitue l'amorce d'une disparition progressive du quotient familial, élément depuis 80 ans de la politique familiale du pays. Cette disparition du quotient familial ouvrirait une marge de manœuvre de 14 milliards d'euros pour le budget de l'État, soit plus que le montant des allocations familiales versées pour 2 enfants et plus. Elle est présentée comme la quintessence de la justice fiscale et sociale. Mais elle s'accompagne de mesures d'une autre nature en matière d'imposition des revenus et d'autres orientations en matière de politique familiale. Faire disparaître le quotient familial, c'est prélever 14 milliards d'euros (0,7 % de PIB) dans la poche des ménages imposés à l'impôt sur le revenu, à savoir principalement des salariés.

La disparition du quotient rend encore plus prégnante la poussée en faveur de la mise en place de la retenue à la source de l'impôt. Cette mesure souvent présentée comme de simplification présente surtout, dans un contexte de finances publiques déprimé, l'opportunité d'économies budgétaires en amont (suppression des emplois budgétaires liés à l'instruction et au traitement des déclarations de revenus) comme en aval (mensualisation forcée des contribuables facilitant le relèvement progressif et non visible immédiatement des impôts). On notera cependant qu'une autre mesure fiscale viserait à supprimer la réduction d'impôt pour scolarisation d'enfant dans l'enseignement secondaire ou supérieur. Une mesure d'un coût budgétaire aujourd'hui réduit (235 millions d'euros) et dont le nombre de bénéficiaires (plus de 2,2 millions de familles) est au moins aussi important que

celui des familles qui vont devoir supporter la mesure sur le quotient familial.

Pour certaines familles à revenus assez modestes ou appartenant à la « classe moyenne inférieure », cette réduction d'impôt (61 euros par enfant scolarisé en collège et 153 euros par enfant scolarisé en lycée) pouvait parfois suffire à rendre le foyer fiscal non imposable. Désormais, une famille avec trois enfants scolarisés déclarant un revenu annuel de 35 000 euros se retrouvera a priori avec un impôt brut de 421 euros. Or 35 000 euros, c'est, par exemple, le salaire d'un homme et d'une femme légèrement en dessous du salaire médian. Ce n'est pas là le signe d'une véritable politique en direction des familles. En lieu et place d'une politique familiale, nous avons donc pour le moment un nouveau prélèvement fiscal de près de deux milliards d'euros. Cela ne répond en rien aux déficits de la branche famille de la Sécurité sociale. Le plan du gouvernement, s'agissant de la Caisse d'allocations familiales, organise un transfert interne à l'établissement, visant à durcir les conditions d'attribution de la « prestation d'accueil du jeune enfant » en échange d'un « renforcement » de l'allocation de soutien familial (ASF) par exemple. En réalité, la PAJE, sous ses différentes formules, mobilise aujourd'hui 12,7 milliards d'euros alors même que l'ASF ou le complément familial (CF) portent respectivement sur 1,3 et 1,6 milliard d'euros.

Ce plan gouvernemental oublie deux éléments fondamentaux des difficultés actuelles de la Caisse nationale d'allocations familiales, outre que celle-ci prend à sa charge des prestations sociales qui ne devraient pas forcément lui incomber. Premier aspect, relatif aux dépenses : la moindre contribution, sans cesse plus évidente, de l'État au financement des aides au logement et aux différentes prestations familiales, devenues depuis longtemps un élément d'ajustement budgétaire, permettant une réduction du déficit en loi de finances. Depuis 2007, la part des ressources des CAF financée par l'État (et notamment avec une CSG dédiée) est restée stable à 39 % du total, se réduisant relativement en matière d'aides au logement et d'allocations familiales en général. Second aspect, relatif aux recettes : outre l'impact de l'existence d'un grand nombre de privés d'emploi qui prive la CNAF comme les autres branches de la Sécurité sociale de ressources, on rappellera que cela fait plus de vingt ans que le taux de cotisation des employeurs est rivé sur 5,40 % des salaires. Le fait de porter cette cotisation à 5,70 % réglerait pour l'immédiat le déficit de la Caisse, le point

de cotisation étant d'un rendement proche de 6 milliards d'euros. On est conduit à se poser la question suivante: pourquoi, à une situation conjoncturelle délicate pour la CNAF (un déficit représentant 2,5 % des prestations servies par les Caisses), a-t-on proposé une réponse fiscale abondant le budget de l'État et une réponse bureaucratique de rationnement réduisant les conditions d'accès à des prestations?

Quelles propositions de réformes alternatives de la politique familiale?

Une réforme moderne et efficace de progrès social de la politique familiale participerait à la sortie de la crise systémique, à un nouveau type de croissance et à la marche vers une nouvelle civilisation.

1. *Une politique familiale moderne pour affronter les problèmes démographiques.* La démographie dynamique de la France est à consolider afin d'assurer le renouvellement des générations et de contribuer à financer les retraites et la protection sociale en contribuant aussi à un nouveau type de croissance. Le taux de renouvellement des générations peut être atteint et consolidé. La descendance finale des femmes nées en 1960 est de 2,09 enfants, soit quasiment le chiffre de 2,1 considéré comme le seuil de renouvellement des générations. La politique familiale doit se transformer pour répondre aux besoins sociaux actuels. Par exemple pour les jeunes ménages, puisque l'âge de la mère à la naissance du premier enfant ne cesse d'augmenter. En abaissant l'âge de la mère à la naissance du premier enfant, c'est le calendrier des naissances qui serait décalé, afin de permettre aux couples d'avoir le nombre d'enfants désirés. Ceci peut aller de pair avec la tendance actuelle à l'augmentation des naissances à un âge plus tardif pour les femmes. Cela implique des mesures adaptées, telles qu'une aide aux jeunes ménages, notamment aux ménages étudiants, pour le logement, la formation et la sécurisation de leur revenu et de leur emploi, une allocation d'autonomie formation est indispensable.

2. *Développer les formules de garde, afin de relever le taux d'activité des femmes.* Les mesures pour concilier la vie professionnelle et la vie familiale sont insuffisantes. Elles ne devraient pas seulement concerner les femmes et surtout ne pas s'effectuer au détriment de leur taux d'activité. Ceci constitue un point décisif de la réalisation de l'égalité hommes-femmes. En particulier, on devrait viser des mesures efficaces pour résorber les inégalités par rapport à l'emploi, au salaire et à la promotion des femmes, ce qui contribuerait à

relever la part relative de femmes dans la population active occupée. Le taux d'activité des femmes peut en effet être relevé. Il est beaucoup plus élevé dans les pays scandinaves qu'en France. Avant les réformes de l'allocation parentale d'éducation (APE), désormais remplacée par le complément de libre choix d'activité de la PAJE, le taux d'activité des mères de deux enfants atteignait 70 %, soit un accroissement très fort par rapport par rapport à la période allant jusqu'à la fin des années 1960. Mais la création de l'APE en 1986 et sa réforme en 1994 comme la PAJE en 2004 ont incité les femmes à se retirer du marché du travail. Le taux d'activité des mères de deux enfants est tombé à 50 %. Bien évidemment, cela pose aussi la question de la lutte contre le chômage des femmes. Le relèvement du taux d'activité des femmes passe par la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, qui implique un développement des formules de garde et un nouveau partage du temps consacré aux activités domestiques. Ceci est crucial pour assurer le remplacement des générations et l'accroissement de la population active occupée. La mise en place d'un véritable service public gratuit de la petite enfance est une nécessité. En effet le déficit criant de l'accueil de la petite enfance et son coût très élevé constituent à la fois un casse-tête et un casse-tirelire pour les parents. Cette situation pénalise les femmes, notamment dans leur parcours professionnel, et les familles les plus modestes. Cela pose la question d'un véritable projet pédagogique pour un collectif d'enfants de 2 ans, de 1 an, ainsi que l'accès de tous les enfants de 3 ans dans les écoles maternelles avec gratuité. La mise en œuvre d'un ambitieux « plan crèches » se donnant pour objectif d'ouvrir autant de berceaux que le pays compte de jeunes enfants peut et doit être financée. Le fonctionnement d'une crèche, avec le taux d'encadrement en personnel qualifié nécessaire doit être assumé collectivement.

3. *Développer et réorienter les prestations familiales.* Le besoin est criant d'une aide prioritaire au logement, notamment pour les plus modestes, ce qui implique un énorme effort en matière de logement social, mais cela pose aussi la question de la sécurisation et du développement de l'emploi, de la formation et du revenu.

Minimas sociaux: quelle réforme?

La familialisation du dispositif est souvent controversée. Dans la mesure où cela aboutit au versement des minima sociaux en fonction des ressources de l'ensemble des revenus du ménage. Dans ces conditions, la reprise d'un emploi par l'un des membres du couple

peut se traduire par la perte des prestations correspondant à l'autre personne du couple. Certains proposent une plus grande individualisation des dispositifs. De même l'articulation entre prestations familiales et minima sociaux est souvent incohérente. Des prestations de RSA étaient versées au titre de l'enfant de rang 1, alors que celui-ci n'aurait pas droit à des allocations familiales universelles. On avance que cela pourrait décourager la prise ou la reprise d'emploi dans certaines situations, comme celle d'un Raste vivant seul avec un enfant à charge. Le Revenu de Solidarité Active (RSA) sous-financé ne résout pas le problème. Certes, l'APJE, et la PAJE depuis 2004, compensent l'absence d'allocations familiales pour l'enfant de rang 1 jusqu'à trois ans, mais sans avoir répondu fondamentalement au besoin d'une allocation dès le premier enfant qui constitue une demande sociale récurrente.

Une politique pour la jeunesse

La politique familiale doit être liée à une politique de formation et il apparaît donc décisif de développer l'aide à la formation, par l'accroissement du nombre et du montant des bourses pour les enfants de familles modestes afin qu'ils réussissent leurs études. La création d'une allocation autonomie-formation pour la jeunesse est indispensable. Pour faire face aux problèmes des jeunes les plus en difficulté, on pourrait instituer une véritable allocation d'insertion dans l'emploi, en créant les conditions pour qu'ils puissent être formés et accéder à des emplois qualifiés. On devait viser la création de nouvelles institutions pour l'insertion dans l'emploi des moins de 25 ans. Ainsi, une « allocation jeune isolé » à hauteur du RSA pourrait être envisagée, les jeunes concernés bénéficiant d'un accompagnement social et d'un tutorat. La création de foyers de logements pour les jeunes travailleurs et les jeunes en recherche d'emploi doit être relancée.

Des prestations familiales étendues

Création d'une allocation pour le premier enfant pour toutes les familles, revalorisation des prestations pour le deuxième enfant, réponse aux besoins liés à la démographie, accompagner l'augmentation du travail des femmes et la conciliation vie familiale-vie professionnelle, développement des formules de garde et création d'un service public de la petite enfance, revaloriser les allocations et les minima sociaux pour les familles modestes, ainsi que l'allocation logement et l'allocation de rentrée scolaire, aide aux jeunes étudiants, bourses, allocation autonomie-formation, etc.

Des solutions alternatives pour dégager de nouveaux moyens de financement d'une politique familiale dynamique, moderne et renouvelée

Si l'on veut s'opposer à ces coupes scandaleuses dans les prestations familiales, et, au-delà, répondre aux immenses besoins de protection sociale non satisfaits, la question du financement est cruciale. Un nouveau financement de la branche famille est indispensable pour faire face aux nouveaux besoins sociaux d'une politique familiale moderne. Le financement de la politique familiale doit concerner les entreprises qui profitent de la création et de la formation d'une force de travail de qualité en nombre suffisant, ainsi que des débouchés liés à l'accroissement du pouvoir d'achat. Il faut d'abord s'appuyer sur le principe de la cotisation sociale, et donc refuser la fiscalisation qui permet plus facilement le rationnement, qui fait peser l'effort sur les seuls ménages et qui, du coup, prive de recettes qu'on pourrait obtenir en lien avec l'entreprise, l'emploi. Le principe des cotisations sociales liées à l'entreprise, lieu de création des richesses par les salariés doit être défendu. Les cotisations sociales jouent un rôle dynamique. En lieu et place de la politique d'exonération de cotisations patronales qui ne crée pas d'emploi et coûte cher à l'État, nous proposons de réformer ces cotisations. Il s'agirait de moduler les taux de cotisation de telle sorte que les entreprises qui dépensent plus pour les salaires, en part de la valeur ajoutée, que la moyenne de leur branche paient relativement moins. Alors que les entreprises qui au contraire ont un rapport salaires/valeur ajoutée plus faible que la moyenne devraient payer plus. Il s'agit d'enclencher ainsi un cycle vertueux et une dynamique nouvelle. En outre, nous proposons une nouvelle cotisation portant sur les revenus financiers des entreprises (dividendes et intérêts). Cette nouvelle cotisation, au taux de la cotisation patronale actuelle consacrée à la politique familiale, s'appliquerait aux 319 milliards de revenus financiers des entreprises et des banques par an; elle aurait rapporté à la CNAF plus de 15 milliards d'euros supplémentaires. Cela permettrait de faire face à l'urgence, de pénaliser cette montée des revenus financiers contre les prélèvements sociaux. Cela s'inscrirait dans notre bataille contre le coût du capital et pour des dépenses d'expansion sociale nouvelle et des services publics. Il s'agit de créer une nouvelle dynamique du financement visant à répondre aux besoins actuels et nouveaux des familles comme de toute la société, dans la perspective de la construction d'une nouvelle civilisation. Mais, développer les rentrées de cotisations, cela implique impérativement de changer la politique.

Le dossier : Femmes et protection sociale : au cœur des enjeux des politiques publiques

Femmes et protection sociale : au cœur des enjeux politiques des politiques publiques

Dossier des Cahiers de Santé publique et de Protection sociale, mars 2016, coordonné par M^{me} Blandine Destremau, Directeur de recherche CNRS Iris/EHESS

Pourquoi se préoccuper de la protection sociale des femmes, pourquoi en faire un dossier des *Cahiers de santé publique et de protection sociale*? Ce dossier évoque à quel point ces questions se situent au cœur des enjeux politiques des politiques publiques⁽⁷⁾.

Les politiques sociales, et plus particulièrement celles de protection sociale, organisent un ordre de la famille, des genres et des générations, des solidarités et des responsabilités. Les rapports de genre sont ainsi imbriqués au cœur des politiques sociales dans leur diversité d'objectifs et de mécanismes. Historiquement, l'individu type des politiques d'accès à des droits sociaux par les assurances sociales, que ce soit par l'emploi ou par la citoyenneté, est un homme adulte employé. Parallèlement, dès lors que les politiques sociales mises en œuvre par des États soucieux de la gestion du bien-être de leur population, de la loyauté de certaines catégories sociales, ou de l'ordre et de la santé publics, et/ou soumis à des normes internationales, ont octroyé à certaines « catégories vulnérables » des protections spécifiques, telles en particulier les personnes âgées (protection contre la pauvreté et l'isolement dans la perte d'autonomie); les femmes enceintes et mères de jeunes enfants; les personnes handicapées et les orphelins. Ces protections spécifiques s'avèrent, dans la plupart des cas, considérées comme complémentaires, voire substitutives, à celles que devait fournir le premier cercle de solidarité, naturalisé pour l'occasion : la famille.

Cette famille de la solidarité est traversée par des rôles de genre naturalisés, faisant échoir aux femmes de différentes générations la responsabilité première des tâches domestiques et reproductives – maternité, travail domestique, soins du corps et du linge... –, quelles que soient par ailleurs leurs responsabilités productives. La famille « moderne », au sens où elle correspondrait au modèle de la révolution industrielle, est loin d'être une norme universelle, mais la division sexuelle du travail est universellement partagée, et traverse les cultures

et histoires sociales. Que les politiques publiques et les normes sociales assignent explicitement la prise en charge du travail de *care* aux femmes au titre d'épouse ou de filles, ou qu'elles soient neutres en genre mais de fait laissent aux arrangements familiaux le soin de décider qui s'en chargera, les travaux de recherche mettent en lumière que ce sont au premier chef les femmes qui l'assument, comme fonction sociale principale ou en plus d'activités professionnelles.

Des tensions et contradictions diverses ont traversé ces histoires, et émergent de façon plus ou moins aiguë dans la plupart des contextes sociaux : contradiction entre division sexuée du travail domestique et reproductif, et aspiration des femmes au libre choix de vie; tension entre engagement croissant des femmes sur les marchés du travail, instabilité conjugale et dislocations familiales, d'un côté, et charge du soin pour autrui au sein de la famille; tension entre relâchement des solidarités sociales de proximité, voire socialement instituées, et augmentation des demandes de *care*, en particulier du fait du vieillissement démographique⁽⁸⁾ (et/ou de l'extension de pathologies endémiques telles le VIH Sida). Par l'étude de diverses études de cas et analyses situées, ce dossier aborde deux aspects, perspectives, de ces questions, fortement entremêlées et co-déterminées : la protection sociale des femmes (comme travailleuses et/ou occupant tel ou tel statut familial); et les femmes comme pourvoyeuses de protection et de soins pour autrui, et à ce titre participant à la protection sociale.

Les femmes occupent majoritairement des emplois moins protégés que les hommes, que ce soit dans les pays de l'OCDE, où elles détiennent la majorité des postes flexibles, à temps partiel (80 % de l'emploi à temps partiel en France est dévolu à des femmes), irréguliers, ou dans les pays du Sud, où elles sont majoritairement employées dans des emplois informels ou

⁷ « Politics of policies »

⁸ Voir à cet égard notamment mon article publié dans le numéro précédent des *Cahiers de santé publique et de protection sociale*: « Le vieillissement à Cuba : un défi majeur »

d' « auto-entrepreneuriat », peu reconnus et peu enregistrés auprès des institutions de protection sociale, ou encore invisibilisées comme aides familiales. La contribution de Manuel Santiago, exemplaire de nombre de pays non seulement dits « en développement » mais également considérés comme développés, le démontre très efficacement. Les femmes perçoivent des salaires et rémunérations encore très inférieurs à ceux des hommes, dans la plupart des pays. De surcroît, elles ont des carrières souvent interrompues pour cause de maternité ou d'autres occurrences du cycle de vie de leurs parents et proches. Ainsi, même si elles cotisent, ou acquièrent des droits sociaux, ceux-ci tendent à leur servir des prestations incomplètes ou insuffisantes au moment de la retraite. La contribution de Romain Descottes, qui analyse les effets de la libéralisation des formes d'emploi à Cuba, évoque en creux les effets d'un amincissement des protections sociales des femmes, dès lors qu'elles feront face à des contraintes de conciliation entre leurs obligations familiales et professionnelles pour profiter des opportunités offertes.

Comme le montrent Olivier Giraud et Adrien Papuchon, dans le cas français, et Manuel Santiago, pour le Cameroun, les obligations familiales et la charge du travail reproductif et de soin aux ascendants, descendants et au conjoint, tout comme d'autres mécanismes désignés comme « plafond de verre », jouent sur les conduites des carrières professionnelles des femmes et donc sur leur statut de bénéficiaires de la protection sociale assurantielle (et en particulier les pensions de retraite). Le texte d'Adrien Papuchon montre combien les femmes interrogées dans l'enquête dont il analyse certains des résultats ont conscience de ces mécanismes, et attendent des politiques publiques des mesures correctrices. Toutefois, la « managérialisation » des institutions de protection sociale (et dans ce cas de la Sécurité sociale française) tend à renforcer la vulnérabilité de certaines catégories d'assurés sociaux, et notamment les femmes, ainsi que le montre le texte de Pascal Martin. Manuel Santiago, en étudiant des initiatives associatives de production de mutualisation de certains risques sociaux, montre également comment peuvent jouer des effets de domination.

De fait, nombre de mécanismes d'accès aux droits sociaux octroient aux femmes le statut de dépendantes d'un homme, le plus souvent leur père ou époux. Ainsi, la femme est protégée au titre de fille ou d'épouse, et bénéficie à ce titre de droits dérivés, mais se retrouve en situation de vulnérabilité en termes de droits sociaux, si elle se dégage de ces statuts : comme mère célibataire,

ou comme veuve par exemple. Olivier Giraud montre comment les politiques sociales françaises se sont fondées, voire ont contribué à construire, un modèle familial dans lequel le travail domestique des femmes était rendu invisible, instaurant une division sexuelle du travail et des rôles sociaux entre les sexes, caractérisée par « Monsieur-gagne-pain » et « Madame à la maison ». Les politiques d'emploi et les tensions dites de « conciliation » entre engagements professionnels et familiaux ont conduit à des aménagements des politiques publiques. Ainsi, des mesures ont tendu vers la « défamilialisation » de politiques sociales, et à l'émancipation des femmes en particulier à l'égard des obligations et attentes familiales, notamment par l'établissement d'établissement de garde d'enfants. Dans le cas des politiques étudiées par Bérengère Marques Pereira, toutefois, c'est en quelque sorte l'inverse qui se passe : les programmes dits « conditionnels » d'assistance renforcent le rôle maternel – et plus largement familial – des femmes, au nom d'une rationalisation des politiques sociales labellisée « investissement social ».

Ce dossier n'aspire qu'à une évocation des multiples travaux de recherche, enquêtes, rapports, qui analysent ces questions, et plus largement des mouvements sociaux qui portent des causes et combats pour plus d'équité et de justice sociale de genre dans la conception et la mise en œuvre des politiques sociales. Il ne s'agit pas que de morale, mais bien de politiques publiques, tant les femmes se situent au croisement d'enjeux de marchés de l'emploi, de production de travail reproductif fondamental, et de production d'un ordre social. Plus largement, ce que montrent la plupart de ces textes, c'est l'imbrication des rapports de genre avec des rapports de classe et d'ethnicité, qui se niche au cœur des politiques sociales, appréhendées comme des éléments des politiques économiques et de gouvernement des sociétés. Les rapports de domination enchâssés dans les fonctionnements sociaux, politiques et économiques du capitalisme se conjuguent et se démultiplient en effet, pour produire non seulement des situations extrêmement différenciées de vulnérabilité et d'inégalité au regard des sécurités et protections sociales, mais encore des modes de gouvernement des personnes par des politiques conçues comme des mises aux normes des marchés du travail et des ordres familiaux et politiques.

Masculin/féminin - L'état social français a-t-il un sexe ? Quatre enjeux et une histoire singulière

Par Olivier Giraud, Directeur de recherche au CNRS⁽⁹⁾
Lise, Cnam-CNRS

L'État social a pour vocation de prémunir les individus ou des communautés élémentaires de la vie sociale comme le couple ou la famille contre des aléas dont on considère qu'ils ont une cause sociale : les accidents du travail ou le chômage sont emblématiques de telles causes. Par extension, les risques qui empêchent des individus de participer à la vie sociale, comme la maladie ou la vieillesse, sont également pris en charge par la protection sociale. La protection sociale, comme gestion socialisée des risques sociaux, est l'objet de nombreux débats publics sans doute surtout parce qu'elle met en rapport des mécanismes et instances institutionnalisées et distantes (qu'on songe à l'immensité des « comptes sociaux » et à leurs centaines de milliards d'euros de budget⁽¹⁰⁾) et le vécu partagé par tous les individus des événements heureux et malheureux qui rythment nos vies dans notre santé, travail et nos relations sociales.

Ouvriers contre patrons, privé contre public, État central contre municipalités ou régions, religieux contre laïcs... l'organisation de l'État social a donné lieu dans le passé et continue de donner lieu aujourd'hui à la mobilisation de toute une série de clivages sociaux fondamentaux. Cet article est consacré à un clivage social de première importance dans toute société humaine, mais qui a cependant longtemps été ignoré à propos de l'État social. Il s'agit du clivage hommes – femmes qui nous permet de poser la question du sexe de la protection sociale. Je propose ici, dans le cas de la France, un simple survol des liens de cette tension entre féminin et masculin dans la protection sociale, organisé

autour de deux temps principaux. Je commencerai par dresser un bilan synthétique des approches en sciences sociales qui ont traité de la question du genre dans le développement de l'État social. Il ne s'agira pas ici de conduire une réflexion de nature théorique à partir de ces débats, mais plutôt de repérer les enjeux, surtout politiques et sociaux, que ces différentes approches ont pointé, le plus souvent dans une perspective à la fois historique et comparative. Dans un second temps et pour chacun des quatre enjeux identifiés, je propose de situer à grands traits la trajectoire et la situation du régime de protection sociale français.

Le genre de l'État social: controverses dans les sciences sociales et enjeux sociaux

Le formidable intérêt qu'a suscité l'analyse historique et comparée des systèmes de protection sociale dans les sciences humaines et sociales, à la fois en France et encore bien plus dans le contexte anglo-saxon ou germanophone, a donné lieu à une grande pluralité de travaux. Il faut commencer par noter que les recherches « fondatrices » sur ces questions ont d'abord superbement ignoré les aspects genrés de la protection sociale. Dans la littérature internationale, ni les travaux de comparaison historique des années 1980 (Flora, Heidenheimer, 1981), ni le travail typologique si influent de Gøsta Esping-Andersen (1990) ne faisaient mention des aspects de genre. Dans le contexte français, il en est de même de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon *La crise de l'Etat-providence* (1981), ou encore de celui de François Ewald *L'État social* (1986). Il faudra attendre la critique de collègues, souvent des femmes anglo-saxonnes, à partir du début des années 1990, et notamment les travaux de Jane Lewis et son analyse sur la « face cachée de l'État social » (1992) pour que les enjeux de genre soient véritablement intégrés dans les analyses de la protection sociale, jusqu'à devenir aujourd'hui un sujet majeur de ce domaine.

Si l'on suit une logique avant tout chronologique, quatre débats principaux ont marqué le développement et l'apport de la recherche en sciences sociales et humaines quant aux aspects genrés de la protection

⁹ My principal interests lie in the field of comparative policy analysis (vocational training, labour market policies and employment norms, care policies). Recently, I was guest researcher at the college re:work (BMBF, Humboldt Universität Berlin), at the Wissenschaftszentrum Berlin (2007-2009) and fellow at the Centre Marc Bloch, CNRS in Berlin (2006-2010). I am now working at the LISE-CNRS, at the Conservatoire National des Arts et Métiers in Paris. I taught at the Universities of Lausanne, Paris-Dauphine, Picardie Jules Verne and at the Free University in Berlin. I am a co-director of the research network 6 of the French Sociology Association (ASF) : Protection sociale, politiques sociales et solidarités (RT6).

¹⁰ Les dépenses de la sécurité sociale française se sont élevées à 343,8 milliards d'euros pour l'année 2014 (<http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/rapport-ccss-20160120-114010-207-54.pdf>).

sociale. Le premier de ces débats porte sur la contribution des femmes aux tâches de protection sociale et sur les liens entre protection sociale et travail des femmes. Le deuxième s'intéresse aux aspects institutionnels et à la capacité des systèmes nationaux de protection sociale à émanciper les individus d'abord à l'égard des contraintes du marché (décommodification), mais aussi à l'égard de leurs familles (défamilialisation). Le troisième enjeu important porte sur une dimension plus politique de la protection sociale et se centre sur les conditions et les limites d'une intervention de l'État sur les relations au sein du couple et, plus largement au sein de la famille. C'est alors surtout le rapport aux valeurs dont sont porteurs les systèmes de protection sociale qui est en cause. Enfin, le quatrième et dernier enjeu concerne des travaux qui thématisent spécifiquement les relations entre la protection sociale et les relations de pouvoir, dans leurs différents aspects, entre les hommes et les femmes, et notamment pour ce qui touche à la capacité des uns et des autres à procéder à des choix autonomes quant aux parcours de vie ou à ses rôles sociaux. Ces dernières réflexions, présentes en filigrane seulement dans les premiers travaux consacrés à l'intersection entre genre et protection sociale, font aujourd'hui l'objet de réflexions spécifiques qui doivent être considérées en tant que telles.

1. les femmes et la protection sociale : leur contribution invisible et leur travail

L'article fondateur de Jane Lewis (1992), déjà évoqué comme l'un des principaux apports à l'intégration de la dimension du genre dans l'analyse des États sociaux, a avant tout mis en avant la contribution spécifique des femmes aux tâches de protection sociale, cela par le truchement du travail domestique, essentiellement féminin, qui reste la plupart du temps ni visible, ni rémunéré. L'essentiel de ces tâches semble incomber « naturellement » aux femmes en raison de la maternité qu'elles assument au plan biologique, puis prolongent à travers les tâches de soins aux enfants et enfin étendent à l'ensemble des activités qui concernent la bonne marche du foyer familial (Ibid, p. 161). Dans le cadre de cette assignation première des femmes aux tâches et à l'univers domestique, les États sociaux, mais aussi les régulations de l'emploi, ont d'abord favorisé l'investissement des hommes sur le marché du travail et ont construit des droits à la protection sociale liés à l'activité professionnelle. Ce modèle de répartition claire des rôles sociaux entre les sexes, « Monsieur-gagne-pain » et « Madame à la maison », est une norme qui s'est imposée cependant de façon différenciée dans les pays occidentaux.

Pour Jane Lewis, alors que des pays comme l'Irlande ou le Royaume-Uni – on pourrait ajouter à cette liste les pays de l'Europe germanique – étaient jusque dans les années 1980 des champions du modèle Monsieur-gagne-pain, la France se trouve, et cela depuis un grand nombre d'années, dans une situation plus différenciée. Deux raisons motivent le classement de la France dans la catégorie des pays appartenant au modèle « modifié » du Monsieur-gagne-pain.

En premier lieu, en France, les femmes ont plus tôt que dans les autres pays occidentaux connu des taux d'emploi plus importants qu'ailleurs et, cela y compris plus souvent sur le modèle de l'emploi à temps plein (Ibid). La reconnaissance du travail des femmes, et ainsi, du décompte même de ce travail féminin dans la statistique officielle (Maruani, Meron, 2012) a cependant longtemps été contestée. Cette invisibilisation relative de la contribution des femmes n'est cependant pas spécifique à la France et le travail féminin n'y a pas été sous-estimé plus ou moins qu'ailleurs (Topalov, 1998). La deuxième raison qui motive le classement spécifique de la France tient aux contours et aux choix de l'État social français. En raison de la faiblesse de la démographie, les politiques familiales ont en France pris une place importante dans l'État social. Ces mesures avaient – et ont toujours – pour particularité de ne pas organiser d'abord une redistribution entre les classes sociales, mais plutôt entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas et d'ainsi penser des formes d'aide à la maternité/parentalité utiles pour toutes les classes sociales : soutien au revenu, structures d'accueil des jeunes enfants, amplitude horaire important des écoles, etc.

Pour le reste, l'État social à la française étant historiquement fondé sur le modèle des assurances sociales. Il ouvre ainsi d'abord des droits aux personnes qui bénéficient d'un emploi formel sur le marché du travail. Longtemps, les femmes, en raison de leurs bas salaires, des carrières interrompues par les maternités ou des temps partiels, n'ont touché que des prestations sociales de faible niveau ou simplement dérivées des droits acquis par leurs maris (Schweitzer, 2002).

2. L'émancipation vis-à-vis du marché ou vis-à-vis de la famille ?

Au-delà de cette thématique des liens entre protection sociale et reconnaissance du travail rémunéré, la question des finalités de l'État social est également remise en cause dans le cadre d'une perspective de genre. Le sociologue danois G. Esping-Andersen a développé

une analyse comparative des États sociaux occidentaux en insistant sur leurs capacités contrastées à libérer les individus des contraintes du marché face à la survenue de la maladie, de la vieillesse ou du chômage (Esping-Andersen, 1990). On parle alors de décommodification. L'État social en France financé d'abord par les assurances sociales a de ce point de vue la caractéristique de procurer une protection relativement faible à l'égard du marché car celle-ci reste proportionnelle aux contributions versées sur la base des revenus du travail.

Des lectures alternatives des régimes de protection sociale ont cependant montré qu'un grand nombre des prestations mises à disposition dans le contexte de l'État social peuvent être interprétées comme des mesures d'émancipation avant tout vis-à-vis de la famille plutôt que du marché. Ces lectures reposent notamment sur la prise en compte des aspects traditionnellement domestiques et familiaux de la protection sociale. La mise en rapport comparative des « cultures » de la protection sociale en Europe du Sud, dans lesquelles les familles jouent un rôle protecteur important, avec celles de l'Europe du Nord où un grand nombre de mesures ont au contraire vocation avant tout à protéger l'individu de l'emprise des familles l'ont montré de façon particulièrement claire. Par exemple, les aides financières mais aussi les structures collectives d'accueil des jeunes enfants sont autant de dispositifs qui permettent aux femmes de travailler et ainsi de s'émanciper du cadre et des contraintes familiales. Il en va de même, face au vieillissement, des politiques de retraite généreuses qui permettent aux personnes âgées de ne pas dépendre de leurs descendants, et ainsi, aux femmes plus jeunes de ne pas devoir assumer des rôles de soins à destination de personnes plus âgées. L'objectif principal de l'État social se détourne alors de l'émancipation vis-à-vis du marché pour se centrer sur l'émancipation vis-à-vis de la famille. On passe de la décommodification à la défamilialisation.

Cette dimension de l'État social est devenue plus importante aujourd'hui car depuis les années 1990, l'injonction à la présence de tous sur le marché du travail, et notamment des femmes, est devenue un mantra de l'action publique, notamment diffusée par l'Union Européenne. Les services d'accueil des jeunes enfants, d'aide et de soins à domicile pour les personnes âgées dépendantes sont devenus dans ce contexte des éléments essentiels d'une politique qui permet une participation équivalente, si ce n'est égale, des femmes et des hommes sur le marché du travail. De ce point

de vue, on relève en France un taux d'emploi des femmes assez élevé⁽¹¹⁾, un taux de travail à temps plein des femmes parmi les plus élevés d'Europe⁽¹²⁾, et des structures développées depuis longtemps d'accueil des enfants.

3. L'État social et les relations de genre : les frontières de l'intime

Affaire de marché du travail, la protection sociale est aussi une affaire de couples et de familles. Cette question sera analysée dans le point suivant du point de vue des strictes relations de pouvoir entre les individus, mais elle concerne d'abord des prestations sociales qui, s'inscrivant dans le contexte des couples et des familles, contribuent à réguler leurs activités sociales. Une telle intervention de l'État dans la vie familiale, considérée dans de nombreuses cultures du monde comme relevant du domaine de l'intime, n'est pas sans poser problème.

Dans des pays considérés comme proches de la France, comme les pays catholiques du sud de l'Europe, et peut-être plus encore dans les pays multi-confessionnels comme la Suisse, l'Allemagne ou le Canada où les catholiques sont une minorité, le développement à compter de la fin du XIX^e siècle d'une intervention étatique qui concerne les modalités de garde ou d'éducation des enfants, ou encore qui a une action transformatrice sur les rôles sociaux de sexe, a donné lieu à de fortes oppositions de la part des élites conservatrices, et notamment catholiques. L'Encyclique *Rerum novarum* du pape Léon XIII (15 mai 1891)⁽¹³⁾, exprime bien la réticence de l'Église romaine à l'égard de l'intervention des États dans les affaires familiales et éducatives. Ce texte qui reconnaît les transformations et l'intensification des misères économiques dans le contexte de l'industrialisation de l'Europe, rappelle la priorité du rôle de l'Église pour rapprocher les riches et les pauvres, mais aussi les vertus de l'autonomie de la famille et de l'autorité paternelle.

L'opposition frontale du catholicisme au développement de l'État social et sa revendication à jouer un

¹¹ Avec plus de 66 %, ce taux est près de trois points plus élevé que la moyenne de l'Union Européenne Deux points au dessus de la moyenne de l'Union Européenne, mais reste inférieur de plusieurs points au taux constaté en Allemagne (73 %) ou au Royaume-Uni (70 %) (source Eurostat pour l'année 2014).

¹² Un peu moins de 31 % des femmes françaises travaillent à temps partiel alors que ce taux s'élève à plus de 47 % en Allemagne et près de 43 % au Royaume-Uni (source Eurostat pour l'année 2014).

¹³ http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/fr/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

rôle majeur dans les politiques sociales ont contribué à maintenir l'influence de la régulation politique des familles et des relations de genre dans la sphère privée. Les pays multiconfessionnels concernés – l'Allemagne et la Suisse notamment – ont pris un fort retard en matière d'égalité des sexes (Giraud, Lucas, 2014). Dans ces pays, les Églises restent aujourd'hui encore des prestataires importants de politiques sociales et contribuent à maintenir à l'écart une intervention directe de l'État vécue comme une intrusion à l'égard de l'autonomie des familles et des valeurs chrétiennes.

Dans le contexte français, la sécularisation précoce, la centralisation de l'intervention publique, la défiance de l'État à l'égard du pouvoir religieux ont entraîné une marginalisation de l'Église catholique dans le domaine social et une exclusion concomitante de l'influence des groupes privés du domaine des politiques sociales. La légitimité de l'État à intervenir dans le champ du social et à produire des régulations de la famille, de l'éducation, des rôles sociaux de sexe s'est construite précocement et reste forte aujourd'hui (Letablier, 2009). Seul, le regard comparatif sur des pays proches permet de s'en rendre compte.

4. la protection sociale et les relations de pouvoir entre les hommes et les femmes

La transformation des relations de genre en des problèmes publics, donc en des enjeux donnant lieu à des régulations par le champ politique, a été un processus qui s'est déroulé de façon différenciée selon les pays, plus ou moins tout au long du XX^e siècle. Aujourd'hui, les relations entre les sexes sont considérées comme relevant de régulations qui font intervenir un grand nombre d'institutions et d'acteurs collectifs (par exemple Walby, 2003). D'abord, nous avons vu que les politiques de l'État et notamment les politiques sociales, mais aussi les régulations légales comme le droit matrimonial par exemple, jouent un rôle important pour influencer sur les relations hommes-femmes. Ensuite, le marché, par les opportunités qu'il ouvre aux hommes et aux femmes de se constituer un revenu mais aussi d'acheter des biens ou des services permettant d'externaliser la prise en charge des tâches domestiques a également une grande influence. Enfin, les cultures politiques, religieuses, nationales ou régionales définissent des rôles sociaux pour les conditions, les âges mais surtout les sexes ont également une influence forte sur les parcours de vie et les choix des uns et des autres.

De façon plus approfondie à propos de l'influence du système de protection sociale, des travaux contemporains distinguent entre trois types de mécanismes qui règlent l'influence de l'État social sur l'état des rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes. En premier lieu, les valeurs et pratiques attachées à l'État social jouent un rôle important. Ensuite, il existe un effet direct des mesures de l'État social sur les relations de genre notamment à travers l'influence des prestations sociales sur les contraintes et situations spécifiques des deux sexes. Enfin, l'État social exerce également un effet plus indirect en ce qu'il redistribue des ressources, agit sur les rôles sociaux et structure les relations de pouvoir dans la société (Daly, Rake, 2003).

En regard d'une telle grille de lecture synthétique, une évaluation globale des interactions entre le régime français de protection sociale et les relations de genre est contrastée. Si les effets peu redistributifs liés à la place de l'assurance dans le régime de protection sociale sont pointés, les prestations familiales et d'accompagnement de la maternité et de la parentalité – aujourd'hui moins genrés qu'hier – sont évaluées plus positivement pour leur caractère standardisé, notamment par le rôle structurant du service public.

Les effets positifs de la protection sociale sur les relations de genre en France sont cependant considérés comme une sorte de conséquence non anticipée. Comme si cela n'était pas là la suite de choix politiques délibérés, mais plutôt le résultat de la combinaison d'évolutions singulières dans les différents domaines de la protection sociale en France (Ibid., pp. 146-147). D'ailleurs, il est noté que les caractéristiques positives du système français de protection sociale ne se traduisent pas par une égalité aboutie entre les sexes. Sur le marché du travail, si avec 36 % de femmes occupant des emplois de direction ou de cadres dirigeants le marché du travail français est l'un des plus égalitaires d'Europe – la moyenne européenne est à 33 % et ce taux ne se monte qu'à 29 % en Allemagne⁽¹⁴⁾, les inégalités hommes/femmes dans l'investissement dans les tâches domestiques et de soins aux jeunes enfants restent fortes. L'indicateur standardisé mis en œuvre par l'institut européen pour l'égalité de genre et qui compare les budgets temps que les deux sexes consacrent aux tâches de soins, place la France parmi les pays dont l'indice d'égalité est avec 40,3 points,

¹⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6730006/3-05032015-AP-FR.pdf/30c31cc9-66f3-4fe4-b89b-d838eab54a1f>

inférieur à la moyenne européenne de 42,8, est ainsi largement inférieure à ce qui est relevé dans des pays beaucoup plus égalitaires comme les Pays-Bas avec 70,6 ou le Danemark avec 79,3, mais, malgré tout supérieur au taux allemand de 36,5⁽¹⁵⁾.

Somme toute, l'accumulation des décisions historiques – la lutte contre la faiblesse démographique du pays dans les années 1930 par exemple – mais sans doute également l'ampleur des revendications féministes en faveur de l'égalisation des conditions de travail et d'emploi – la décennie 1970 a joué en la matière un rôle pivot – ont contribué à rendre l'État social français plus utile à un ré-équilibre des relations de pouvoir entre les sexes. Sans doute, cette œuvre est-elle encore largement inachevée. Il faut encore également s'assurer que cette finalité reste une priorité politique forte. De ce point de vue, les débats et les combats se mènent également dans d'autres arènes politiques.

Bibliographie

DALY, Mary; RAKE, Katherine (2003). *Gender and the Welfare State – Care, Work and Welfare in Europe and the USA*, Cambridge, Polity.

EWALD, François (1986). *L'État providence*. Paris, Grasset.

FLORA, Peter; Heidenheimer, Arnold J. (dirs) (1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books.

GIRAUD, Olivier; LUCAS, Barbara (2014). « Overcoming privacy preserving federalism: A multiscalar approach to the Swiss and German shifts in gender regime ». *Fédéralisme, régionalisme*, volume 14. <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=1392>

LETABLIER, Marie-Thérèse (2009). « Régimes d'Etat-providence et conventions de genre en Europe ». *Informations sociales*, n° 151, pp. 102-109.

LEWIS Jane (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 2(3): 159–173

RONSANVALLON, Pierre (1981). *La crise de l'Etat-providence*. Paris, Seuil.

SCHWEITZER, Sylvie (2002). *Les femmes ont toujours travaillé – Une histoire du travail des femmes aux XIX^e et XX^e siècles*. Paris, Odile Jacob.

TOPALOV, Chrisian (1998). « L'individu comme convention. Le cas des statistiques professionnelles du XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis ». In: *Genèse*, n° 31, pp. 48-75.

WALBY, Syliva (2003), « The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime », *Social Politics*, vol., n° 1, p. 4-29

¹⁵ <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index/2012/domain/time/1>

Davantage de moyens et un modèle plus solidaire Les femmes plus favorables que les hommes à l'extension du système de protection sociale français

Par Adrien Papuchon⁽¹⁶⁾,
Responsable du baromètre d'opinion de la Drees depuis septembre 2015

Les trajectoires professionnelles des femmes et la position qu'elles occupent dans la division sociale du travail construisent des parcours de vie qui divergent en partie de ceux des hommes. De nombreux travaux ont montré que le système de protection sociale peut consolider ou atténuer ces différences. Mais les opinions des femmes sur le système de protection sociale diffèrent-elles de celles des hommes ?

Les jeunes femmes sont désormais plus diplômées que les hommes (Mainguené & Martinelli, 2010) mais, globalement, les emplois féminins tendent à être moins qualifiés, moins rémunérés et plus souvent à temps partiel (DGCS, 2015) (Observatoire des inégalités, 2015). Leurs trajectoires professionnelles sont marquées par davantage d'interruptions que celles des hommes. En outre, les femmes réalisent toujours la plus grande part du travail domestique (Roy, 2012) ainsi que la majorité de ce qu'on pourra appeler, à défaut de terme consacré, le « travail familial » : soins aux descendants, aux ascendants mais aussi au conjoint, puisque les femmes sont en moyenne plus jeunes que leur compagnon et qu'elles disposent d'une plus grande espérance de vie en bonne santé.

Via des transferts monétaires ou par la mise à disposition de services subventionnés, les politiques sociales interviennent directement dans ces parcours

de vie et peuvent influencer sur l'étendue des différences observées entre ceux des femmes et ceux des hommes. Par exemple, une allocation versée aux mères au foyer consolidera ou accentuera la division traditionnelle du travail entre les sexes, tandis qu'un ample service public de prise en charge de la petite enfance gratuit et de bonne qualité l'atténuera.

Depuis le milieu des années 1990⁽¹⁷⁾, toute une génération de travaux en sciences sociales a mis au jour l'impact des systèmes de protection sociale sur les rapports et les inégalités entre hommes et femmes. Néanmoins, on sait toujours peu de choses sur l'opinion que les femmes portent sur le système de protection sociale. Les conditions de vie et les trajectoires féminines conduisent-elles aussi à une appréciation distincte de ses effets et des objectifs qu'il faut lui fixer ?

Grâce aux données du Baromètre d'opinion de la Drees, une enquête annuelle réalisée auprès de plus de 3 000 personnes en face-à-face et représentative de la population de 18 ans ou plus résidant en France (voir encadré), cet article montre que l'opinion des femmes diffère de celle des hommes quant à la quantité de ressources à engager dans le système de protection sociale ainsi que dans les objectifs qu'il faut lui assigner. Elles sont notamment plus favorables que les hommes à l'augmentation de l'intervention publique et elles se prononcent plus souvent contre la restriction des prestations sociales aux seuls cotisants. La politique familiale doit selon elles constituer avant tout un moyen de concilier plus facilement les vies professionnelle et familiale.

¹⁶ *Expérience de recherche et formation*

- Docteur en sociologie de l'IEP de Paris. Thèse de doctorat soutenue en novembre 2014 et ayant obtenu la mention « Très honorable avec félicitations du jury », intitulée « *Les transferts intergénérationnels des parents à leurs descendants en Europe. La solidarité comme mécanisme de (re)production des inégalités* ».
- Titulaire du Master recherche en sociologie de l'IEP de Paris et du diplôme de l'IEP de Paris (juin 2008)

Publications

- 2015, « Comment la solidarité familiale reproduit les inégalités en Europe », *Observatoire des inégalités* (site internet)
- 2014, « Les transferts familiaux vers les jeunes adultes en temps de crise : le charme discret de l'injustice distributive », *Revue française des affaires sociales*, n° 1.

À paraître

- 2016, « Le système de protection sociale est-il mieux connu de ceux à qui il s'adresse ? », *Études et Résultats*

¹⁷ Suite à l'article fondateur « *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States* » publié par A.S. Orloff dans *American Sociological Review* en 1993.

Le Baromètre d'opinion de la DREES :

Le Baromètre d'opinion de la DREES est une enquête de suivi de l'opinion sur la santé, la protection sociale (assurance maladie, retraite, famille, handicap-dépendance, pauvreté-exclusion) ainsi que sur les inégalités et la cohésion sociales. Commandée par la DREES tous les ans depuis 2000 (sauf en 2003), elle est réalisée par l'institut BVA depuis 2004, après l'avoir été par l'IFOP de 2000 à 2002.

La vague de 2014 a été effectuée en face-à-face en octobre-novembre 2014 auprès d'un échantillon de 3 009 personnes représentatif de la population habitant en France métropolitaine et âgée de 18 ans ou plus. L'échantillon est construit selon la méthode des quotas (par sexe, âge et profession de la personne de référence), après stratification par région et catégorie d'agglomération.

Précautions d'interprétation des enquêtes d'opinion :

Les réponses à une enquête d'opinion sont sensibles à la formulation des questions ou à leur place dans le questionnaire. Elles permettent néanmoins des comparaisons dans le temps et entre catégories de population, mais des différences trop faibles (de l'ordre de un ou deux points de pourcentage) peuvent ne refléter que des imperfections de mesure.

Les femmes soutiennent plus souvent une hausse des moyens alloués à la protection sociale

Sans pour autant que les opinions des femmes ne soient radicalement distinctes de celles des hommes, elles révèlent des inflexions significatives et systématiques en faveur d'une augmentation des ressources attribuées au système de protection sociale.

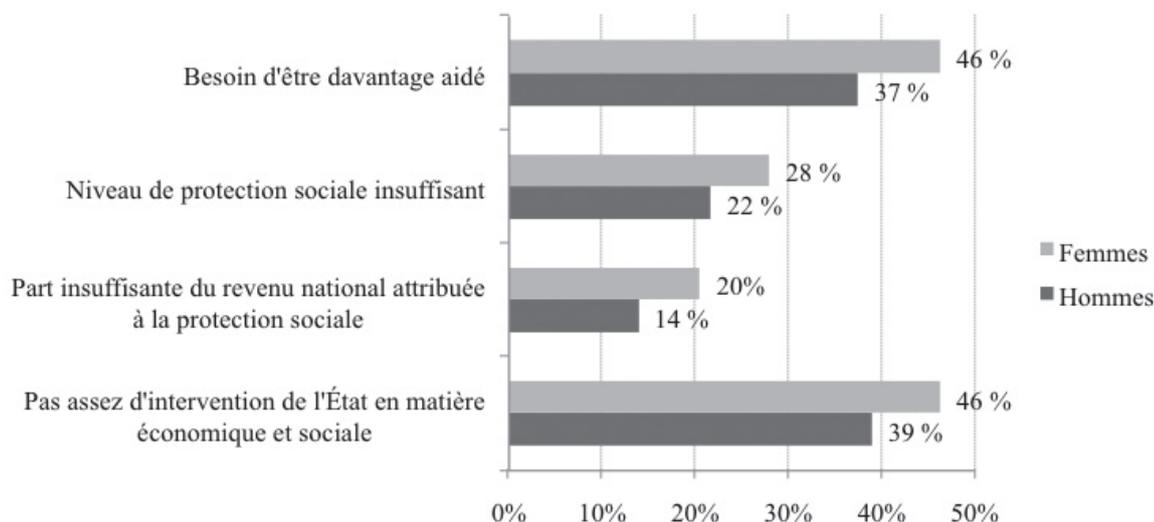
Lorsqu'elles font le bilan de toutes les aides publiques qu'elles reçoivent et des contributions qu'elles apportent au financement du système, les femmes jugent plus souvent que les hommes qu'elles devraient être davantage soutenues par les pouvoirs publics (Graphique 1)⁽¹⁸⁾. Ce point de vue en faveur de l'extension des politiques de protection sociale s'exprime aussi à propos de l'ensemble du système : c'est bien le niveau global de protection que les femmes estiment plus souvent insuffisant que les hommes. Près de trois femmes sur dix sont de cet avis (28 %), contre un peu plus d'un homme sur cinq (22 %). Une femme sur cinq considère d'ailleurs que la part du revenu national attribuée au système de protection sociale est insuffisante, contre moins d'un homme sur sept⁽¹⁹⁾.

Lorsque le champ de la question posée est étendu au degré d'intervention de l'État en matière économique et sociale en général, non seulement la part de ceux qui se prononcent pour son amplification est nettement plus importante (43 % de l'ensemble des personnes interrogées), mais les femmes sont à nouveau plus nombreuses que les hommes à souhaiter une telle inflexion politique (46 % contre 39 %). Ces différences systématiques confirment que les femmes rencontrent des difficultés spécifiques insuffisamment prises en compte par les pouvoirs publics.

¹⁸ L'effet du sexe des individus ne provient pas uniquement des différences de diplôme, de niveau de vie, de catégorie socioprofessionnelle et d'âge entre les hommes et les femmes interrogés : ces indicateurs classiques ne saisissent qu'imparfaitement la spécificité de la position des femmes dans la division du travail social ; en outre, le niveau de vie du ménage ne permet pas d'identifier le revenu propre des femmes.

¹⁹ 59 % des femmes et 60 % des hommes considèrent toutefois que cette part est « normale ». 19 % des femmes et 25 % des hommes la jugent « excessive ».

Graphique 1 : Pour les femmes, il faut renforcer le système de protection sociale



Questions posées aux enquêtés :

- Actuellement, compte tenu de votre situation globale, du montant des aides publiques (RSA, allocations familiales, aides au logement), et du montant de vos impôts, vous considérez que... Vous êtes suffisamment aidé(e) par les pouvoirs publics, ou n'avez pas besoin d'être aidé(e)/ Vous auriez besoin d'être aidé(e) davantage par les pouvoirs publics/ [Non concerné].
- Diriez-vous que les affirmations suivantes s'appliquent au système de Sécurité sociale français ou pas? Notre système de Sécurité sociale fournit un niveau de protection suffisant... Tout à fait/Plutôt/ Plutôt pas/Pas du tout d'accord (les réponses sont regroupées dans le graphique en deux modalités D'accord/Pas d'accord).
- La France consacre environ un tiers du revenu national au financement de la protection sociale. Considérez-vous que c'est... Excessif/Normal/ Insuffisant?
- Pensez-vous qu'il y a trop d'intervention de l'État en matière économique et sociale, juste ce qu'il faut ou pas assez?

Lecture : 46 % des femmes considèrent que l'État n'intervient pas assez en matière économique et sociale contre 39 % des hommes.

Champ : Population de 18 ans ou plus résidant en France. Données pondérées.

Source : Baromètre d'opinion de la Drees, 2014.

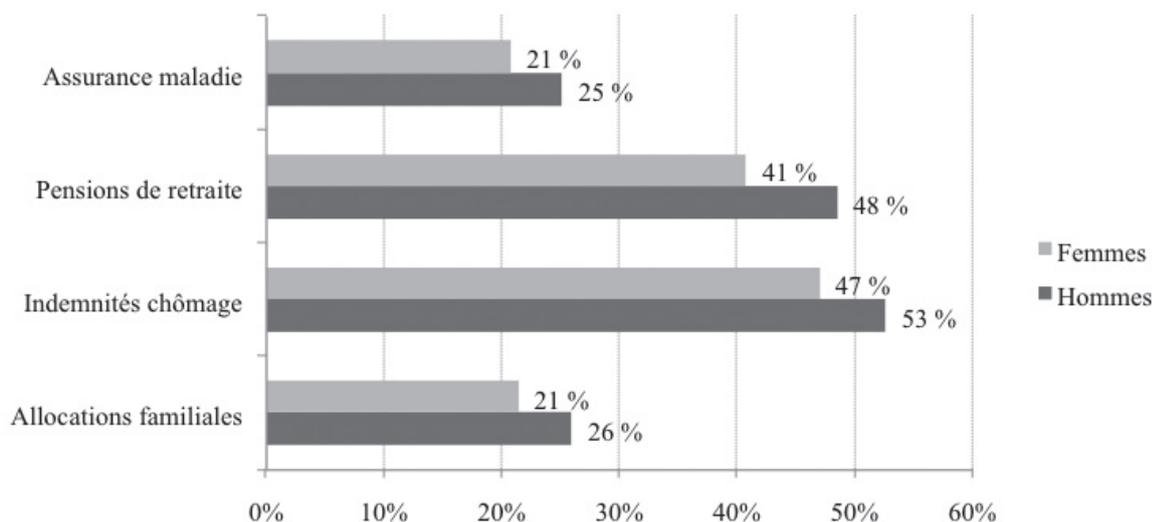
La restriction des prestations aux seuls cotisants est moins populaire chez les femmes

Les questions portant sur les principes qui devraient guider la mise en œuvre des politiques sociales corroborent l'existence de différences entre les opinions des femmes et celles des hommes sur le système de protection sociale. Par exemple, les femmes souscrivent moins souvent que les hommes à l'idée de restreindre les prestations sociales aux seuls cotisants (Graphique 2). En raison des spécificités de leurs trajectoires professionnelles et des inégalités rencontrées sur le marché de l'emploi, elles seraient en effet plus pénalisées que les hommes par une indexation croissante des prestations sur les cotisations effectivement versées.

Le contraste entre les opinions des femmes et celles des hommes est d'ailleurs particulièrement net en ce qui concerne les pensions de retraite (41 % des femmes, 48 % des hommes) et les allocations chômage (47 % des femmes, 53 % des hommes), deux domaines où les trajectoires professionnelles plus défavorables des femmes conduisent à de fortes inégalités femmes-hommes. La comparaison du montant moyen des pensions de retraites féminines et masculines en 2013 illustre ces inégalités : 1284 € brut par mois pour les femmes contre 1715 € pour les hommes⁽²⁰⁾ (+ 34 %).

²⁰ Montants correspondants à l'avantage principal de droit direct, de droit dérivé et à la majoration pour trois enfants bruts (Drees, 2015 p.46).

Graphique 2 : Les femmes souscrivent moins souvent que les hommes à l'idée de restreindre les prestations sociales aux seuls cotisants



Questions posées aux enquêtés : À votre avis, l'assurance maladie/les pensions de retraite/les allocations chômage/les allocations familiales devraient-elles bénéficier... Uniquement à ceux qui cotisent/Uniquement à ceux qui ne peuvent pas ou n'ont pas les moyens de s'en sortir seuls/À tous sans distinction de catégorie sociale et de statut professionnel (chômeurs, salariés du secteur privé, fonctionnaires, agriculteurs, commerçants, etc.)

Lecture : 41 % des femmes considèrent que les pensions de retraite devraient bénéficier uniquement aux cotisants, contre 48 % des hommes.

Champ : Population de 18 ans ou plus résidant en France. Données pondérées.

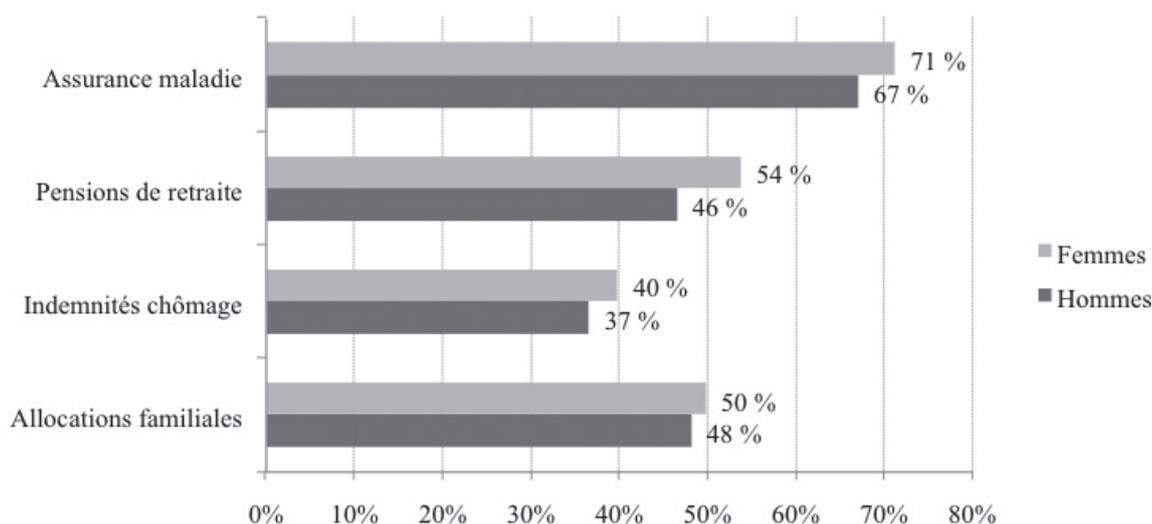
Source : Baromètre d'opinion de la Drees, 2014.

Deux alternatives au principe contributif étaient soumises aux enquêtés pour recueillir leur opinion sur les critères qui devraient déterminer l'accès aux prestations sociales : une option « universaliste » les attribuant « à tous sans distinction de catégorie et de statut professionnel » et une modalité ciblant les plus modestes, « ceux qui ne peuvent pas ou n'ont pas les moyens de s'en sortir seuls ».

Les femmes ont été un peu plus nombreuses que les hommes à se prononcer en faveur de politiques sociales universelles (Graphique 3), ce qui pourrait permettre de limiter le caractère cumulatif des désavantages

qu'elles subissent au fur et à mesure de leur vie. Les marges d'erreur rendent fragiles certains de ces écarts ; toutefois, il faut souligner que l'option universaliste est majoritaire chez les femmes interrogées dans tous les cas, sauf celui de l'indemnisation du chômage où le critère contributif l'emporte de sept points. La différence la plus tranchée s'observe, pour les raisons mentionnées précédemment, à propos des retraites : 54 % des femmes souhaiteraient les fonder sur un principe universel tandis que moins d'un homme sur deux (46 %) choisit cette modalité de réponse.

Graphique 3 : La majorité des femmes pensent que les pensions de retraite devraient bénéficier à tous sans distinction



Questions posées aux enquêtés: Voir Graphique 2.

Lecture: 54 % des femmes considèrent que les pensions de retraite devraient bénéficier à tous sans distinction de catégorie sociale et de statut professionnel, contre 46 % des hommes.

Champ: Population de 18 ans ou plus résidant en France. Données pondérées.

Source: Baromètre d'opinion de la Drees, 2014.

Les femmes se distinguent aussi des hommes du point de vue de la finalité qu'elles souhaiteraient voir attribuer à la politique familiale (Graphique 4). La réponse qui arrive en tête chez les hommes souligne la nécessité d'améliorer le logement des familles (36 %), tandis que la plus grande partie des femmes tient à ce que les efforts portent avant tout sur l'aide à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle (39 %).

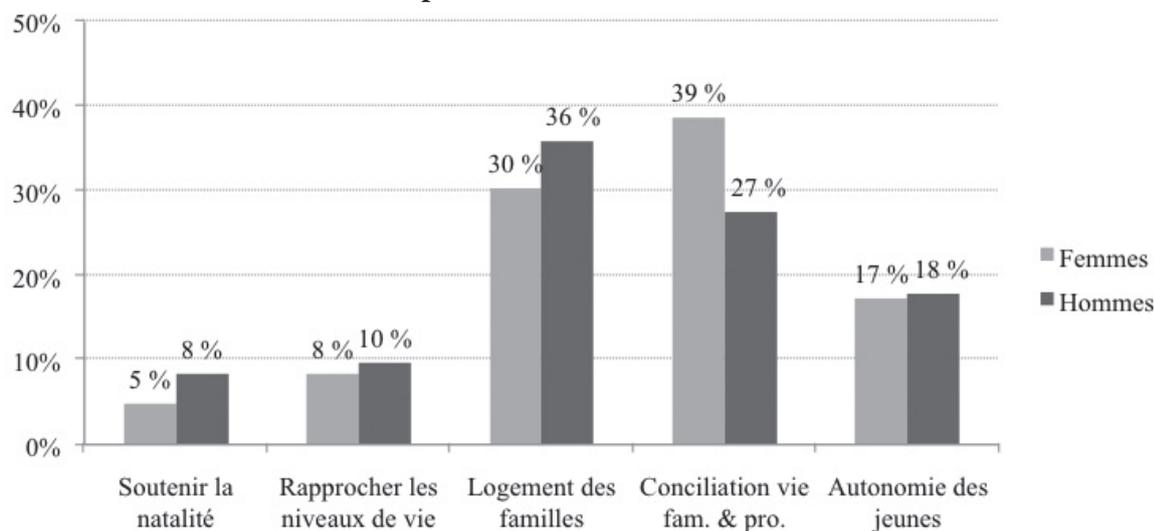
Aujourd'hui, une large part des femmes considèrent que la politique familiale, conçue initialement afin de soutenir la natalité, devrait être mobilisée pour limiter la « double journée de travail », conséquence de leur participation au marché du travail et de la persistance du caractère inégalitaire de la division du travail domestique et familial. Il est probable que cette

participation généralisée au marché du travail contribue aussi à une conscience croissante des femmes de leur propre légitimité à réclamer de l'État qu'il intervienne davantage sur ces questions. C'est également au prisme du poids de cette double journée de travail qu'il faut comprendre la plus grande sensibilité des femmes au sort des familles monoparentales⁽²¹⁾, largement féminisées, et incarnation des difficultés de conciliation entre travail et famille.

Tant du point de vue de l'extension du système de protection sociale que des objectifs qu'il faut lui assigner, les différences entre les opinions exprimées par les femmes et celles des hommes font émerger la nécessité de réformes du système qui le conduiraient à ne plus se consacrer essentiellement à l'aide au « chef » et « soutien » de famille, forcément masculin – « male breadwinner » – en référence auquel se sont construits les systèmes de protection sociale (Orloff 1993).

²¹ Lorsqu'on pose la question du type de famille à aider en priorité, femmes et hommes répondent à un peu plus de 45 % « les familles aux revenus les plus modestes », mais 24 % des femmes – contre seulement 17 % des hommes – indiquent plutôt les familles monoparentales.

Graphique 4: Les femmes considèrent que l'objectif n°1 de la politique familiale devrait être de faciliter la conciliation des vies familiale et professionnelle



Questions posées aux enquêtés: Selon vous, quel devrait être l'objectif prioritaire de la politique familiale? Soutenir la natalité/Rapprocher les niveaux de vie des familles avec enfants et des personnes sans enfant/Permettre aux familles de mieux se loger/Permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle/Rendre les jeunes de plus de 20 ans plus autonomes à l'égard de leur famille.

Lecture: 39 % des femmes considèrent que permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle devrait constituer l'objectif prioritaire de la politique familiale.

Champ: Population de 18 ans ou plus résidant en France. Données pondérées.

Source: Baromètre d'opinion de la Drees, 2014.

Des différences moindres en haut de l'échelle sociale

La comparaison des différences femmes-hommes en fonction de leur position dans la hiérarchie sociale apporte des éléments supplémentaires pour alimenter la discussion et ouvrir des pistes de recherches futures.

Pour la plupart des questions examinées dans cet article, les écarts entre femmes et hommes s'estompent parmi les « cadres supérieurs et professions libérales » (Tableau 1 – Annexe). C'est le cas pour l'appréciation du niveau de protection assurée par le système ou du degré d'intervention de l'État en matière économique et sociale, ainsi qu'en ce qui concerne les critères d'attribution des pensions de retraite.

Or, précisément, les femmes cadres bénéficient relativement moins de l'action publique que les femmes ouvrières ou employées. Elles peuvent par ailleurs plus souvent se faire aider afin de faciliter la conciliation entre famille et travail. Celle-ci n'en reste pas moins malaisée, comme l'atteste le fait que, chez les cadres supérieurs aussi, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à souhaiter faire de la conciliation vie familiale - vie professionnelle l'axe principal de la politique familiale. Cela pourrait expliquer que les femmes cadres considèrent plus souvent que les hommes que les pouvoirs publics devraient les aider davantage, un résultat rendu toutefois fragile par la faiblesse des effectifs disponibles et par l'impossibilité de vérifier que ce résultat est également valide pour les précédentes

vagues de l'enquête⁽²²⁾. De futures recherches gagneraient à examiner l'évolution de ces différences entre femmes et hommes parmi les catégories supérieures au cours du cycle de vie, c'est-à-dire en fonction du volume de travail non marchand et marchand assuré par les femmes.

Bibliographie

DGCS, 2015, *Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* – Chiffres clés, édition 2015.

DREES, 2015, *Les retraites et les retraités – Edition 2015*, Collection études et statistiques.

Alice MAINGUENÉ et Daniel MARTINELLI, 2010, *Femmes et hommes en début de carrière: les femmes commencent à tirer profit de leur réussite scolaire*, Insee première n°1284.

Observatoire des inégalités, 2015, *Les inégalités entre les femmes et les hommes en France*.

Ann SHOLA ORLOFF, 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States*, American Sociological Review, vol. 58, n° 3.

Delphine ROY, 2012, *Le travail domestique: 60 milliards d'heures en 2010*, Insee première n°1423.

²² Cette question figure en effet pour la première fois dans le questionnaire de l'enquête 2014. En revanche, les autres résultats cités qui portent sur les groupes ouvriers/employés et cadres supérieurs/professions libérales sont validés lorsqu'on analyse des échantillons plus importants (ensemble des données pour les années 2011-2014, par exemple), à une exception près: chez les cadres supérieurs et professions libérales, la différence entre le nombre de femmes qui estiment que la part du revenu national alloué au financement de la protection sociale est insuffisant et le nombre d'hommes qui sont de cet avis est minime, de l'ordre de 2 %.

Annexe

Tableau 1 : Différences entre femmes et hommes chez les cadres supérieurs/prof. libérales et chez les ouvriers/employés

	Cadres supérieurs - Professions libérales		Ouvriers - Employés	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Besoin d'être davantage aidé	30 %	19 %	57 %	50 %
Niveau de protection sociale insuffisant	14 %	12 %	33 %	28 %
Part insuffisante du revenu national attribuée à la protection	11 %	6%	25 %	16 %
Pas assez d'intervention de l'État en matière économique et	32 %	35 %	53 %	45 %
Retraites contributives	43 %	40 %	43 %	52 %
Retraites universelles	55 %	55 %	52 %	42 %
Permettre une meilleure conciliation vie familiale / vie	53 %	34 %	41 %	25 %

Questions posées aux enquêtés: Voir Graphiques 1, 2 et 4.

Lecture: 53 % des ouvrières et employées pensent que l'État n'intervient pas assez en matière économique et sociale contre 45 % de leurs homologues masculins, soit un écart de huit points. Parmi les cadres supérieurs et professions libérales, cet écart n'est que de trois points (écart statistiquement non significatif).

Champ: Personnes de 18 ans ou plus résidant en France et exerçant un emploi d'ouvrier, d'employé, de cadre supérieur ou une profession libérale. Données pondérées.

Source: Baromètre d'opinion de la Drees, 2014.

« Rester à sa place » L'autorité institutionnelle et l'infantilisation de l'utilisateur

Par Pascal Martin⁽²³⁾

Docteur en sociologie, post-doctorant au CRESPPA – LabToP,
membre associé au CESSP-CSE, enseignant à l'université Paris VIII

La restitution et l'analyse d'un entretien avec une assurée sociale, racontant son expérience traumatisante de la nouvelle organisation de l'accueil et la façon dont l'agent d'accueil l'a éconduite s'inscrit dans une recherche plus vaste portant sur la réforme de l'assurance maladie (1995-2009) et les effets qu'elle produit sur les agents de l'institution et ses usagers⁽²⁴⁾. Au début des années 2000, nous assistons à la reconfiguration de l'accueil de l'assurance maladie, adossée à la nouvelle politique managériale de l'assurance maladie, à l'occasion de la mise en place de la Couverture maladie universelle (CMU). Si les mesures de régulation des dépenses et de lutte contre les fraudes constituent le socle des transformations imposées, principalement pour des raisons budgétaires, à l'Assurance maladie, cette dernière expérimente aussi, depuis le milieu des années 1990, une « conversion managériale » qui a, entre autres, affecté les conditions d'accueil des usagers dans les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Des normes, définies au niveau national, s'imposent - au mépris des disparités socio-économiques existant entre les populations couvertes par les organismes - aux différentes directions départementales, lesquelles les déclinent ensuite en objectifs locaux qui sont alors individualisés dans les

services concernés. En 2000, au moment de l'instauration de la Couverture maladie universelle (CMU), la CPAM de Saint-André⁽²⁵⁾ a ainsi reconfiguré l'accueil des usagers en mettant en place un nouveau dispositif de rationalisation de l'accueil articulé à un système d'évaluation. Le logiciel Sirius, destiné à améliorer la qualité du service, permet de « gérer la file d'attente » et d'assurer le suivi de l'activité. Ainsi, des indicateurs strictement quantitatifs, se référant à la durée des entretiens au guichet, sont mis en œuvre. La « gestion de la relation client⁽²⁶⁾ » s'adosse à une configuration disposant de trois niveaux d'accueil différents : le pré-accueil, l'accueil « 2^e niveau » et l'accueil sur rendez-vous. À chaque niveau d'accueil correspond une durée d'entretien (3, 20 et 30 minutes). Si les deux premiers niveaux se distribuent les « clients » le jour même, l'accueil sur rendez-vous oblige l'utilisateur à revenir un autre jour pour l'étude de sa demande.

La nouvelle organisation de l'accueil repose tout d'abord sur une distinction entre assurés sociaux et « assistés⁽²⁷⁾ ». À cette dualité s'articule une hiérarchisation ternaire des usagers suivant un continuum de l'affiliation à la désaffiliation⁽²⁸⁾. La particularité du 2^e niveau étant qu'il oscille entre les deux pôles extrêmes. Sa durée d'entretien de 20 minutes constitue un palier intermédiaire par lequel transitent les « bons clients » et les « assurés en voie de désaffiliation » (après leur passage au pré-accueil, ils sont invités à s'asseoir en attendant qu'on les appelle). Ainsi l'accueil produit une

²³ pascal.martin55@wanadoo.fr ; il a réalisé une thèse de sociologie sur la réforme de l'assurance maladie (1995-2008) en enquêtant dans un organisme de Sécurité sociale où il a été salarié durant de nombreuses années.

Principales publications :

« Solidarité bien ordonnée : un accueil moderne dans une Caisse primaire d'assurance maladie », *Agone*, « La joie de servir », n° 37, 2007.

« Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, septembre 2011.

« Reconfiguration de l'accueil dans une caisse primaire d'assurance maladie. Effets sur les usagers et les agents », in Mateo Alaluf, Pierre Desmarez et Marcelle Stroobants (éds.), *Mesures et démesures du travail*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2012.

« Lethos de l'État social managérial » in Sacha Leduc, Jorge Munoz (Dir.), *Travailler dans l'assurance maladie*, Presses Universitaires de Rennes, Avril 2015.

« La gestion moderne de la file d'attente au guichet de l'assurance maladie : un panoptisme managérial », *La vie de la recherche scientifique (VRS)*, décembre 2015.

²⁴ Pascal Martin, *La réforme de l'assurance maladie. Le nouveau gouvernement des pauvres*, Rennes, PUR, 2016 (à paraître).

²⁵ Les noms des lieux ont été changés. L'enquête s'est déroulée dans un département d'Ile-de-France connaissant un fort taux de précarité au sein de sa population.

²⁶ Le terme de client apparaît officiellement dans l'institution au moment même où la politique managériale met en œuvre une « démarche qualité » à laquelle le nouveau dispositif d'accueil est censé contribuer.

²⁷ L'utilisation de ce vocable tient, d'une part, au fait que je défends la thèse que le dispositif de la CMU relève de la logique assistancielle et, d'autre part, il illustre la représentation négative que certains agents de l'institution ou acteurs politiques donnent des bénéficiaires de prestations non contributives.

²⁸ Robert Castel, *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut de l'individu*, Paris, Seuil, 2009

hiérarchisation et un traitement différentiel des différentes catégories d'usagers : 1/les assurés sociaux sans problème (cotisants en activité ou à la retraite), 2/les assurés à problème et/ou en voie de désaffiliation (chômage) et 3/les « assistés » (demandeurs de la CMU et AME). Si les premiers sont les « bons clients » de l'institution, ceux que l'on se préoccupe de ne pas faire attendre, les troisièmes en sont les « mauvais clients » qui devront prendre leur mal en patience (i.e. leur temps « n'est pas compté » : ils n'ont rien d'autre à faire!). Concrètement le pré-accueil a pour objectif de traiter 80 % des demandes avec une durée d'entretien de 3 minutes maximum. La contrainte temporelle pèse extrêmement fort sur l'activité à l'accueil d'autant que la durée des entretiens est très étroitement surveillée.

L'intérêt du témoignage de Nora tient au fait que, alors que ce dispositif d'accueil classe les usagers et oblige les « mauvais » clients à attendre plus longtemps (ou à prendre rendez-vous et à revenir un autre jour)⁽²⁹⁾, il montre comment une assurée n'appartenant pas à cette dernière catégorie va néanmoins manifester une grande exaspération et exprimer l'humiliation qu'elle éprouve suite à son passage à l'accueil et le déroulement de l'interaction. Pour le coup, Nora correspond plutôt au profil du « bon client » (cotisant en activité), or sa méconnaissance du fonctionnement du nouveau dispositif d'accueil lui vaut la réprimande d'un agent d'accueil qui la « remet à sa place » pour avoir brûlé la politesse aux autres usagers. Face à l'usager « déloyal⁽³⁰⁾ » (le plus souvent cela concerne un « assisté » suspecté de « fraude »), l'agent d'accueil, incarnant l'institution au guichet, endosse un rôle répressif visant à sanctionner et punir. Cet entretien donne également à voir comment parvient à se mettre en place une entraide parmi les usagers confrontés à ce dispositif disciplinaire. Par ailleurs, la charge de travail et le manque de personnel, inhérents au nouveau dispositif d'accueil, - implicites tout au long de la scène - sont explicitement abordés dans l'échange entre Nora et l'autre agent qui travaille au pré-accueil.

1.1.1. Une assurée mise à l'index...

L'entretien avec l'assurée qui va suivre est l'occasion de lui faire décrire avec précision ses impressions, son sentiment, voire son appréhension d'un lieu dont elle ignore tout du fonctionnement, étant habituée à déposer ses dossiers dans la boîte aux lettres du centre d'assurance maladie. Or, cette fois-ci, ayant besoin d'une réponse rapide pour pouvoir procéder à des examens de santé, elle décide de se déplacer à l'accueil.

L'assurée, Nora, la quarantaine, vit seule après s'être séparée de son conjoint depuis plusieurs années. Ses parents, de nationalité algérienne, sont d'anciens commerçants maintenant à la retraite. Elle réside dans une HLM à Indigone (commune du département). Elle est française d'origine maghrébine et travaille comme secrétaire dans un des plus importants groupe bancaire français. Elle occupe donc une position sociale d'employée assez proche de celle des agents d'accueil de la Sécurité sociale. Nora est à ce moment précis dans une situation difficile car un plan social est annoncé dans son entreprise. Elle a peur pour son emploi. Cela lui occasionne des ennuis de santé qui la préoccupent. Or, ayant perdu sa carte vitale, elle entreprend de se déplacer à son centre. L'agent d'accueil a 45 ans, il est originaire d'un pays d'Afrique subsaharienne, il a intégré l'organisme comme technicien⁽³¹⁾ en 2001.

1.2.2. « Ça ne se fait pas ce que vous faites ! »

Nora vient demander le renouvellement de sa carte vitale :

« J'arrive et l'accueil, en fait, est tout de suite dans une espèce de petit sas où, en face de toi, tu as quelques personnes assises. J'avoue franchement que sur ma gauche j'ai vu effectivement des gens faire la queue mais comme j'ai vu deux bureaux, je ne savais pas trop. Entre ceux qui étaient debout qui faisaient la queue et ceux qui étaient assis au moment où tu entres. J'ai vu le petit comptoir où se tenaient donc deux personnes, dois-je le préciser : deux personnes noires qui étaient derrière le guichet, un homme et une femme (35 ans). Au moment où j'arrive, le guichet où se tenait le monsieur se libère. Donc je vois bien la queue et je vois bien que des gens arrivent justement en direction du comptoir. Donc qu'est-ce que je fais : je m'approche très rapidement et je lui dis : "Bonjour monsieur, excusez-moi..." Et lui, mais vraiment avec de grands gestes, c'est ça qui m'a... un petit peu déconcerté, à la fois, je me suis demandé tout de suite ce que j'avais fait. Il me dit : "Ce que vous faites, ça ne se fait

²⁹ Pascal Martin, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 189, septembre 2011.

³⁰ Le caractère déloyal étant le produit de catégories de pensées diffusées par les discours de prestataires de formations ou de la hiérarchie qui font de la lutte contre les fraudes une des actions prioritaires des agents du guichet. Ce alors même que le niveau des fraudes avérées est relativement insignifiant (autour de 1 %, rapporté au total des prestations versées par l'assurance maladie en 2013).

³¹ À l'époque, il fut embauché comme technicien de prestations. C'est dans un second temps qu'il s'est retrouvé affecté à l'accueil.

pas Madame! Ça ne se fait pas!” Donc j’attendais de connaître la suite. »

Je demande à Nora si elle pense qu’il a cru qu’elle voulait passer devant tout le monde.

« *Oui et justement moi j’insiste, comme il dit “ça ne se fait pas”, etc. J’ai attendu, de quoi il parle, qu’est-ce qui ne se fait pas? Il me dit: “Vous voyez les gens ils attendent là leur tour” donc il dit: “Monsieur, à vous” Je lui dis: “Excusez-moi, je ne veux pas passer devant les gens, je veux juste savoir où est-ce qu’il faut que j’attende. Il me dit: “Je ne vous écoute pas, je ne vous écoute pas, je vous ai dit: ça ne se fait pas!”* »

Nora précise plus loin que l’agent parlait tellement fort que « *tout le monde a entendu, même ceux qui étaient assis de l’autre côté* ».

« *Du coup je me suis tournée vers le monsieur à qui il faisait signe (...). Le monsieur a vu mon désarroi et il m’a dit: “Allez-y!” Je lui dis: “Merci Monsieur” et je me tourne vers l’agent d’accueil: “Le monsieur m’a autorisé est-ce que je peux vous demander où est-ce qu’il faut...” Il me dit: “Non! Je ne vais pas vous répondre, finalement je ne vous réponds pas! Voilà! Ça ne se fait pas, les gens attendent, vous attendez votre tour!” Mais, je lui dis: “Je voudrais déjà savoir où il faut que j’attende!?” Et il me dit: “Je ne vous réponds pas”. Tu vois il m’a coupée net et c’était une injonction, un ordre: le monsieur devait venir. Il ne devait pas me laisser sa place. »*

En rejoignant sa place dans la file d’attente, Nora perçoit comme du soutien le sourire que lui adressent certains usagers.

« *Du coup, ça m’a donné du courage. Je lui ai fait la réflexion: “Vous n’avez pas besoin d’être aussi agressif, si vous avez un problème vous devriez changer de métier. À l’évidence vous avez un gros problème.” Je marchais tout en disant cela. Les gens devant qui je suis passée, il y en avait vraiment de tout âge (...). On était un peu plus de dix –entre 12 et 15 personnes. (...) Comme je devais aller au travail, il était autour de 8 H 30, quelque chose comme ça. Je me dirige vers la dame (une assurée maghrébine, la cinquantaine), l’avant-dernière personne me dit: “Vous savez il est toujours comme ça, faut pas vous inquiéter mais de toute façon, c’est les gens de couleur, ils ont un problème, un complexe avec ça, donc voilà ils sont toujours très agressifs.” (...) Du coup, après, progressivement les gens se sont tournés et certains m’ont juste fait un petit sourire, tu vois, genre encourageant... »*

Tout en attendant son tour, Nora se demande si elle ne devait pas se présenter de l’autre côté...

Outre le fait que l’on découvre l’accueil à travers le regard de l’assurée, dans les paroles de Nora résonnent aussi les échanges entre usagers. Le côté kafkaïen de la situation n’est malheureusement pas

si exagéré qu’il pourrait paraître. Malgré l’inconfort de la file d’attente, des marques de soutien peuvent émerger entre les usagers. Si certains usagers tentent d’apaiser la violence symbolique subie par l’un d’eux, il n’en demeure pas moins que des formes de violence symbolique s’exercent sur les agents de l’institution, postés en permanence à l’accueil, sur lesquels pèsent les contraintes des durées d’entretiens (ici, 3 minutes au pré-accueil) chronométrées et de l’évaluation individuelle à l’aune de ses résultats chiffrés. Ainsi, le contrôle (dans tous les sens du terme) dont doivent faire preuve les agents – sur leurs « performances » à l’accueil et sur les « fraudeurs » potentiels - s’articule à la surveillance de la hiérarchie. Bien que cette dernière soit absente physiquement au moment de l’interaction, elle est néanmoins intériorisée par l’agent. Ainsi, le comportement de l’agent à l’accueil ne peut être compris qu’en l’inscrivant dans une configuration où les formations sensibilisant au dépistage des « mauvais clients » et l’évaluation managériale sont parties prenantes du déroulement des relations.

« De l’autre côté » :

« *Il y avait des gens assis qui attendaient visiblement d’être reçus, il y avait des bureaux. (...) Bref, quand les gens se sont retournés certains m’ont fait des sourires, d’autres faisaient des moues du style: c’est toujours comme ça, c’est ce qui nous attend. D’un côté, j’ai senti comme une espèce de solidarité de la part des usagers (...). Pas seulement de ceux qui ont parlé, juste avec le sourire, tu vois, j’ai trouvé ça, un petit peu réconfortant par rapport à ce qui s’était passé. J’ai senti (...) un mouvement de solidarité de la quasi-totalité des gens qui se sont tournés et m’ont fait un sourire. (...) Il y avait une majorité de femmes, il devait y avoir, je crois, deux ou trois messieurs dans la queue. (...) Un monsieur s’est tourné vers moi et m’a dit: “Vous savez, ils (les noirs) ont un complexe, partout où ils sont, ils font ça, ils sont agressifs, ils montrent le pouvoir qu’ils ont sur nous, c’est un moyen pour eux... voilà, de décomplexer du fait qu’ils sont noirs. (...) L’avant-dernière personne, la dame, m’a dit ça et le monsieur après s’est tourné, qui était aussi d’origine maghrébine, faut savoir qu’à Indigone il y a (...) une assez forte communauté maghrébine (...). »*

Dans ce passage, Nora présente une situation que je qualifierais d’entre-soi dans la mesure où elle relate un échange entre usagers d’origine maghrébine, lesquels échangent sur leurs représentations des relations au guichet les affrontant à un agent d’accueil, noir et en position de domination. Ils décrivent un exercice du pouvoir où ce dernier, tirant sa légitimité de l’institution qu’il incarne, utiliserait celle-ci pour réparer son sentiment d’infériorité. Cette personnification de

l'autorité institutionnelle se traduit ici par un traitement visant à souligner la « mauvaise éducation » de l'utilisateur. Pour ces usagers, une manière de garder la face et d'accepter le traitement que leur fait subir l'agent, de supporter le type d'humiliation qu'ils peuvent ressentir, c'est de renvoyer l'agent à ses propres complexes, de retourner la stigmatisation, dont ils sont victimes, sur l'agent qui la leur inflige, sur le registre ethnique. Les réactions de défense des usagers peuvent s'appuyer sur cette forme de discours à l'endroit d'un agent maltraitant, derrière son dos, en utilisant des arguments de type raciste. Il s'agit d'une réponse par une forme du racisme ordinaire, en imputant la maltraitance subie par les usagers, du fait du comportement de l'agent, à l'infériorité raciale de ce dernier. Nora, dans son récit, semble adhérer sans peine à ce discours.

1.3.3. Une entraide de la communauté d'utilisateurs

Une assurée, dans la file d'attente, raconte alors que lors d'une visite dans une administration elle a connu le même genre d'accueil. Le temps s'écoule et le tour de Nora approche. Il y a juste un assuré devant elle.

« Le monsieur se tourne vers moi, mais je ne m'y attendais vraiment pas, et il me dit : "Voilà mademoiselle, je vous le dis : si la place qui se libère c'est la femme, si c'est la femme qui se libère, je laisse passer mon tour, je vous laisse y aller, parce que je suis sûr que si moi je vais voir le monsieur je n'aurais pas les mêmes problèmes, il ne me fera pas la même chose qu'à vous." Donc je l'ai remercié de cette délicatesse, mais il s'est avéré que c'est en fait le monsieur qui s'est libéré, donc il est allé directement vers le monsieur et moi j'ai attendu normalement. (...) En arrivant devant la dame, je lui dis : "Bonjour madame." Elle était en train de pianoter sur son clavier pour finaliser, j'imagine, le dossier précédent, je ne sais pas ce qu'elle faisait, en tout cas, elle pianotait, donc elle n'a pas relevé la tête, elle ne m'a pas saluée, enfin, elle n'a pas répondu à mon salut. J'ai attendu qu'elle finisse et quand elle a levé les yeux elle m'a dit : "Oui !" Je lui dis : "Votre collègue ne m'a pas laissé le temps, je voulais juste savoir si je suis au bon endroit parce que j'ai perdu ma carte et je souhaitais la renouveler."

Elle me dit : "Vous allez remplir le formulaire." et elle me tend un formulaire... de renouvellement, je n'ai même pas fait attention au nom du formulaire tellement j'étais à nouveau en train de me dire : voilà, elle est partie complètement solidaire avec son collègue, quoi, elle ne m'a même pas dit bonjour, elle va encore... »

Nora craint que l'agent n'y mette de la mauvaise volonté.

Je lui ai redemandé : "Attendez, moi je pense l'avoir perdue ou égarée" et elle me dit : "Oui vous remplissez le formulaire." Elle m'a tendu un stylo, j'ai rempli le formulaire. Elle pianotait pendant ce temps-là. (...) Elle m'a expliqué que ça allait être long, qu'il fallait que j'attende au minimum 2 mois parce qu'ils étaient très en retard, ils avaient beaucoup de dossiers qui s'accumulaient et voilà. Là dessus je lui ai dit : "Je ne comprends pas pourquoi vous ne recrutez pas puisqu'il y a du monde qui recherche." Elle m'a tendu la carte, qui ressemble en fait à la carte de Sécu avec une photo. Il y avait un numéro de téléphone, je suppose que c'est le numéro du siège. Elle me dit : "Vous n'avez qu'à leur téléphoner ou envoyer votre candidature ici." (...) Après, elle était partie en parlant surtout des problèmes qu'ils rencontrent, ils sont surchargés de travail, etc. Est-ce que c'était une forme pour elle de s'excuser de l'agressivité, je n'en sais rien mais... »

Nora m'explique alors qu'elle a vraiment craint qu'en concertation avec celui qui l'avait « rabrouée » l'agent ayant pris son dossier la sanctionne et n'enregistre pas sa demande. Ce n'est que lorsque son formulaire rempli, elle se voit signaler un délai de réponse de plusieurs mois qu'elle s'autorise à émettre une critique de la politique d'embauche de l'institution. Critique dans laquelle, en usant d'un « vous », elle englobe l'agent d'accueil qui bien évidemment n'a aucune responsabilité dans l'affaire. Et cette dernière répond par une ironie (« vous n'avez qu'à envoyer votre candidature ») qui laisse penser qu'elle voit dans Nora une personne sans travail, comme c'est le cas de beaucoup d'utilisateurs qui viennent à l'accueil, en quête d'un emploi.

Lorsque je demande à Nora de me décrire la configuration de l'accueil au centre d'Indigone, sa description laisse entendre que pour celui qui ne connaît pas le lieu, il n'est pas facile de se repérer en l'absence de signalétique et d'indications sur le fonctionnement de l'espace, lequel suppose un usager connaissant déjà les règles du jeu et le comportement que l'on attend de lui. Faute de quoi il sera remis à sa place publiquement.

« En plus j'avais toujours à l'esprit que... voilà tout le monde a entendu. Donc ça c'était très très humiliant (...). »

Humiliation d'autant plus grande que n'ayant pas fait jusque-là l'expérience de la confrontation à un agent, elle ne s'attend pas à un tel « accueil » et se sent rabaissée dans sa condition par la « maltraitance » institutionnelle.

« Je me rappelle que l'on était un peu comme du bétail: il y a deux barres en métal, là, de chaque côté, où les gens étaient... la marque était plutôt juste devant la première personne et non pas à la fin. J'imagine que c'est pour respecter la confidentialité, hum, entre guillemets, vu que le monsieur parlait très fort et que tu étais au courant finalement de tous les problèmes des gens et, comme c'est plutôt petit, même quelqu'un de discret qui va parler d'une voix plutôt basse, je pense que si tu n'as pas de problème d'audition particulier, tu entends. Le monsieur prenait un malin plaisir (...) à prendre à la moquerie ce que les gens lui disaient. C'est-à-dire que quand les gens voulaient être reçus: je fais référence à une dame qui venait a priori pour quelqu'un, (...) il lui a dit: "Mais pourquoi vous venez? J'ai dit déjà à la personne, j'ai déjà expliqué à la personne". Il lui dit: "Je ne suis pas clair?" Il lui dit: "Ce formulaire-là, je vous l'ai donné: il faut le remplir, je ne peux pas être plus clair." Donc c'était à nouveau humilier en marquant le fait que la personne n'avait rien compris et que finalement c'est une autre personne qui vient et que cette personne aussi, quoi, qu'il y avait un vrai problème de compréhension qui venait de l'utilisateur et non pas de lui! »

Ayant vécu une humiliation, Nora peut alors s'identifier aux usagers « ordinaires » de l'accueil au guichet, ce qui aiguise sa sensibilité aux manifestations de rapports de force par lesquels un agent exerce son pouvoir. Pouvoir d'humilier dans lequel elle voit une source de plaisir. Elle explique alors pourquoi, confrontée à ce rapport de force déséquilibré, l'utilisateur ne peut pas sortir du jeu et quitter les lieux.

« Non, parce que c'était important pour moi d'obtenir le renouvellement, donc à aucun moment je n'ai pensé... C'est quand j'ai vu le nombre de personnes devant moi, que j'ai regardé l'heure, que je me suis dit: "J'espère que cela ne va pas me mettre trop en retard." Mais comme j'ai vu que c'était assez expéditif (...) et que ça allait relativement vite. Je suis restée à ma place. »

1.4.4. Relation institutionnelle et autorité paternelle

Nora s'expose ce qu'elle aurait aimé dire à l'agent avant de partir du centre:

« J'allais lui dire mais avant de parler d'éducation, de parler de mon éducation, commencez par donner l'exemple quoi. Au moins dites "bonjour" quand on vous dit "bonjour". Tu vois, j'avais vraiment très envie, mais après je me suis dit: je ne vais pas entrer dans la polémique parce que, déjà, je suis inquiète pour mon dossier et ma demande. Donc si en plus j'ajoute ça, c'est jeter de l'huile sur le feu, ce n'est pas la peine quoi! Donc à la limite, tu

ravales tout (accentué) mais alors tout: l'humiliation, le machin et tout. (...) Tout ça pour espérer qu'on va s'occuper réellement de toi. Ça ce n'est pas normal! (...) Ils n'ont pas à nous faire subir ce genre de choses. Il ne veut pas être à l'accueil, pour x raison, (...) il demande à faire autre chose. »

Ce passage montre comment l'assurée, confrontée au dispositif du pré-accueil, « ravale » toute velléité de répartie craignant une sanction dans le traitement de sa demande. Obligée de prendre sur elle, Nora parle de ce moment comme d'une épreuve dont elle ressort blessée par les remarques de l'agent. Cet extrait fait aussi entrevoir l'épuisement, la lassitude que peuvent éprouver les agents exerçant à l'accueil en contrepoint au comportement désobligeant de l'un des leurs⁽³²⁾. Ce que Nora ignore, c'est que plusieurs agents ont formulé le souhait de quitter l'accueil – voire ont postulé sur différentes vacances de poste dans ce but – mais qu'ils y ont été maintenus faute de volontaires pour les y remplacer⁽³³⁾.

Comme souvent en pareil cas, Nora revit cette scène humiliante en imaginant les réparties qui lui auraient permis de garder la face. Mais, très vite, elle revient sur ce qui s'est passé pour mettre en scène, en l'imitant, un agent si impressionnant qu'il la renvoie à une position de petite fille grondée par son père.

« Je ne suis pas venue vous agresser, je ne suis pas venue... J'ai besoin d'un renseignement, je n'ai pas besoin qu'on vienne m'agresser. Tu ne peux même pas ça, tu ne peux même pas te permettre ça parce que tu es trop... T'as trop peur. (...) En fait, il faut le vivre (Nora semble effectivement revivre la scène: sa voix s'enfle et est chargée d'émotion): le ton, le ton est péremptoire, il est autoritaire, il est fort (appuyé) et en plus il gesticulait, je veux dire, le mec (accentué) il fait peur parce qu'il écarquillait les yeux: "ça ne ce fait pas ce que vous faites!" (Elle tente une imitation de l'agent visé: son ton est rude et rocailleux) (...) Quand je te dis: faut le vivre, parce que raconté comme ça, y a pas l'ambiance, y a pas tout le poids des mots, du regard, des gestes à l'appui quoi. »

³² Dans un entretien une ancienne EJAM, désormais CAM, me fait part de la continue dégradation des conditions d'exercice de l'accueil sous les effets convergents de l'absentéisme pour maladie et des objectifs assignés aux personnels d'accueil. Pour ces raisons, elle a elle-même été arrêtée en maladie après avoir « craqué » à l'accueil. Elle dit qu'elle a senti qu'elle était sur le point de craquer lorsqu'elle a perçu qu'elle « commençait à mal parler aux assurés ».

³³ Les seuls agents qui ont pu être déplacés de l'accueil l'ont été après délivrance d'un certificat médical signalant leur inaptitude à exercer plus longtemps cette fonction.

Le poids d'un regard qu'après un instant de réflexion elle décrypte ainsi :

« Je suis mal élevée, je suis arrivée j'ai voulu passer devant les autres. C'est un peu comme un père en colère après son enfant qui écarquille, qui agrandit les yeux, tu sais, enfin je ne sais pas si tu as connu ça. Moi, moi mon père il nous faisait les grands yeux et tout de suite ça nous calmait. Des fois, il n'y avait même pas besoin d'ouvrir la bouche. (...) Et surtout souligner aussi aux autres que j'ai fait un truc grave, tu vois. C'était très théâtral (rire). (...) Comme il me montrait, tu sais, comme à un gosse, tu vas au piquet. Comme il me montrait la file, il ne m'a pas montré l'autre côté. Donc je me suis docilement... Je suis allée là-bas quoi, en fin de file. Mais heureusement que j'ai eu des regards compatissants, tu vois. (...) Mais en même temps ils étaient prudents; il ne fallait pas qu'ils montrent ouvertement en fait leur solidarité. »

Il ressort de l'entretien que, placée dans une position dominée face à l'agent et de dominée prise en faute, Nora réagit en situation comme si elle revivait une scène infantile : elle petite fille « grondée » par son père. D'où son attitude de soumission face à la figure paternelle de l'agent, d'où aussi l'émotion indignée avec laquelle elle revit cette scène ou les reproches faits semblent s'adresser autant à l'autorité incarnée qu'est le préposé au guichet qu'à elle-même pour ne pas avoir pu s'empêcher de redevenir face à cette autorité la petite fille « d'avant ». Lorsque, comme dans ce cas (et contrairement à l'accueil CMU), il n'existe pas entre l'usager et l'individu qui le reçoit à l'accueil de déséquilibre dans les rapports de position sociale (socialement l'usager peut même occuper une position plus élevée que l'agent), une relation dominant/dominée peut pourtant s'installer dès lors que l'agent est perçu comme une incarnation d'une institution imposant sa loi. Il est intéressant de remarquer qu'ici cette « perception » de l'autorité institutionnelle se donne sous la forme d'un réveil de situations vécues dans l'enfance. Tout se passe comme si Nora revivait, à travers cette situation, sa relation à son père (fort autoritaire) et, de ce fait, ravalant sa fierté pour se comporter comme la petite fille rebelle ramenée à la docilité.

Ce texte saisit le point de vue d'une femme, employée, confrontée à un dispositif d'accueil dont elle ignore tout et qui la met d'autant plus en difficulté que l'agent à qui elle s'adresse, prend la mouche et s'évertue à lui administrer publiquement une correction vécue par Nora comme une humiliation. Il apparaît alors que les catégories de perception des individus jouent un rôle majeur dans le déroulement de l'interaction. En

effet, les interrelations au guichet entrent en résonance avec l'histoire sociale des personnes. Ainsi, l'analyse des rapports sociaux (incluant les rapports de genre) à l'accueil s'enrichit du croisement avec la trajectoire sociale (et personnelle) des enquêtés. Sachant que tout un chacun est le produit d'une histoire *faïte corps* dans lequel sont sédimentés pulsions et affects que les relations institutionnelles font resurgir.

Propriété privée et propriété sociale : le rôle de l'emploi dans l'accès à la protection sociale à partir de l'analyse de la situation cubaine

Par Romain Descottes, étudiant en Master 2 à l'IHEAL

L'insertion progressive de Cuba aux circuits de financement capitalistes et l'introduction de mécanismes de marché, l'ont contraint à adapter son modèle social. La propriété sociale, socle de la répartition des richesses, est mise sous tension par l'extension de la propriété privée et la fragmentation des emplois sur l'île. Cet article s'intéresse aux répercussions que cette conjoncture a eues sur l'organisation de la distribution des richesses à Cuba, articulant un salaire social au monopole de l'État sur l'emploi. La première partie reviendra sur les fondations du modèle social cubain tel qu'il avait été conçu par le projet révolutionnaire et le rôle de la politique de l'emploi au sein de ce système (1). Suite à la crise géopolitique et financière des années 1990, la capacité de l'emploi public à assurer la distribution du salaire social et monétaire, va s'effriter (2). Avec l'expansion et l'institutionnalisation de nouvelles formes d'emploi, des logiques de marché vont apparaître. Une conjoncture qui verra l'emploi devenir le lieu d'une tension entre deux logiques, la propriété privée et la propriété sociale (3). Dans la dernière partie, j'analyserai l'impact de ces transformations sur l'organisation de la propriété sociale et des *droits sociaux* (4).

1. Petite genèse du financement du modèle social cubain

La révolution cubaine est le point de départ d'une des réorganisations sociales, politiques et économiques les plus profondes de l'histoire moderne. Le modèle social cubain prend dans les années 1960 une trajectoire radicalement opposée au reste du continent, devenant l'un des derniers espaces socialistes fonctionnant encore en marge de la globalisation financière, à la chute du bloc soviétique. Aux fondements de cette discontinuité cubaine, on trouve la centralité de la protection sociale, dans son acceptation la plus large. Une caractéristique majeure est la primauté accordée aux *droits sociaux*. Dans la pratique, l'abandon des droits politiques (suppression des élections, censure des protestations et parti unique) était légitimée par l'activation de *droits sociaux* (éducation, nourriture,

santé, transports, logement etc.), et le politique défini comme la participation active du citoyen à la gestion de la sphère sociale (Cecilia Bobes 2005). Ce système supposait une autre gestion des flux financiers sur l'île, redirigés massivement vers l'investissement social. S'appuyant sur la nationalisation des moyens de production, le financement s'effectuait par la centralisation et la socialisation des flux économiques du pays. Ce n'est plus seulement les ressources qui sont redistribuées mais les prix de nombreux biens qui sont régulés et fortement subventionnés par l'État, en particulier ceux jugés comme essentiels pour la population. En parallèle les salaires sont distribués via des caisses, et l'ensemble de la population est progressivement incorporée à des emplois publics. La sphère publique s'étend à l'ensemble de l'espace économique, brouillant la frontière séparant les ressources du travail des dépenses sociales. L'objectif du système « *consiste à réduire graduellement la proportion de salaire payée en espèce à l'ouvrier (salaire monétaire) et à augmenter les services sociaux fournis gratuitement par l'État (salaire social) tels que: logement, éducation, soins médicaux et sécurité sociale. On espère ainsi que l'ouvrier associera de moins en moins l'effort de son travail à la rémunération que l'entreprise lui verse et qu'il s'intéressera davantage aux services que l'État lui fournit gratuitement* » (Mesa-Lago 1971, p. 6). Il en ressort un paradoxe, l'extension progressive de l'emploi public doit réduire l'importance des revenus monétaires découlant dudit emploi. La propriété privée est marginalisée, au profit d'une propriété sociale dont la seule condition d'accès est la citoyenneté cubaine ou le statut de résident. Ainsi, à mesure que l'emploi public s'universalise, les autres formes de travail sont reconnues et rémunérées par le salaire social, notamment le travail domestique.

Même si ce système subit des modifications par la suite, cette organisation basée sur un salaire social restera le socle du modèle cubain. Le choix fait revenait à miser sur un développement du pays par le social, et pour le social, en articulant « *politique de l'emploi, des services publics et contrôle des prix* » (Destremau

2012b, p. 64). Pour structurer ce système des institutions vont devenir fondamentales, et avec notamment la mise en place du principe d'emploi universel. Ainsi, dès 1959, la majorité des entreprises nationales et étrangères sont nationalisées, avant que les derniers commerces privés soient définitivement interdits en 1968 pendant ce qu'on appellera « l'offensive révolutionnaire » (Diaz, Pastori et Piñero Harnecker 2012). La distribution et la production des richesses s'organisent au sein de la sphère publique. Le droit à l'emploi, comme *droit social*, est pris en charge par des institutions qui ont pour tâche de garantir un emploi à l'ensemble des personnes désirant s'insérer dans le système de travail (Echevarria Leon et Diaz 2014, p. 84) Les différentiels de salaires sont réduits fortement (un rapport de 1 à 4,5) (Mesa-Lago 2005), les revenus monétaires ont ainsi une place secondaire dans la reproduction matérielle. *Le marché*, comme principe d'organisation économique (Hillenkamp et Laville, 2013), ne disparaît pas mais est « *plutôt soumis à l'illégalité et l'exclusion formelle du système* » (Tejada 1994, p. 2). La suite de ce travail propose une analyse des transformations que ce système articulant l'emploi universel et le salaire social connaîtra à partir de la période de crise des années 1990. Un cheminement que je tenterai de mettre en perspective avec les tensions qui pèsent aujourd'hui sur le modèle social cubain.

2. Crise des années 1990 : l'effritement du salaire social

La crise multidimensionnelle, consécutive à la chute de l'URSS, influera sur l'organisation de l'emploi par deux biais : le niveau de vie assuré par le salaire monétaire et social, et la capacité de l'emploi public à canaliser le produit du travail. L'évolution du salaire réel, qui constitue le pouvoir d'achat, a drastiquement chuté au cours des années 1990, conjointement avec la dégradation de l'ensemble des prestations sociales fournies par l'État cubain. Sur la base de l'indice des prix en 1989, d'un salaire réel moyen de 189 *pesos cubanos*, il tombera à 19 pesos en 1993 et ne remontera que très lentement par la suite, atteignant 48 pesos en 2009 (Vidal Alejandro Pavel 2012, p. 102)⁽³⁴⁾. Cette évolution, qui prend en compte les prix du marché noir, traduit surtout la perte de pouvoir d'achat du salaire social. L'État n'étant plus en mesure d'assurer l'approvisionnement, notamment ceux inclus dans

la *libreta*⁽³⁵⁾, la quantité de biens et services à prix régulés se réduit fortement au cours de cette période. Les Cubains vont alors se tourner massivement vers le marché noir pour couvrir leurs besoins, où la plupart des transactions se font à des prix internationaux (*de marché*) et en décalage complet avec les revenus du salaire social (Mesa-Lago 2002, p. 24)⁽³⁶⁾. Un espace d'échange parallèle qui devient fondamental dans la reproduction sociale et matérielle des individus. Mayra Espina estime ainsi qu'à la fin des années 2000 environ 50 % des besoins essentiels sont obtenus sur le marché noir (Espina Prieto 2010, p. 200). L'extension de ces espaces de consommations informels impliquait logiquement le développement d'un tissu d'activités parallèles. Les employés du secteur public, l'immense majorité des actifs, se trouvèrent ainsi dans l'obligation d'user d'autres leviers pour obtenir des ressources, rompant pour certains avec une « éthique révolutionnaire » qui les tenait jusque-là à l'écart de l'illégalité (Morris 2014, p. 16). L'emploi public, qui avait pour fonction de canaliser les activités du travail vers le salaire social, voyait s'accroître le nombre d'activités économiques sortant de son aire de fonctionnement. Le quotidien était devenu une quête permanente de ressources, et l'emploi public, un levier parmi d'autres pour y parvenir. Cette poly-activité perdure aujourd'hui encore, enracinée dans l'espace social. C'est ce que les Cubains appellent « *resolver* » ou « *imaginar* »⁽³⁷⁾, des expressions qui représentent ces espaces de pratiques économiques « *non-officielles* » avec lesquels la grande majorité des personnes sont en interaction plus ou moins directe⁽³⁸⁾. Une fragmentation des espaces économiques qui n'est pas seulement spatiale, mais aussi monétaire.

Dans les années qui suivirent la crise, c'est en dollar que s'effectuaient principalement les échanges sur le marché noir, se substituant au pesos cubanos qui avait perdu sa fonction de réserve de valeur et de moyen

³⁴ Le tableau se base sur une pondération des prix à l'achat d'un panier de biens, qui sont obtenus à la fois sur le marché officiel et sur le marché noir.

³⁵ Petit livret qui donne droit à une certaine quantité mensuelle de produits (huile, sucre, haricots, riz, café, cuisses de poulet, serviettes hygiéniques, savons, entre autres) à des prix contrôlés. Ces prix, hautement politiques, s'appuient sur l'alimentation comme *droit social* et doivent traduire de l'indépendance de ce droit vis-à-vis des revenus individuels

³⁶ L'auteur compare les prix des produits entre le marché officiel et le marché informel en décembre 2001. À titre d'exemple, le lait y coûte 14 fois plus cher, le pain 13 fois et l'huile 48 fois.

³⁷ Il s'agit en fait d'un langage symbolique qui se réfère à la nécessité de trouver des solutions alternatives aux sources de revenus officiels.

³⁸ Dans une ethnographie réalisée en 2014, l'auteur notait que l'ensemble des personnes de son enquête (à Centro Habana et Habana Vieja) pratiquait cette poly-activité (Pavy Flor 2014). J'ai d'ailleurs fait le même constat au cours de mon séjour de cinq mois à la Havane.

de paiement (Vidal 2008). Le dollar était entré dans l'économie par le biais du tourisme et des *remesas*, permettant ainsi à l'État d'obtenir des devises en monnaies étrangères, alors indispensables pour continuer à faire fonctionner l'appareil productif. Pour limiter cette expansion monétaire, le gouvernement mettra en place un système de dualité monétaire, en couplant le dollar à un taux de change fixe (1 pour 1) avec une nouvelle monnaie, le CUC (*pesos convertible*)³⁹. L'objectif était de cloisonner l'économie en deux espaces. L'économie émergente (alimentée par le tourisme) où les paiements s'effectuaient en CUC, d'une part, et l'économie « traditionnelle », où le *pesos cubanos* devait rester la monnaie de référence, d'autre part (Théret et Marques-Pereira 2007). Ainsi, les produits que l'on pouvait acheter officiellement avec du CUC, étaient limités à des secteurs spécifiques, l'essentiel de la reproduction matérielle et sociale devant continuer à passer par le *pesos cubanos*. En continuant à verser les salaires en *pesos cubanos*, on réaffirmait sa fonction de médiation entre les prestations sociales et le travail. En définitive il s'agissait de sauvegarder le salaire social. Une mesure qui ne réussira cependant pas à combattre les distorsions que la dégradation des prestations sociales avait générées.

Pour résumer, sous l'impulsion de la crise des années 1990, le rôle de l'emploi dans le système social s'est effrité sur plusieurs fronts : sa capacité à distribuer la richesse, sa fonction de canalisation de l'activité du travail et certainement la croyance collective en son effectivité. Des mécanismes que j'identifie au principe d'emploi universel. Un constat qui rend néanmoins plus lisible la politique de l'emploi des vingt dernières années à Cuba. Ainsi, « *ce n'est pas d'avancer vers un modèle de gestion privée supposément plus efficace dont il est question, mais d'adapter le modèle cubain aux conditions réelles des forces de production* » (Fernández Estrada 2011).

3. La bifurcation de la politique de l'emploi

Dans une première phase, qui s'étale de 1991 à 2008, la politique de l'emploi sera orientée vers la préservation de l'organisation du système social. La

³⁹ Un réseau de maison de change sera instauré (CADECA) dans lesquels les personnes naturelles peuvent échanger des CUC contre des *pesos cubanos* à un taux de change fixe qui sera stabilisé à 1 pour 24. Moyennant un impôt de 10 %, cela permet à l'État de fiscaliser une partie des revenus obtenus en CUC. Parallèlement les entités juridiques échangent des *pesos cubanos* contre des CUC à un taux de change de 1 pour 1, mais ne peuvent pas acheter de CUC avec des *pesos cubanos*. Une entreprise tendra ainsi à restreindre son usage du CUC à des activités liées au secteur émergent.

première réaction du gouvernement, par un décret de la Sécurité sociale en avril 1991, sera ainsi d'assurer le maintien des deux tiers du salaire à tous les employés qui ont perdu leur travail, jusqu'à leur réaffectation vers un autre emploi (Morris 2014, p. 14). Un choix politique qui sera renforcé au début des années 2000, par des réformes visant à réaffirmer la centralité de l'État comme promoteur de l'emploi. Parmi les mesures prises on relèvera : une volonté politique de rediriger les *travailleurs disponibles*⁴⁰ vers l'emploi public ; protection des travailleurs n'ayant pas pu être réaffectés ; diversification des sources d'emploi, notamment dans les services sociaux (santé, travailleurs sociaux, éducation, sport etc.) ; emploi comme étudiant rémunéré (Álvarez, Cruz et Harnecker 2013, p. 9-11 ; Echevarria Leon et Diaz 2014, p. 85). L'objectif visé est double, réintégrer les travailleurs aux circuits de l'emploi public et améliorer la qualité et la diversité des prestations sociales. Parallèlement de nombreuses⁴¹ activités de l'économie émergente sont légalisées (Diaz, Pastori et Piñero Harnecker 2012), que l'on cherchera à réguler par la création d'un embryon de système fiscal (Saira Pons Perez 2013). Cependant ces mesures ont plus vocation à corriger une défaillance conjoncturelle qu'à entamer une réelle reconfiguration du système de l'emploi.

A partir de 2008 une nouvelle séquence va s'amorcer. La crise financière internationale remet une nouvelle fois en jeu la question de la viabilité du modèle cubain, en raison du déficit fiscal qui se creusera cette année-là (Vidal Alejandro Pavel 2012). D'autre part, la permanence de la poly-activité, pose les défaillances du modèle en des termes structurels. Le passage de témoin entre Fidel et Raul, qui s'effectue durant cette période, entraînera ainsi un nouveau type de réponse dans la politique de l'emploi⁴². Le plan d'actualisation du modèle cubain⁴³ prévoit cette fois une restructuration du secteur public qui inclut la sortie progressive de

⁴⁰ Le concept de travailleur disponible est l'équivalent du chômage dans un système public. C'est le système productif qui est mis en cause, pas en mesure d'absorber la disponibilité du travail. À l'inverse, dans le chômage la responsabilité pèse sur l'individu.

⁴¹ En 1993, les activités autorisées de *trabajo a cuenta propia* (littéralement « travail à compte propre »), sont très largement amplifiées. 117 activités sont initialement autorisées, auxquelles s'ajouteront 17 autres en 1995.

⁴² Cette évolution trouve écho dans la « *thermodirisation* » de Jean-François Bayart qui accompagne la transition d'une rhétorique basée sur « *l'utopie mobilisatrice* » vers celui de « *la raison gestionnaire* » (Destremau 2012a, p. 7)

⁴³ Le plan qui comprend des *lineamentos* à suivre pour assurer l'actualisation du modèle cubain sera adopté lors du VI^e congrès du Parti Communiste Cubain en 2011.

1,5 million de personnes (environ un tiers des actifs) du secteur public et la diversification des sources de l'emploi. Les régulations encadrant le *trabajo a cuenta propia* sont assouplies et élargies à d'autres activités⁽⁴⁴⁾, les coopératives non-agricoles autorisées et l'investissement de capitaux étrangers encouragé. Ces mesures tendent à faciliter le transfert des travailleurs vers le secteur privé. Il n'en reste pas moins que cela constitue l'abandon de l'un des socles du principe d'emploi universel, sa vocation à canaliser le produit du travail. Bien que le plan réaffirme la primauté de la propriété du peuple sur les moyens de production où prévaut le principe socialiste « de chacun selon ses moyens à chacun selon son travail »⁽⁴⁵⁾, « *l'État transfère une partie de ses responsabilités (dans l'emploi) à la gestion individuelle et familiale* » (Echevarria Leon et Diaz 2014, p. 85). Le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale (MTSS) avait jusque-là pour tâche de trouver un emploi à toute personne se présentant à lui. Il délimite désormais son action de manière hiérarchique, en fonction des catégories jugées les plus désavantagées face aux nouvelles opportunités d'obtenir un emploi (*Ibid.*, p. 86-87). Dit en d'autres termes, l'offre réelle d'emploi public à une personne en recherche d'emploi, dépendra de son identification préalable par des travailleurs sociaux ou de l'évaluation de son dossier par la Direction du Travail. Dans un contexte de réduction massive de l'emploi public, de nombreux individus se retrouveront seuls face aux aléas du travail.

Si l'objet n'est pas d'abandonner les individus vulnérables à leur sort, la responsabilité de l'individu supplante à bien des égards celle du collectif dans ce processus de transition. Les emplois hors-circuit public, jusque-là envisagés négativement, ont désormais une place active et positive dans le modèle social cubain. Cette bifurcation politique a des conséquences importantes sur l'organisation du salaire social, qui avait été élaborée comme un système *entier*. Car, et c'est là l'objet de ce travail, l'emploi va être le lieu d'une tension politique, économique et symbolique entre deux logiques souvent antagoniques, la propriété sociale et la propriété privée. Un fait loin d'être anodin, alors que l'augmentation des inégalités et la reconstitution d'une structure de classes, provoquée par la crise des années 1990, deviennent de plus en plus tangibles (Espina Prieto 2010). Bien qu'impulsées par des nécessités économiques, « *les réformes ont ainsi un statut ambivalent*

[...] *elles produisent des changements qui, en accompagnant la progression du marché précipitent les effets sociaux qui la justifient* » (Destremau 2012a, p. 7). Pour mieux saisir les implications de ces changements, nous tenterons maintenant de les mettre en perspective avec l'évolution des *droits sociaux* à Cuba.

4. Droits sociaux et propriété sociale: un changement de paradigme?

À Cuba, depuis la révolution de 1959, le discours symbolique sur lequel se fonde la citoyenneté a pris une forme très spécifique. Le projet révolutionnaire visait la création d'une société égalitaire, se refusant à toutes formes de discriminations. L'un des *supports*⁽⁴⁶⁾ fondamentaux (Castel et Haroche 2001) de l'individu devenait les *droits sociaux*. La propriété privée se voyait marginalisée au profit de la propriété sociale. Le lien entre la production de valeur et sa distribution ne reposait plus sur l'individu mais sur des choix collectifs. Ainsi les *droits sociaux* donnaient accès à des biens et services qui constituaient le cœur de la consommation (alimentation, produits de première nécessité, services en réseaux, éducation, subventions immobilières, revenus de remplacement, protection en cas de maladie ou d'accident du travail). Un lien s'appuyant sur l'universalité de l'emploi, et qui se trouve aujourd'hui en pleine zone de turbulences. La différence dans l'achat d'une brique de lait à 0,25 \$ par le biais de la *libreta* ou à 2,50 \$ dans un commerce au prix du *marché*, n'est pas tant le prix que dans les mécanismes ayant produit cette valeur. Dans un cas, on considère que l'achat d'une brique de lait correspond à un *droit social*, rendu possible par l'attribution d'une petite part de la richesse socialisée et redistribuée à chaque individu. Le lait est une propriété sociale, reposant principalement sur l'action du Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, avec le principe du plein-emploi, les caisses de socialisation des ressources et un *droit social* attaché à la citoyenneté. Dans l'autre cas, sa valeur est déterminée par des mécanismes de *marché*. La possibilité pour un individu de s'acheter une brique de lait

⁴⁴ La liste élargie à 181 activités autorisées en octobre 2010.

⁴⁵ Granma, 19 avril 2011.

⁴⁶ Je me réfère ici au concept de *support* théorisé par Robert Castel. Il s'agit pour lui de « *s'efforcer de regarder derrière l'individu* » et de prendre en compte l'ensemble des biens qui « *représentent un registre d'objectivité qui dépasse l'individu en tant qu'individu et lui donne une consistance sociale en tant qu'individu* ». Ces ressources sont multiples, la propriété privée (maisons, rentes, épargne), la propriété sociale (droits sociaux, régimes de protection), et assurent de manière différenciée une protection à l'individu qui les détient. Bien que leur nature soit diverse leur ancrage commun est leur inscription « *dans un espace immatériel de régulations juridiques* », principalement celui de l'Etat-nation. L'importance d'un type de *support* dépendra donc du contexte socio-historique dans lequel il prend place, et ce rôle évolue dans le temps.

dépendra de ses capacités à s'insérer dans la hiérarchie des salaires. Ici, les mécanismes de transmission de la valeur sont adossés à d'autres institutions, comme la mesure du travail par le temps, le marché du travail, le crédit et la propriété lucrative (Friot et Zech 2014, p. 23-30).

C'est dans ce sens que le principe d'emploi universel joue un rôle clé. Il assurerait non seulement la possibilité de s'insérer dans les circuits de socialisation, mais il était aussi l'expression politique d'une société basée sur une autre organisation de la valeur. Il y a depuis une fraction toujours plus importante d'emploi qui porte en elle des mécanismes de valorisations plurielles. Le secteur privé compte déjà plus de 1,15 million d'individus (23,8 % des actifs)⁽⁴⁷⁾, avec environ 500 000 travailleurs à compte propre et 231 000 travailleurs dans les coopératives (4,7 % des actifs), auxquels s'ajoutent les activités informelles qui sortent des circuits de socialisation. À cela s'ajoutent les inactifs (43,7 % chez les femmes et 13,8 % pour les hommes), qui sont en constante augmentation depuis le début des réformes. Ces derniers étaient relativement bien intégrés aux espaces de protection et de consommation par le salaire social, qui minimisait l'importance des revenus monétaires. La question est de savoir dans quelles mesures les différentes institutions de la valeur vont-elles servir de socle à ces emplois, car les frontières sont poreuses et les institutions ont une forme de complémentarité. Ainsi un travailleur qui a un emploi privé dans une entreprise étrangère continue d'être payé par la caisse des salaires et, par le jeu des taux de change, plus de 95 % de son salaire est socialisé⁽⁴⁸⁾. Ce type d'emploi se trouve donc encore largement adossé aux institutions de la propriété sociale. De la même manière, l'obligation récente des *cuenta-propista* à payer une contribution sociale de l'équivalent de 25 % sur leur salaire (Saira Pons Perez 2013) donne un caractère hybride aux mécanismes de valorisation produits par cet emploi. C'est en ce sens que je parle de tension entre propriété privée et propriété sociale, et de l'ambivalence des revenus générés par l'emploi. Car en toile de fond, le politique détermine l'issue de ce rapport de forces. Le système cubain se base sur des prestations

sociales en contrepartie des efforts consentis, est en fait « *une transaction de nature politique, fondée sur une acception spécifique de la justice sociale* » (Destremau 2012a, p. 17). Un compromis politique qui se trouve aujourd'hui mis sous tension par l'extension des institutions de la propriété privée.

Le choix de subventionner le lait est fondamentalement politique, laisser le soin au *marché* de fixer son prix l'est aussi. On peut faire le même constat pour les pensions, à l'heure où un système financier embryonnaire commence notamment à proposer des couvertures assurantielles privées (vie, voyage, incendie, voiture)⁽⁴⁹⁾ (Longres et Alfonso 2014). Mais c'est aussi toute la population inactive, en majorité des femmes, qui se trouve vulnérable face à l'inflation généralisée des prix. La prépondérance du salaire social s'effritant, c'est la vocation du système à reconnaître les autres formes de travail qui s'amointrit aussi. Si une petite portion vit de rentes, pour beaucoup d'entre eux, la conjoncture actuelle signifie surtout une perte continue de pouvoir d'achat et une vulnérabilité croissante face aux aléas du quotidien. Une dynamique qui trouve un écho dans la tendance à la « refamiliarisation de l'État social », faisant peser sur la famille et l'individu une part de plus en plus importante de la reproduction matérielle et sociale (Destremau 2015). L'une des trajectoires d'un individu peut ainsi être le passage d'une dépendance à un système collectif de *droits sociaux* vers une dépendance aux droits du concubin ou d'un autre membre de la famille. C'est ici que la catégorie de *droit social* est un outil de lecture pertinent, car il est en quelque sorte la traduction politique de la valorisation sociale et économique d'un bien ou d'un service. On peut ainsi définir les *supports* d'un individu, en référant l'ensemble des *droits sociaux* dont fait usage cet individu. Cela permettrait ainsi d'esquisser les tendances générales de la protection sociale en esquissant la trajectoire de chaque *droit social* et de son rôle dans la reproduction sociale et matérielle d'un individu.

Je propose ici un tableau récapitulatif qui tente d'esquisser, à partir des *droits sociaux* établis par le projet révolutionnaire cubain, la trajectoire de la propriété sociale. Le matériel utilisé pour ce tableau s'appuie sur la bibliographie de ce texte et mon séjour de recherche à Cuba :

⁴⁷ Statistiques ONE pour l'année 2014. On relèvera aussi qu'il y a une majorité d'hommes dans le secteur privé, seulement 233 000 femmes sont enregistrées dans ce secteur.

⁴⁸ C'est un problème dont se plaignaient souvent les entrepreneurs français que j'ai côtoyé au cours d'un stage de 5 mois que j'ai effectué au service économique de l'ambassade de France. Des rémunérations complémentaires, sous des formes diverses et plus ou moins régulées, sont cependant versées dans l'idée de stimuler l'investissement du travailleur.

⁴⁹ L'ESEN, un programme d'assurances a commencé par des couvertures complémentaires pour les étrangers et les cubains, à partir de 1999. Pour plus de détails voir le site <http://www.esen.cu/>.

Sur la base des services qui ont été instaurés par la propriété sociale	Adossés à la propriété sociale	En tension entre la propriété sociale et la propriété privée	Adossés au droit de propriété privée
Droit à des biens, services ou revenus (on y inclue les droits sous conditions)	<ul style="list-style-type: none"> - La <i>libreta</i>, qui tend à se réduire. - Les soins de santé - L'éducation - Les services en réseau subventionnés (eau, électricité, téléphone) - Les pensions pour les invalides, les veufs, les orphelins et les vieux travailleurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Le droit à l'emploi : congés maternité, revenus de remplacement (maladie, accident) et le droit aux pensions⁽⁵⁰⁾ - Les transports en commun urbains⁽⁵¹⁾ - Le droit au logement⁽⁵²⁾ - Bar, concert, théâtre, spectacle⁽⁵³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - Une gamme de produits et services de plus en plus vastes au prix du <i>marché</i> - Le droit aux <i>remesas</i>⁽⁵⁴⁾ - Les nouveaux services en réseau : Internet et téléphonie mobile⁽⁵⁵⁾
Politique sociale ciblée qui découle des déficits du système (notamment par les actions d'identification des travailleurs sociaux)	<ul style="list-style-type: none"> - Le <i>Comedor</i>, cantine populaire ouvert à tous, mais qui priorise les populations vulnérables - Les aides monétaires et matérielles pour les personnes en situation de pauvreté - Dispositif d'accompagnement ou de prises en charges partielles 	<ul style="list-style-type: none"> - Les soins aux anciens et le système de care, qui oscillent entre développement d'une offre privée d'aides à domicile et interventions sociales ciblées 	<ul style="list-style-type: none"> - L'intervention sociale ciblée d'acteurs autonomes, types église, ONG (santé, personnes âgées, programme alimentaire) - Les services à la personne dans l'emploi privée

Ce tableau n'a pas vocation à sous-estimer les contraintes de financements externes qui s'exercent sur le budget social, mais plutôt à mettre en perspective les mécanismes de valorisation qui s'opposent au sein de ce processus. La plupart de ces transformations dépendent avant tout des compromis qui seront trouvés pour stabiliser la cohabitation des deux formes de propriété, comme la mise en place progressive d'un code du travail qui articulera au système social les emplois adossés à la propriété privée, l'offres de formations professionnelles par le MTSS ou la pérennité des nouvelles formes d'interventions sociales qui se développent (Destremau et Messu 2013). Un processus lent, qui dépendra *in fine* des rapports de forces politiques qui l'accompagneront.

⁵⁰ Les pensions sont toujours encadrées dans un système public. Cependant l'inflation des prix conduit à remettre en cause la capacité effective d'une pension à assurer la subsistance d'un individu. Cela génère une double tension sur les mécanismes privés. Comment intégrer les contributions des nouveaux emplois pour homogénéiser les salaires et dans quelle mesure l'épargne privée ne va-t-elle pas être préférée pour se couvrir, quand on travaille dans l'économie émergente ?

⁵¹ Les bus urbains (0,40 *pesos cubanos* par trajet) sont intégrés dans le système du salaire social, mais les taxis collectifs (10 pesos par trajet) constituent un moyen de transport en commun, sur un système de marché et à des prix très supérieurs à ce que permet un emploi public. Entre les deux, les coopératives de bus *ruteros* (5 pesos par trajet).

⁵² La plupart des Cubains étant propriétaires de leur logement, une petite part du budget social était allouée à la réparation des habitations. Depuis 2011 le marché de l'immobilier a été partiellement libéralisé, laissant les mécanismes de marché régulés une partie du patrimoine immobilier. (Peters Phil 2014)

⁵³ La *Fabrica*, par exemple, qui est un lieu privilégiée de « l'avant-garde » artistique, mais dont l'accès coûte deux CUC (50 *pesos cubanos*) et la première consommation presque autant. Mais le ticket de cinéma continue de coûter 5 pesos cubains et un match qualificatif pour la coupe du monde de football 1 peso.

⁵⁴ Le montant des *remesas* a été augmenté à plusieurs reprises depuis leur autorisation en 1993, aujourd'hui on peut recevoir annuellement jusqu'à 2000 US\$ par personne, ce qui représente plus de quatre fois le salaire annuel moyen dans le secteur public.

⁵⁵ Les recharges mobiles, l'un abonnement ou l'un accès temporaire à Internet, sont à des prix de *marché*, inaccessible avec un salaire public.

Bibliographie

- ÁLVAREZ Anicia García, CRUZ Betsy Anaya et HARNECKER Camila Piñero, 2013, « Restructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales en la generación de empleo y en la productividad del trabajo », La Habana, Présenté à : Seminario Anual sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial CEEC.
- CASTEL Robert et HAROCHE Claudine, 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi: entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, France, Fayard, 208 p.
- CECILIA BOBES Velia, 2005, « Citizenships and Rights in Cuba: Evolution and Current Situation » dans *Changes in Cuban society since the nineties*, Washington, D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 60-81.
- DESTREMAU Blandine, 2015, « Crise de la reproduction sociale et refamilialisation de l'État social à Cuba: Adieu la « femme nouvelle »? », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 2015, n° 53.
- DESTREMAU Blandine, 2012a, « Les réformes de la protection sociale à Cuba: les principes de contrepartie et de droits sociaux sont-ils investis de nouvelles significations? », Lausanne, Présenté à : Colloque « Politiques sociales et contreparties: un nouveau schème des politiques sociales à l'échelon globale? »
- DESTREMAU Blandine, 2012b, « Cuba: l'enjeu du social », *Les cahiers de santé publique et de protection sociale*, mai 2012, p. 63-72.
- DESTREMAU Blandine et MESSU Michel, 2013, « La centralité du social dans les réformes du modèle cubain. ¿Renovarse o morir? » dans Céline Bellot, Christian Jetté et Maryse Bresson (eds.), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, Québec (Québec), Presses de l'Université du Québec (coll. « Collection Problèmes sociaux & interventions sociales »), p. 45-58.
- DIAZ Lleana, PASTORI Hector et PIÑERO HARNECKER Camila, 2012, « El trabajo por cuenta propia en Cuba: lecciones de la experiencia uruguayana », *Boletín Cuatrimestral del CEEC*, 2012, Abril.
- ECHEVARRIA LEON Dayma et DIAZ Lleana, 2014, « Empleo y territorio: desafíos actuales para la equidad en Cuba », *Miradas a la economía cubana: Desde una perspectiva territorial*, 2014, IV, p. 81-98.
- ESPINA PRIETO Mayra, 2010, *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales: Acercamientos desde una perspectiva compleja*, La Habana, Cuba, Acuario.
- FERNÁNDEZ ESTRADA, 2011, « El Modelo de Funcionamiento Económico en Cuba y sus transformaciones. Seis Ejes Articuladores para su análisis. », *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 2011, n° 153.
- FRIOT Bernard et ZECH Patrick, 2014, *Émanciper le travail: entretiens*, Paris, France, la Dispute, impr. 2014, 150 p.
- HILLENKAMP Isabelle et LAVILLE Jean-Louis, 2013, *Socioéconomie et démocratie: l'actualité de Karl Polanyi*, Toulouse, France, Érès, DL 2013, 312 p.
- LAUTIER Bruno, 2012, « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 25 avril 2012, n° 11.
- LONGRES Aleida González-Cueto et ALFONSO Víctor Manuel Taboada, 2014, « Administración de riesgos, convirtiendo la incertidumbre en oportunidad. El caso cubano », La Habana, Cuba, Présenté à : Seminario des 25 ans du CEEC.
- MESA-LAGO Carmelo, 2005, « Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación », *Revista de la CEPAL*, 2005.
- MESA-LAGO Carmelo, 2002, *Growing economic and social disparities in Cuba: impact and recommendations for change*, Coral Gables, Fla, The Institute, 48 p.
- MESA-LAGO Carmelo, 1971, « Le débat socialiste sur les stimulants économiques et moraux à Cuba », s.l., Annales. Histoire, Sciences Sociales, JSTOR, vol.26.
- MORALES CARTAYA Alfredo, 2004, *La seguridad social en Cuba: realidades y retos*, La Habana, Editora Política, 163 p.
- MORRIS Emily, 2014, « Unexpected Cuba », *New Left Review*, août 2014, n° 88, (coll. « II »), p. 5-45.
- PETERS PHIL, 2014, « Cuba's New Real Estate Market », *Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings*, 2014.
- SAIRA PONS PEREZ, 2013, « Hacia una nueva fiscalidad » dans *Miradas a la economía cubana entre la eficiencia económica y la equidad social*, La Habana, Cuba, Editorial Caminos (coll. « Miradas a la economía cubana »), p. 41-57.
- TEJADA Aurelio Alonso, 1994, *Introduction de la logique de marché dans le système économique cubain. Appréciations sur les effets sociaux*, <http://www.cetri.be/Introduction-de-la-logique-de-1994>, consulté le 2 mars 2016.

THÉRET Bruno et MARQUES-PEREIRA Jaime, 2007, « Dualité monétaire et souveraineté à Cuba (1989-2001) » dans *La monnaie dévoilée par ses crises*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, DL 2007, p. Chap. 12.

VIDAL ALEJANDRO PAVEL, 2012, « Desafíos monetarios y financieros » dans *Miradas a la economía cubana : el proceso de actualización*, III., La Habana, Editorial Caminos, p. 97-112.

VIDAL Pavel, 2008, « La encrucijada de la dualidad monetaria », Nueva Sociedad, 2008, vol. 216, p. 90-106.

La protection sociale des travailleuses urbaines du Cameroun : bricolage, mutualisme et droit commun

Par Manuel SANTIAGO⁽⁵⁶⁾

Doctorant à l'UMR DynamE, Université de Strasbourg

Introduction

En 2008, dans la dernière enquête auprès des ménages⁽⁵⁷⁾ les Camerounais ont placé en tête des besoins minimums indispensables pour avoir une condition de vie correcte « pouvoir se soigner en cas de maladie. » Figurent ensuite « l'accès à l'eau potable » suivi « d'un travail stable et durable ». Nous prenons au sérieux les résultats de cette enquête et proposons d'étudier la situation de la protection sociale au Cameroun. Quels en sont les formes et les déterminants? Comment a-t-elle évolué au cours des années du réajustement structurel? Comment les travailleuses s'organisent-elles face à leur situation d'exclusion du système de droit commun? Nous pensons que pour donner des réponses à ces questions il est pertinent d'adopter une perspective en articulant les rapports sociaux de classe, de sexe⁽⁵⁸⁾ mais également de génération.

Dans la première partie nous revenons sur le contexte économique et notamment les effets des politiques de libéralisation qui ont fait suite aux mesures imposées par les organisations internationales – FMI, Banque Mondiale - pour réajuster le marché du travail camerounais. Nous montrons qu'elles ont participé à sa dualisation en emplois protégés et non protégés et ont eu des conséquences désastreuses sur le dispositif de protection sociale de droit commun. Partiel et cantonné à une minorité du salariat déclaré il est aujourd'hui à bout de souffle et déficient. Il verse des prestations insignifiantes au regard des besoins et exclut la grande majorité des travailleurs et apparaît dès lors dépassé et inadapté⁽⁵⁹⁾.

Dans la deuxième partie nous analysons les inégalités entre les hommes et les femmes en termes de statut professionnel et de revenus du travail et les conséquences en termes de protection sociale. Nous proposons ensuite d'exemplifier notre propos au travers des récits de vie de deux travailleuses de Yaoundé. Mama-Coralie doit compléter sa pension de retraite qui a été amputée des deux tiers. Elle est Béti de la région Sud, retraitée de la fonction publique depuis 10 ans. Elle se « lance » à soixante ans dans la production du transport urbain. Ophélie 45 ans est fille de paysans de l'Ouest. Elle cesse sa formation scolaire au collège puis son apprentissage de couturière pour se lancer dans la rue dans les métiers du colportage puis du commerce lorsqu'elle prend soin de sa mère épuisée après une vie de labeur.

Avant la conclusion la dernière partie donne à voir l'engagement collectif de travailleuses mutualisant les risques sociaux de santé dans un regroupement en association que nous désignerons Association mutuelle de Yaoundé (AMY). Nous montrons les prestations offertes, leur fonctionnement et leurs limites. Nous donnons à voir comment les mécanismes communautaires sont mobilisés mais aussi dépassés.

Notre terrain de thèse a été investi sous forme ethnographique à Yaoundé en janvier 2011, avril-mai 2012 et janvier-février 2015. Le matériel sur lequel repose cette recherche est constitué d'observations, d'entretiens et de récits de vie de travailleuses retraitées ou encore en activités ainsi que de données statistiques. L'analyse de l'AMY a été facilitée grâce à l'exploitation des archives et comptes rendus de l'organisation des années 2013, 2014 et 2015.

I. Une baisse continue des effectifs salariés qui disqualifie le dispositif de protection sociale de droit commun.

Pour le BIT⁽⁶⁰⁾, le Cameroun reste un pays dit à « faible développement humain ». C'est-à-dire où les

⁵⁶ Manuel Santiago est Directeur du CARDEK, Centre socioculturel de la Krutenau à Strasbourg - 67 000 (<http://www.cardek.net>), Diplômé de l'École des Hautes Études en Santé Publique (CAFDES, Rennes), Diplômé d'État Supérieur de la Jeunesse et des Sports (DESJEPS, Besançon), Diplômé de l'Université de Strasbourg, Chargé de cours en Master 2: « Enjeux et pratiques de développement dans les pays du Sud »

⁵⁷ INS-ECAM3: 2008, pp. 110.

⁵⁸ PFEFFERKORN: 2007.

⁵⁹ MOTAZE: 2008.

⁶⁰ BIT: 2012.

droits sociaux pour un travail décent ne sont pas effectifs en termes de niveau des salaires, temps de travail, protection sociale. Les politiques du « laissez faire », de la libéralisation des services sociaux et de leur marchandisation placent les Camerounais devant la nécessité de payer des services sociaux de plus en plus chers. En effet, alors que persiste la faiblesse du Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), environ 30 000 FCFA – la marchandisation des services publics – par exemple, 100 000 FCFA pour l'inscription dans un lycée, 50 000 FCFA pour un collègue⁽⁶¹⁾ ou 300 000 FCFA pour une césarienne dans le centre hospitalier de Yaoundé - n'a pas cessé de restreindre le reste à vivre des ménages. Les inégalités sociales à Yaoundé sont parmi les plus fortes du pays. Les prix des denrées alimentaires et des services élevés rendent dérisoire le niveau actuel du SMIG. À ce niveau de salaire un travailleur peut tout juste s'alimenter une fois dans la journée avec un repas sans viande.

Malgré une situation où le chômage recule le Cameroun s'éloigne de l'atteinte des objectifs de *Ouaga+10* sur le travail décent qui comprend « la possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale »⁽⁶²⁾. En effet, le *Recensement général des entreprises*⁽⁶³⁾ de 2009 montre que le secteur industriel concentré à Douala et Yaoundé⁽⁶⁴⁾ compte 11 685 unités parmi lesquelles 9 987 très petite entreprise (TPE) avec moins de 5 salariés. Les entreprises de tailles plus importantes ne représentent que 1 798 unités, et parmi celles-ci seulement 240 grandes entreprises. En outre, les industries extractives et chimiques à faible besoin de main-d'œuvre dominant le tableau. Les industries manufacturières rassemblent en tout et pour tout 9 000 emplois. Dès lors, la population active urbaine est dans sa grande majorité composée d'emploi dans le commerce et les services.

De multiples formes de mise au travail cohabitent à Yaoundé sans pour autant garantir des droits sociaux. On peut être salarié dans une entreprise ou un commerce et ne pas être en mesure de bénéficier d'une protection sociale. Faiblement ou pas protégées devant les risques « de se trouver dans l'incapacité - temporaire

ou permanente – de se procurer des revenus »⁽⁶⁵⁾ les conditions de travail de la majorité des populations urbaines du Cameroun sont des plus incertaines dans les villes où le travail « indépendant » est majoritaire avec du salariat non protégé.

Depuis 1967 la Sécurité sociale au Cameroun, système de droit commun, qui est directement inspiré de la Sécurité sociale en France et obligatoire pour les salariés du privé, comporte trois branches : accidents du travail, maladies professionnelles ; prestations familiales ; vieillesse, invalidité et décès. Sur le principe de la répartition la Caisse nationale de prévoyance sociale (CNPS) est chargée de collecter auprès des entreprises les cotisations sociales patronales et salariées et de reverser des prestations à leurs allocataires.

Une première période de croissance de l'emploi salarié et public a vu progresser une population active protégée sur les vingt premières années après l'indépendance. La période des plans d'ajustement structurel qui a suivi a stoppé puis fait reculer le niveau de salarisation protégée⁽⁶⁶⁾. On est passé de « 68 actifs pour un assuré vers les années 1980 à 3,2 actifs en 2005 »⁽⁶⁷⁾ ce qui n'a pas permis de faire évoluer le niveau des prestations. Par exemple, sur la période 2004-2008 le montant moyen des pensions mensuelles de retraite versé est de 35 000 FCFA⁽⁶⁸⁾.

Sur une population active de 17 millions d'habitants, la frange en âge de travailler se situant entre 18 et 59 ans, est évaluée à 8 millions d'habitants ; la population active y représente 5 millions d'habitants. En 2005 la population affiliée à la CNPS est de 700 000 personnes alors que les effectifs de la Fonction publique sont de 130 000 personnes. On arrive ainsi à un taux de couverture de 17,5 %. En 2012, dans *La Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel au Cameroun* (EESI 2) « le pourcentage des travailleurs bénéficiant des prestations sociales est inférieur à 3 % »⁽⁶⁹⁾. La même année le nombre de travailleurs affiliés a baissé à 624 761 unités alors que la population active a encore augmenté. Aujourd'hui moins de 2 % de la population⁽⁷⁰⁾ est couverte. Dans le *Recensement*

⁶¹ BILOA : 2005, pp. 28.

⁶² www.ouagaplus10.com, visité le 25/03/2016.

⁶³ INS-RGE : 2011.

⁶⁴ *Ibidem* : pp. 72.

⁶⁵ DESTREMAU : 2013, pp. 496.

⁶⁶ AERTS : 2000.

⁶⁷ MOTAZE : 2008, pp. 105.

⁶⁸ INS-ASC2010 : pp. 5.

⁶⁹ INS- EESI2 : 2012, pp. 41.

⁷⁰ <http://www.cnps.cm>, consulté en février 2016.

Général des entreprises⁽⁷¹⁾ de l'année 2009 on note encore la faiblesse en volume des salariés permanents, moins de 400 000 en 2009 dans 89 000 entreprises déclarées. Sous la pression syndicale salariée les entreprises dont les tailles⁽⁷²⁾ sont les plus importantes sont plus enclines à affilier leurs travailleurs à la CNPS. Elles sont moins de 5 000 unités et embauchent environ 200 000 salariés.

Même si ces statistiques varient et sont sujettes à caution elles enseignent que la quasi-totalité de la population camerounaise se trouve exclue du système de protection sociale de droit commun et, comme nous allons le montrer dans la partie suivante, les femmes de façon plus marquée.

II. Les travailleuses urbaines minoritaires dans les emplois protégés et surreprésentées dans les emplois précarisés.

En suivant la perspective de recherche de Danièle Kergoat nous cherchons « à différencier d'une part les niveaux activité, emploi et travail salarié, d'autre part à intégrer le travail domestique dans la conceptualisation sociologique du travail. »⁽⁷³⁾

Deux dynamiques ont transformé la structure sociale de la population active urbaine au Cameroun. D'abord son augmentation continue depuis l'indépendance⁽⁷⁴⁾. Aujourd'hui elle représente plus de la moitié de la population totale. Le deuxième phénomène d'ampleur est sa féminisation⁽⁷⁵⁾. En suivant la définition de l'Institut national de la statistique (INS) la population active urbaine féminine occupée regroupe 630 593⁽⁷⁶⁾ travailleuses. En 2012, on dénombre 117 732 travailleuses déclarées à la CNPS pour 507 029 travailleurs⁽⁷⁷⁾. La proportion relativement faible des femmes avec un emploi salarié protégé implique qu'elles sont encore moins nombreuses à bénéficier d'une protection sociale de droit commun. Une pension de retraite sur cinq est versée à une femme⁽⁷⁸⁾.

Elles sont majoritaires en tant qu'employées dans les services, la santé ou le commerce avec des salaires permettant tout juste de « rationner »⁽⁷⁹⁾. Moins de 20 000 femmes travaillent dans l'industrie⁽⁸⁰⁾ sur une population de 105 272 salariées déclarées. Dans la Fonction publique elles représentent moins d'un tiers des fonctionnaires⁽⁸¹⁾ et moins d'un dixième des cadres supérieurs.

L'ajustement du marché du travail a surtout touché l'industrie et la Fonction publique qui ont été « déflattées » ou « décompressées »⁽⁸²⁾ d'emplois majoritairement occupés par des hommes. Le statut de l'homme pourvoyeur financier du ménage a ainsi été fragilisé. À contrario, les femmes voient leur statut rehaussé comme travailleuses agricoles vivrières sous l'effet de la marchandisation, mais aussi lorsqu'elles investissent le commerce et les activités des services urbains. Ainsi avec la crise économique les ménages camerounais se sont ainsi ajustés face au retrait des hommes et en plaçant les femmes davantage comme pourvoyeuses de revenus monétaires en tant que cheffes de ménage. Ce phénomène est davantage marqué à Yaoundé où l'ECAM3⁽⁸³⁾ a révélé qu'elles occupent cette position dans plus du tiers des ménages⁽⁸⁴⁾. Ainsi, outre les activités domestiques qui leur incombent principalement - qui sont composées des tâches ménagères et des soins aux membres du ménage - elles prennent en charge deux fois plus que les hommes les dépenses liées aux soins⁽⁸⁵⁾ lorsqu'elles sont cheffes de ménage, positions prioritairement occupées par les aînées. En tant que telles, elles sont davantage sollicitées pour héberger un cadet ou financer sa scolarité⁽⁸⁶⁾.

Les besoins spécifiques des femmes en termes de soins liés à leur fonction reproductive et les difficultés qu'elles ont à y répondre précarisent davantage leur entrée et maintien sur le marché du travail. Au Cameroun « la situation sanitaire reste caractérisée par une forte mortalité, infantile notamment, une espérance de vie faible et une morbidité préoccupante »⁽⁸⁷⁾

⁷¹ INS-RGE: 2011.

⁷² La très petite entreprise (TPE) emploie moins de 5 salariés, la petite entreprise (PE) moins de 20 salariés et plus de 5, la moyenne entreprise (ME) moins de 100 salariés et plus de 20 et la grande entreprise (GE) plus de 100 salariés.

⁷³ KERGOAT: 2002, pp. 272.

⁷⁴ Cf. Évolution de la population active entre 1957 et 1933.

⁷⁵ Cf. Évolution de la population active occupée sur des emplois protégés en fonction du sexe.

⁷⁶ INS-RGPH: 2010, pp. 53.

⁷⁷ INS-RSEC: 2014, pp. 78.

⁷⁸ INS-ECAM2: 2002, pp. 27.

⁷⁹ INS-AFEFP: 2012, pp. 4. Expression qui désigne le fait de participer aux frais alimentaires d'un ménage.

⁸⁰ INS-RGE: 2011, pp. 26.

⁸¹ INS: 2012, pp. 37.

⁸² EDJENGUËLÉ: 1999.

⁸³ INS- ECAM3: 2008.

⁸⁴ INS-AFREFP: 2012, pp. 4.

⁸⁵ BILOA ATANGANA: 2005, pp. 6.

⁸⁶ *Ibidem*: 2005, pp. 26-27.

⁸⁷ ONDOUA: 2002, pp. 65.

mais aussi une mortalité maternelle ce qu'illustrent les indicateurs de santé sur la période 1998-2004⁽⁸⁸⁾. Ces taux révèlent également une vulnérabilité accrue des femmes sur fond général de prévalence du paludisme et du VIH. Moins de la moitié des accouchements est effectué dans une formation sanitaire et assisté par des personnels soignants et un quart des filles entre 15 à 19 ans sont mères.

On voit que les effets des politiques des plans d'ajustement structurel sur le marché du travail ont eu pour effet d'ajuster la protection sociale des travailleurs en abaissant drastiquement la norme de sécurité dont était porteur le salariat. Le recours massif au travail féminin et la promotion de l'entreprise individuelle se sont conjugués pour participer à cette déqualification.

II.A. Le taxi de Mama-Coralie

La pension de retraite versée par la CNPS est plafonnée à 150 000 FCFA et représente 30 % d'un salaire moyen calculé sur les dernières années d'emploi. Les pensions de retraite des fonctionnaires et des ayant droits des agents publics décédés sont prélevées sur le budget de l'État. Elles sont calculées sur le salaire de fin de carrière auquel on a retiré les primes ce qui les diminue des deux tiers. Mama-Coralie a 60 ans. Depuis 10 ans elle est retraitée de la police nationale où elle a fait une carrière qui l'a amené de gardien de la paix à inspecteur de police principal. Elle habite dans un quartier résidentiel de Yaoundé. Elle est l'aînée d'une fratrie de huit enfants. Son père, avait cinq femmes ; il était chef de groupement et homme d'affaire dans le commerce du cacao. Sa mère était agricultrice et deuxième épouse. Mama-Coralie est cheffe de ménage, elle héberge ses deux derniers enfants, une petite fille ainsi que des parentés plus éloignées. En activité elle touchait un salaire de 200 000 FCFA et a pu acheter sa maison de Yaoundé. Cela lui donne aujourd'hui une certaine assurance et sécurité. Elle me confie : « Je ne cours pas... moi déjà j'habite ici... et puis je ne peux pas mourir de faim... ». Mais la pension de retraite de 80 000 FCFA ne suffit pas à assurer l'entretien de sa maisonnée. Elle paie près de 30 000 FCFA mensuel pour l'électricité et plus de 7 000 FCFA pour l'eau courante. Le reste à vivre par jour pour la maisonnée ne dépasse pas les 1 500 FCFA. Rappelons que le prix du kilogramme de viande de bœuf sur les marchés de

Yaoundé avoisine les 3 000 FCFA, et que pour faire un aller et retour en transport motorisé il faut déboursier 600 FCFA. Elle me présente sa situation.

« Le salaire du policier c'est combien... »

Ça dépend...

À la fin de la carrière?

200... Mais tu sais que c'est les indemnités qui augmentent le salaire... quand on ne te loge pas... y'a les primes de risque... y'a les enfants... quand tu es à la retraite on enlève tout ça... donc avec ton salaire de base on divise encore tu n'as rien...

[...]

Comment vous gagnez votre vie?

Moi j'ai ma petite pension...

Combien?

80 000...

Vous avez travaillé de quel âge à quel âge policier?

J'avais déjà accouché celui-ci [l'aîné] et Pascale [puinée] je fréquentais, ça devait être entre 26, comme j'ai fait une carrière de gardien de la paix jusqu'à inspecteur de police principal, donc ils partent à 50 ans...

Et donc à cinquante ans tu as pris ta retraite?

Oui... » (Mama-Coralie, 60 ans, retraitée de la Fonction publique)

C'est son fils aîné qui la « lance » dans le taxi en lui achetant un véhicule Toyota d'occasion. Son exploitation doit lui assurer des revenus constants. Mais il lui faut encore payer le dossier administratif. Elle mobilise alors sa tontine professionnelle. :

« Bien, tu sais que quand l'enfant m'a lancé pour mettre en taxi il fallait que moi-même je complète pour les pièces là... tu comprends là... Ce qui m'a dérangé... [...] parce qu'il fallait que moi-même j'apporte l'apport personnel, donc je suis entrée dans les petits prêts, dans une tontine, qui doit finir d'ici deux mois... »

Et donc du coup c'est Jacques [son aîné] qui vous a conseillé de faire une activité pour compléter quoi...

Heumm, parce qu'ils m'ont dit que, tu vois quand ils sortent, je suis là, je ne fais rien... Et comme eux ils viennent de commencer le travail... Donc ça les dérange, mais il m'a même dit de chercher le bar... de chercher une maison...

Pour faire quoi?

Donc... il était donc en train de vouloir construire d'abord sa propre maison... Donc tu vois donc avec une femme et trois enfants... c'est là qu'il a dit qu'en attendant comme ça, ça peut l'affaire-ci, on mange... » (Mama-Coralie, 60 ans, retraitée de la Fonction publique).

⁸⁸ INS-AFREFP: 2012, pp. 3. La mortalité maternelle qui est passé de 430 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes pour la période 1998 à 669 pour 2004. La mortalité infantile dont le taux est passée de 64,3 pour 1000 en 1991 à 74,1 pour 1000 en 2004.

Pourtant, on peut considérer que les conditions de vie de Mama-Coralie ne sont pas des plus difficiles à Yaoundé. La grande majorité de ceux ou celles qui ont travaillé n'a aucun revenu de remplacement. Ophélie aînée d'une fratrie de six enfants, commerçante, prend en charge l'entretien et les soins de sa mère. Cette dernière a vécu au village et a rejoint sa fille à Yaoundé au décès de son époux. Elle était paysanne et n'a aucun revenu depuis qu'elle a cessé son activité.

II.B. L'auto-entreprenariat subi d'Ophélie

Comme pour la majorité des Camerounais, la préoccupation principale d'Ophélie est d'accéder à de l'argent. Elle me dit: « En 1998, je me retrouve avec les enfants, le bébé avait 2 mois, et l'aînée un an et deux mois. J'ai dit "Qu'est-ce que je fais, qu'est-ce que je fais?" J'ai commencé par vendre pain-haricot pour pouvoir nourrir mes deux enfants à Tsinga. C'est comme ça que j'ai fait. [...] Je faisais mon pain-haricot, je faisais un peu tout, c'est comme ça. Je faisais mon petit commerce, je partais au marché, je triais, je vendais. Je lavais même le ndolé pour vendre. Oui, parce que moi j'ai pas honte de chercher de l'argent... je n'ai pas le choix... oui... C'est là où bon je le [son dernier époux] rencontre. De temps en temps il me vient en aide... il me vient en aide... » (Ophélie, auto-entrepreneuse, 45 ans).

Elle est hébergée par son époux polygame dans un appartement de standing à Yaoundé avec quatre de ses enfants, une aide ménagère adolescente et sa mère.

« Donc là tu t'es lancée... tu as quel âge toi ?

J'ai 45 ans...

Tu as fait combien d'années on va dire de vente, comment ça a évolué d'ailleurs, comment ça a évolué ?

Comment t'expliquer, depuis mon enfance, j'ai toujours fait des petits, petits, bricolages... » (Ophélie, auto-entrepreneuse, 45 ans).

Elle abandonne son désir initial de formation, la couture, pour se replier dans l'auto-entreprenariat urbain, dans les « bricolages » :

« Je suis entrée dans la couture, j'ai fait un peu de couture, quand je voyais avec la charge que j'ai... la couture je ne peux pas supporter mes charges... parce c'est moi qui était l'aînée, c'est moi qui suis l'aînée... j'ai les cadets derrière moi, papa était décédé entre-temps, il y avait mon petit qui était encore au secondaire... il fallait qu'il aille jusqu'à l'université, il fallait que c'est moi qui paie, j'étais obligée de laisser un peu la couture... j'ai fait encore le commerce...

Tu as quoi comme étude ?

Papa n'était pas assez... Moi j'ai fait jusqu'au niveau cinquième, niveau d'étude collège à Nkongsamba... j'ai arrêté à 15 ans...

Alors qu'est ce que tu as fait, comment ça s'est passé...

Papa n'avait pas de moyen, et maman, parce que papa était décédé j'ai ramené maman ici, papa n'avait pas les moyens de... il voulait plutôt que j'aille au mariage... parce qu'il n'a pas les moyens pour continuer à me payer des études... j'étais pourtant très intelligente... cependant j'ai commencé donc à faire mon petit commerce... j'achète un peu ici, je vends là, et ainsi de suite... ainsi de suite... » (Ophélie, auto-entrepreneuse, 45 ans).

Le développement de son activité associative accompagne celui de son activité commerciale. Peu après son arrivée à Yaoundé dans les années 1990 elle participe à la création de l'association AMY⁽⁸⁹⁾ avec ses « sœurs » de l'Ouest :

« Ernestine me dit mais qu'est ce que nous faisons à Yaoundé... vous avez 28 ans... nous sommes nées de parents pauvres... » (Ophélie, auto-entrepreneuse, 45 ans).

Elle est également membre de fait de l'association des originaires du village de sa mère, qui se réunit au foyer dans son quartier tous les mercredis sous l'autorité des élites. Enfin, en 2006, elle crée une association avec ses « petites sœurs » originaires du village de son père. Elle en est la présidente. Grâce à cette association à but financier qui est composée d'une quinzaine de membres essentiellement commerçantes *Bayam-Sellam*, vendeuses de rue, à la valise ou sédentaires elle accède à des ressources monétaires à des taux moins « durs » que sur le marché des tontines associatives.

« Et pourquoi tu n'as pas proposé ça à l'AMY ?

Ils sont difficiles là-bas hein... Vous voyez par exemple, ce que j'ai proposé dernièrement, ce que nous avons demain, euh le 8 mars, c'est moi qui ai proposé qu'on donne 2,5 %, parce que c'est déjà très dur... J'ai proposé que la Caisse du 8 mars que l'on donne 2,5 %, avec ça on achète la boisson et on fait le repas...

La caisse épargne rémunère à 10 % pour trois mois...

Bon la seule différence encore chez nous et l'AMY, c'est que quand tu es commerçant, tu te bats, on te donne de l'argent, tu n'es pas obligée de revenir donner comme à l'AMY, déposer avant de re-prêter, non, tu prends chez nous, même un an, l'essentiel c'est de

⁸⁹ L'AMY est une association dont nous analyserons les caractères dans la dernière partie.

venir, après trois mois déposer tes intérêts, sans capital, tu viens juste avec les intérêts, tu déposes... » (Ophélie, auto-entrepreneuse, 45 ans). Ophélie se « bat », elle est « tout le temps comme ça en train de réfléchir... de prendre ici pour rembourser là-bas, obligée,... ». Par exemple, pour payer les examens médicaux de sa mère.

« Par exemple, Maman, depuis le 12 décembre jusqu'à aujourd'hui je suis à plus de 800 000 FCFA...

De soins?

Pour sa santé...

Elle a quoi maman, qu'est-ce qu'elle a?

C'était des examens, sur examens, des recherches, et tout, et tout,... Pour finir elle a l'arthrose. » (Ophélie, Auto-entrepreneuse, 45 ans).

Elle poursuit :

« Ma maman a trop travaillé elle était cultivatrice c'est par rapport à ça même qu'elle était malade... elle a travaillé dur, dur, dur, dur... [...] Parce que quand maman me raconte qu'une fois, elle était, elle avait une grossesse, qu'après elle est tombée malade, de cette grossesse, elle saignait à toute la grossesse, elle n'a même pas 100 FCFA pour payer le transport pour aller à l'hôpital, elle a marché à pieds à plus de 15 kilomètres, pour aller à l'hôpital. Elle vient là, on l'a abandonné là-bas deux jours, c'est Dieu seulement qui était là... elle était sur le banc dehors, sur le froid et tout, pas de soin, elle pouvait même mourir, et c'est pour ça que je parle plus de Dieu, chaque fois quand je vous parle... » (Ophélie, auto-entrepreneuse, 45 ans)

III. L'AMY une association à but d'assurance maladie

« Tomber malade peut obliger à faire un emprunt, vendre un bien qui peut être aussi un outil de production domestique, ou encore se priver pour pouvoir financer les soins nécessaires »⁽⁹⁰⁾ ou, comme on l'a vu, se « lancer » dans l'auto-entrepreneuriat des métiers déqualifiés urbains où les revenus sont irréguliers et précaires, sans dimension de protection sociale et plus faibles pour les femmes dans les métiers du commerce et des services⁽⁹¹⁾.

Dans cette dernière partie nous donnons à voir une association de travailleuses urbaines qui a mutualisé les risques liés à la maladie. Cette nouvelle forme associative a pris son essor dans le contexte économique, politique et social des années 1990 de crise qui a suivi

les plans d'ajustement structurel et le retrait de l'État dans les services publics de l'éducation et de la santé. Pour ces travailleuses urbaines qui sont amenées à être membre d'associations mutualistes afin de se protéger des « aléas » de la vie leur motivation est d'abord de se protéger face à la maladie. Ce nouveau mouvement s'inscrit dans un contexte de développement des sociabilités communautaires.

Au Cameroun un premier type d'associations à but communautaire est présent dans toutes les aires urbaines et rassemblent les immigrés d'une région. Elles sont organisées hiérarchiquement par les « élites » avec structure et fonctionnement identiques. Cet encadrement communautaire s'appuie sur un maillage territorial organisé de la façon suivante : « Les associations par quartier [...] ; Les associations par chefferie [...] ; Les associations du village ou de la région ; les associations de la diaspora, associations sises à l'étranger dont l'aire de recrutement correspond à l'ensemble de la région d'origine du Cameroun. »⁽⁹²⁾ Outre ces associations où les originaires d'un même village sont membres de fait, les associations à but financier sélectionnent et regroupent les membres d'une même profession ou des « élites » entre-elles.

Les associations mutualistes à but de protection sociale sont nées sur ce terreau coutumier. Leur fonctionnement a gardé certains de leurs aspects tout en évoluant vers des contenus spécifiques et des formes plus rationnelles et bureaucratiques. Nous proposons à partir des matériaux ethnographiques de dresser les éléments les plus significatifs de l'une d'entre-elles.

La CNPS n'a pas de branche maladie mais la branche famille regroupe un ensemble d'aides financières dont, outre une allocation familiale mensuelle symbolique de 1 800 FCFA par mois et par enfant⁽⁹³⁾, deux primes qui couvrent des soins. Les allocations prénatales dont le montant est équivalent à moins de 20 000 FCFA et une allocation de maternité de 21 600 FCFA. La CNPS participe à la marge aux frais médicaux à hauteur de 1 400 FCFA lors de l'accouchement et de 200 FCFA pour chaque examen. Enfin, des indemnités journalières de congé maternité sont versées à parité égale entre l'employeur et la CNPS quatre semaines avant l'accouchement et dix semaines après et permettent un maintien du salaire. La couverture est ici plus que symbolique au regard du nombre

⁹⁰ MOTAZE : 2008, pp. 113.

⁹¹ Cf. AFC – Population active urbaine et rurale en 2005, par secteurs d'activités et sexes.

⁹² GUIFFO : 2009, pp. 40-41.

⁹³ www.cnps.cm, visité le 25/03/2016.

de prestations maternités et prénatales versées sur la période 2004 à 2008, qui oscillent autour de 5 000⁽⁹⁴⁾, et du nombre de naissances sur la même période en milieu urbain⁽⁹⁵⁾ au Cameroun où plus de 800 enfants naissent par jour. L'Annuaire statistique du Cameroun nous informe que les allocations familiales sont versées en moyenne annuelle sur la période 2004-2008 pour environ 300 000 enfants⁽⁹⁶⁾. Avec le troisième recensement général de la population on voit que la tranche d'âge 0-19 ans qui serait susceptible de bénéficier d'une telle allocation s'élève à un peu plus de 10 millions d'individus.

L'AMY a été créée en 1996 par un groupe de femmes du quartier nord de Yaoundé; quartier populaire où la majorité des habitants sont immigrés de première ou deuxième génération de l'Ouest du Cameroun. L'AMY rassemble une soixantaine de membres. Les statuts ont été adoptés et déclarés en 1999. Inspirés de la loi 1901 française, ceux-ci définissent les buts, le lieu du siège, les activités, les membres et les organes. Ils sont signés et datés du 30 juillet 1999. Les cotisations des membres sont constituées: « d'un fonds de solidarité, d'un fonds de roulement obligatoire avec possibilité de prêt, d'une épargne volontaire avec possibilités de prêt, d'une cotisation (présence) [une tontine], d'une tontine »⁽⁹⁷⁾. À la lecture approfondie des statuts et du Règlement intérieur (RI) on note une différence sensible entre les droits et obligations des membres et le fonctionnement réel. C'est-à-dire entre ce qui a été décidé par l'association et la pratique réelle. La distance entre ce qui devrait être et ce qui est exprimé selon nous les attentes des membres et les résistances des forces sociales. Certes, elle peut aussi relever du phénomène du « copier-coller » propre aux pratiques associatives. Les statuts sont souvent repris et reproduits d'une association à une autre.

Les prestations sociales

La plupart des membres de l'AMY sont nés à Yaoundé et vont y faire toute leur vie. Bien que les Foyers de quartier rassemblent les originaires du même village les liens de solidarité et réseaux de parenté se sont distendus voire se réduisent aux éléments nucléaires. Le constat d'un manque ou d'une carence dans la formation sociale camerounaise libérale communautaire⁽⁹⁸⁾

est rappelé dès le préambule des statuts. L'association constate « la nécessité pour les citoyens camerounais de s'associer pour faire face aux nombreuses sollicitations de la vie quotidienne. »⁽⁹⁹⁾ Elle participe de ce fait au mouvement de la société qui met à jour ce qui touche à la vie quotidienne et qui longtemps est passé sous silence. L'objectif rationnel principal sur lequel les fondatrices ont établi leur accord est d'« organiser un système d'aide, d'assistance physique, morale, financière et matérielle entre les membres en cas d'événements heureux ou malheureux. »⁽¹⁰⁰⁾ On retrouve ici le caractère aléatoire et inéluctable des risques - des événements « heureux »⁽¹⁰¹⁾ et « malheureux »⁽¹⁰²⁾ au cours de l'existence - qui sont mutualisés. La nature des prestations et leurs montants indiquent qu'elles couvrent une partie des besoins de soins, notamment de maternité, mais vise également à garantir un soutien moral et une dignité communautaire dans une société « où l'on juge de l'importance sociale en fonction du nombre de personnes qui vous assistent à un événement »⁽¹⁰³⁾.

Lors des entretiens, l'AMY m'a été présentée par ses fondatrices comme un organisme à finalité de « sécurité sociale ». On trouve dans le chapitre III.2.1 du RI « De la Sécurité sociale » les prestations versées. Ainsi, la prestation Maladie comprend outre la visite des déléguées de l'association à un membre hospitalisé une prime de 80 000 FCFA pour le paiement des frais d'hospitalisation du membre. La visite a une double fonction, celle de vérifier l'effectivité de l'hospitalisation et celle de soutenir moralement le malade. J'ai noté quatre versements dans les deux dernières années. Si l'hospitalisation se prolonge plus d'un mois une visite supplémentaire une fois par mois est garantie. En cas de décès d'un membre une prime est de 500 000 FCFA est versée à la famille pour les frais funéraires. Si c'est le parent (respectivement l'enfant) d'un membre la somme est ramenée à 200 000 FCFA (respectivement 150 000 FCFA). La prestation Mariage comprend une prestation financière de 240 000 FCFA, une seule fois est-il précisé dans le RI, et l'engagement que le ou la mariée invite quatre membres de l'AMY dont deux membres du Bureau exécutif. À six reprises la prestation Voir bébé, de 130 000 FCFA, a été versée. Elle se décompose en « 30 000 FCFA pour

⁹⁴ INS-ASC: 2010, pp. 5.

⁹⁵ INS-RGPH: 2010, pp. 33.

⁹⁶ INS-ASC: 2010, pp. 5.

⁹⁷ Statuts: 1999.

⁹⁸ BIYA: 1987.

⁹⁹ AMY: 1999, Préambule.

¹⁰⁰ AMY: 1999, Titre I, article 3.

¹⁰¹ Mariage du membre, Voir bébé.

¹⁰² Décès d'un membre, Décès de son conjoint, Décès des parents du membre et Décès des enfants du membre.

¹⁰³ YOUMBA: 2008, pp. 39

les boissons, 40 000 FCFA pour le Cocktail et 60 000 FCFA pour le cadeau ». C'est une prestation qui a pour but d'aider un membre qui attend la naissance d'un enfant. C'est le membre qui choisit le « cadeau » remis par le groupe qui fait la visite. Le membre peut demander des soins pour elle ou l'enfant ou tout autre bien matériel. En 2014, le montant total attribué aux prestations sociales s'élevait à 2 876 000 FCFA.

Les prestations financières

La pratique de la tontine s'est imposée et répandue dans toutes les communautés et groupements. Nous avons pu le constater dans des associations de voisinage, sportives, professionnelles voire syndicales. Trois tontines fonctionnent à l'AMY. Celle de 3 000 FCFA (obligatoire, désignée « cotisation ») et deux autres facultatives, l'hebdomadaire à 10 000 FCFA et celle à 20 000 FCFA. Rappelons qu'une tontine regroupe des individus qui ont pour objectif principal l'épargne et le crédit. Différentes caisses collectent des fonds et les distribuent aux membres. La Caisse scolaire, dont le solde en 2014 s'élève à 15 millions de FCFA et la Banque annuelle à 400 000 FCFA. À date fixe il est décidé de « casser » la Caisse c'est-à-dire de redistribuer aux épargnants au prorata de leur participation et du temps d'immobilisation le montant intégral de la tontine accumulative. La Caisse scolaire est cassée au mois d'août, la Caisse ustensile au mois de mars, la Caisse annuelle à la fin de l'année.

Le coût financier des prestations

Les données relevées en 2013 et 2014 confirment qu'à l'instar des tontines financières spéculatives ou à enchères, les prêts sont concédés à des taux usuraires et montrent que les membres empruntent en moyenne 6 fois avant de les rembourser complètement. Les moyennes des emprunts sont respectivement de 193 000 FCFA et de 166 000 FCFA pour les années 2013 et 2014. Les statistiques sur les années 2013 et 2014 révèlent en moyenne des taux d'emprunt respectivement de 43 % et de 52 %.

L'économie « solidaire » et les institutions qui veillent à la cohésion par la discipline et les mesures coercitives

La crise des années 1980-90 a « ajusté » les buts et fonctionnements des associations communautaires. Dans son enquête sur les associations villageoises Emmanuel Foko décrit de la même façon ces changements « qui ont ébranlé la confiance. »⁽¹⁰⁴⁾ D'une façon générale c'est l'économie solidaire au sens des moyens de la réactivation de nouveaux liens

de dépendance qui est l'activité principale de l'AMY. Un travail social continu entretient la cohésion et la « solidarité » entre les membres et prévient les conflits et tensions qui restent palpables. Ils s'expriment dans les moments où la solidarité du groupe est mise à l'épreuve. Notamment, lorsque les versements des prestations aux membres imposent la participation financière de chacun. La loi des grands nombres sur laquelle reposent les systèmes de protection sociale sur une échelle macro – de branche professionnelle ou nationale – n'est pas effective à l'échelle micro telle que l'AMY. Le coût des prestations est réparti sur un nombre faible de membres, une soixantaine au plus. Ceci implique des sollicitations répétées, sept fois en moyenne par an et par membre, rien que pour les prestations Maladie et Voir-Bébé.

Des sanctions financières très précises sont fixées en fonction de la durée du retard et de l'absence aux différentes réunions. Les pénalités en 2014 représentaient plus d'un million de FCFA. Le fonctionnement a été précisé dans le RI afin d'éviter les défauts de paiement, de maintenir la confiance, en limitant le nombre de parts ou en créant des nouvelles dépendances par le biais des « avalistes ». Mais cela ne suffit pas. Plusieurs institutions accompagnent et entretiennent la solidarité. Notamment la Caisse ustensile du 8 mars qui a été instituée en 2013. Mais aussi Censeur et Vice-Censeur ainsi que le Tableau noir disposé au fond de la salle où les noms de celles et ceux qui ont fait « échec » et ou qui sont « défailants » sont visibles de façon permanente par toute l'assemblée. Le Censeur et Vice-Censeur tiennent à jour le Cahier des sanctions. Ils contrôlent les membres et informent le Bureau exécutif des manquements au RI. Ils infligent notamment les amendes pour retard, bavardage et non respect du balayage. Cette institution est fortement convoitée et ne peut être animée que par des membres ayant une certaine autorité. Le RI impose une présence effective bi-mensuelle. Sont dispensés de suivre cette règle les membres « hospitalisés, qui allaitent ou qui sont à terme ou malade »⁽¹⁰⁵⁾. Dans la pratique un membre peut se faire représenter ou agir au nom d'un autre membre. Comme le nombre de cotisations par membre est limité on note que certains ont une activité qui consiste essentiellement en représentation d'autres membres. Soit pour palier à des absences régulières, soit pour cotiser à leur place. Les membres prêteurs ont ainsi la possibilité de cotiser davantage aux tontines en se faisant représenter par d'autres personnes, « leurs petits ». C'est aussi une façon pour les personnes influentes de multiplier les adhésions associatives.

¹⁰⁴ FOKO: 1994, pp.362-363.

¹⁰⁵ RI: 2006.

La « confiance » coutumière cède la place à une rationalisation du contrôle qui a nécessité une division du travail plus poussée entre lettrés et illettrés. Les auto-entrepreneurs urbains commerçantes ou *bayam-sellam*, qui ont suivi une scolarité élémentaire, sont ainsi dans une nouvelle position de dépendance vis-à-vis des salariés ou fonctionnaires plus diplômés, et donc plus qualifiés pour occuper les fonctions administratives. À l'AMY ces derniers occupent ainsi toutes les fonctions du Bureau exécutif et participent activement aux décisions les plus importantes de l'association ; notamment de l'ordre des bénéficiaires des cagnottes.

Conclusion

En partant d'une analyse de la structure de l'économie camerounaise nous avons rappelé son caractère extraverti reposant sur les secteurs primaires d'exportation de l'énergie et des produits agricoles de traite. Elle s'inscrit ainsi dans une dynamique de dépendance vis-à-vis des pays occidentaux, et fortement de la France⁽¹⁰⁶⁾, ancienne métropole coloniale. La part de la production des moyens de production, source de réelle création de valeur, que nous avons mesurée à partir des branches manufacturières industrielles, occupe une minorité de travailleurs.

Les politiques d'ajustement structurel du « laissez-faire » imposées par les organisations internationales – FMI, Banque Mondiale - pour réajuster le marché du travail ont ajusté à la baisse les normes de protection sociale. Les formes d'emploi sans protection sociale se sont développées. La norme collective de sécurité propre au salariat a laissé la place à une norme individualisée de l'auto-entrepreneuriat. Le marché du travail urbain a ainsi été polarisé entre emplois protégés et non protégés. Cette dernière catégorie rassemble la majorité des travailleuses notamment dans les métiers urbains du commerce et des services sous forme auto-entrepreneuriale mais aussi sous forme salariale.

C'est l'augmentation de la population urbaine et l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail urbain où elles occupent massivement les emplois les moins rémunérés et sans protection sociale qui a participé à ces dynamiques de déqualification du travail. En articulant les rapports sociaux de classe, de sexe et de génération nous avons dévoilé la complexité des conditions et des situations des travailleuses vis-à-vis de leur protection sociale. Nous avons montré comment

les statuts et formes d'emploi en conditionnent l'accès. Le système de droit commun par répartition, limité dans ses prestations et dans sa couverture, est en décalage avec les besoins des salariées déclarées. La grande majorité des travailleuses en sont exclues. Mais c'est surtout l'absence d'une branche maladie qui pénalise son efficacité et plus particulièrement les soins liés aux fonctions reproductives des femmes.

Nous avons montré comment des travailleuses se « battent » au quotidien pour accéder à des services sociaux pour les dépendants – descendants ou ascendants – dans une société camerounaise patriarcale⁽¹⁰⁷⁾ qui assigne aux femmes les tâches domestiques – ménagères et de soin. Dans les entretiens recueillis les travailleuses disent qu'elles se « lancent » ou « bricolent » dans les activités urbaines pour assurer leur protection sociale ainsi que celles des dépendants.

Mais elles organisent aussi dans des sociabilités communautaires des systèmes d'entraides. Notre étude de cas a dévoilé les caractères principaux d'une association mutualiste portée par des femmes développant des réponses centrées sur une partie des soins d'hospitalisation et post-maternité. Elle donne à voir qu'outre la mutualisation d'une partie des coûts d'hospitalisation et de frais liés à la grossesse et la naissance, l'AMY a été amenée à multiplier les services financiers. Notre terrain a ainsi révélé que l'augmentation de l'endettement était un des effets principaux du financement de la protection sociale santé mutualisée. Mais le temps est aussi compté pour celles qui veulent participer à la vie associative lorsqu'elles cumulent charges familiales et activités professionnelles. Les dynamiques d'émancipation enferment ainsi les plus démunis dans un nouveau rapport de dépendance financier qui vampirise aussi une grande partie de leurs ressources en temps. Mais ces engagements sont aussi porteurs de changements. Il ressort de notre étude que l'AMY a évolué vers un mode d'administration bureaucratique au sens de Weber. C'est ce qui la distingue des nombreuses associations communautaires présentes à Yaoundé. Le fait que des collectifs durables se constituent et se battent au quotidien est un aspect qu'il ne faut pas négliger. L'histoire montre que liberté politique et liberté sociale vont de pair et sont articulées avec la nature et la forme des États⁽¹⁰⁸⁾ nation dans lesquelles elles adviennent.

¹⁰⁶ INS-RGE : 2011, pp. 170.

¹⁰⁷ ELLA MEYE : 2000.

¹⁰⁸ PERRIN : 1967.

Nous avons montré que le prix de l'ajustement a été la baisse des normes de protection sociale. L'inversion des dynamiques positives démographiques des années 1970⁽¹⁰⁹⁾ avec l'augmentation des taux brut de mortalité et la baisse des taux brut de natalité et de l'espérance de vie montre que c'est la population qui s'est ajustée sur la période 1990-2005⁽¹¹⁰⁾.

Certes, depuis le 3 novembre 2014 la CNPS a ouvert ses services par affiliation volontaire aux travailleurs qui en étaient exclus. Mais on peut douter de l'efficacité de cette mesure devant l'insuffisance des prestations proposées et les besoins réels, notamment en termes de couverture santé. On peut aussi s'interroger sur le choix de l'affiliation volontaire qui renvoie encore une fois au niveau du travailleur ce qui devrait relever d'un choix collectif, donc politique, de société. Ce mode d'affiliation dégage également l'État de l'une de ses missions régaliennes ; assurer que les besoins minimums indispensables de protection des populations soient garantis.

Si la protection sociale « ne pèse pas sur les coûts de production et ne fait pas l'objet d'une revendication populaire »⁽¹¹¹⁾ en tant que telle, on ne peut ignorer les mobilisations et mouvements de contestation et des soulèvements populaires contre la faim et la démocratisation qui sont le signe des contradictions des rapports de production à l'échelle mondiale. « Le Droit social, couvrant la question des revenus, des statuts d'emploi et des conditions de travail »⁽¹¹²⁾ doit sous-tendre toute réflexion sur la protection sociale. Nous pensons que celle-ci doit être pensée par-delà les frontières, qu'elle doit prendre en compte l'organisation du travail, son coût et sa reproduction à l'échelle internationale voire mondiale. Si avoir un travail est nécessaire pour « avoir une condition de vie correcte » ce n'est pas suffisant pour garantir la reproduction sociale des travailleurs et de leurs familles.

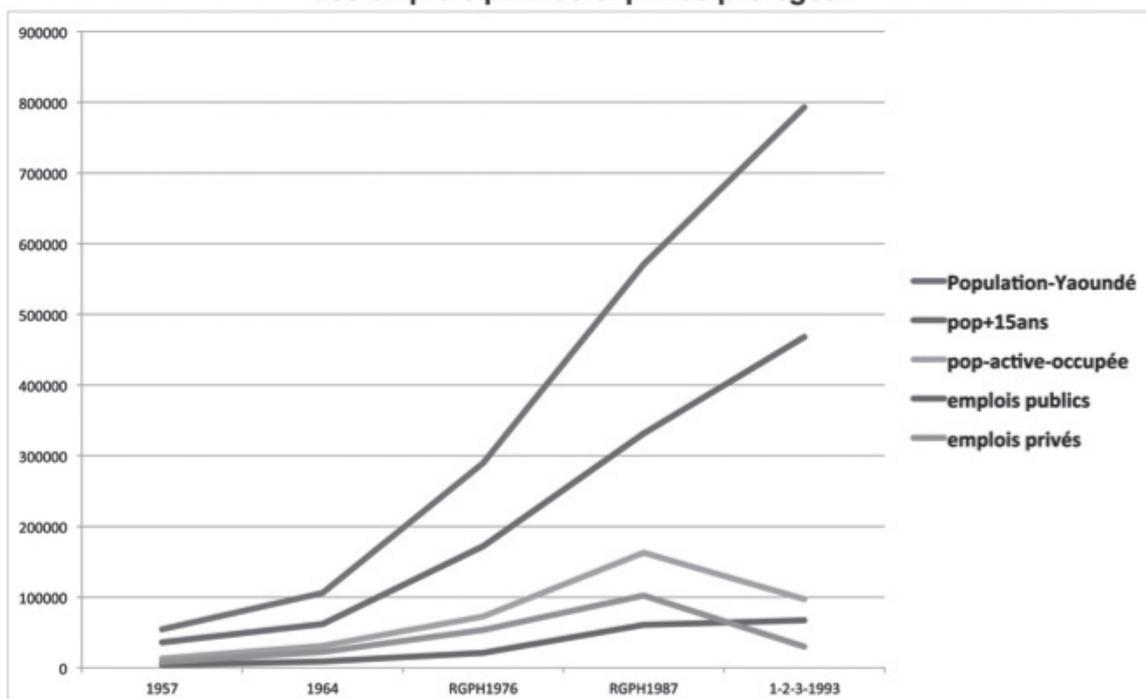
¹⁰⁹ MOTAZE: 2008, pp. 180,182.

¹¹⁰ Taux brut de mortalité, 1970 (respectivement 1990, 2005): 21 (respectivement 14, 17). Espérance de vie, 1970 (respectivement 1990, 2005): 44 (respectivement 53, 46). Taux de mortalité de moins de 5 ans en 1970 (respectivement 1990, 2005): 215 (respectivement 139, 149).

¹¹¹ VUARIN: 2000, pp. 205.

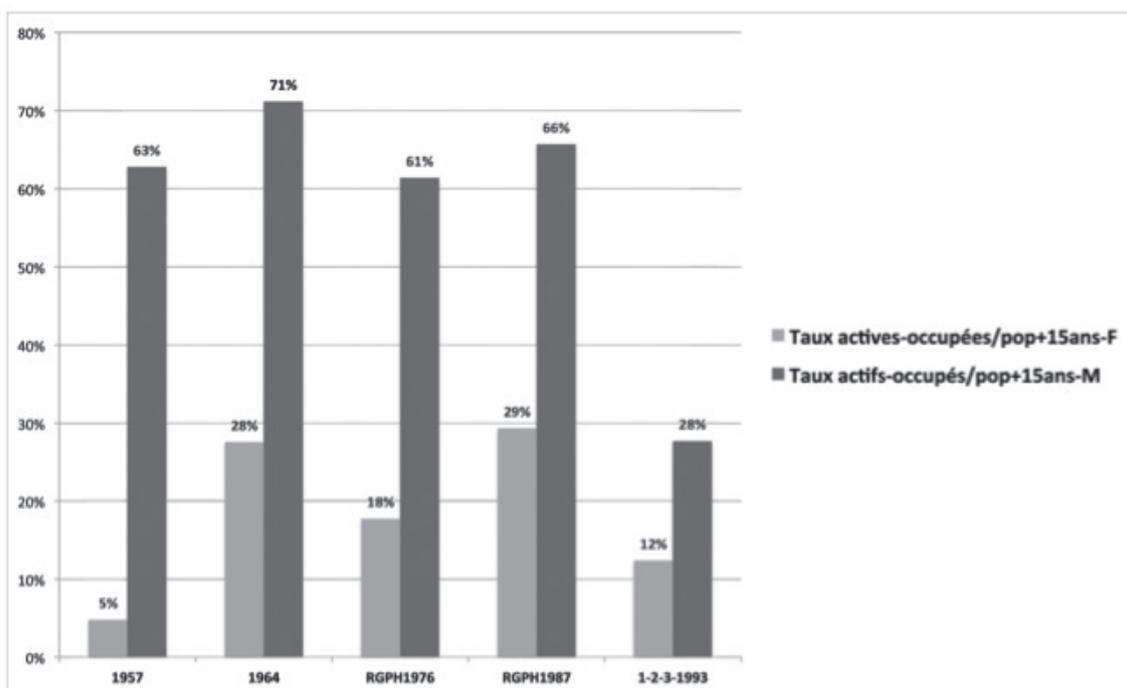
¹¹² DESTREMAU: 2013, pp. 17.

Évolution sur la population active des emplois publics et privés protégés.



Sources : INSEE 1957, INS 1964, RGPH 1976, 1987, Enquêtes 1-2-3 1993.
Réalisation : Manuel Santiago.

Évolution des emplois publics et privés protégés de la population active occupée en fonction du sexe.



Sources : INSEE 1957, INS 1964, RGPH 1976, 1987, Enquêtes 1-2-3 1993.
Réalisation : Manuel Santiago.

Bibliographie

- AERTS Jean-Joël, Ouvrage collectif, *L'économie camerounaise, un espoir évanoui*, Karthala, 2000.
- BILOA ATANGANA Ernestine, *Problème de l'épouse salariée dans le Cameroun d'aujourd'hui: le cas de la ville de Yaoundé*, mémoire de maîtrise d'anthropologie, université de Yaoundé I, 2005
- Bureau International du travail (BIT), *Profil national du travail décent. Cameroun*, Genève, 2012.
- BIYA Paul, *Pour le libéralisme communautaire*, Éditions Pierre Marcel Favre, Lausanne, 1987.
- DESTREMAU Blandine, « Au four, au moulin... et à l'empowerment » in MARUANI Margaret (sous la direction), *Travail et genre dans le monde. L'état des savoirs*, La découverte, Paris, 2013, pp. 89-97.
- EDJENGUÈLÈ Mbonji, « Les « déflatés » du développement. De la tradition de dépendance à l'autogestion », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 18 | 1999, mis en ligne le 24 juillet 2006. URL: <http://apad.revues.org/455>
- ELA Jean-Marc, *Afrique. L'irruption des pauvres*, l'Harmattan, 1994.
- ELLA MEYE Lydie Chantal, « L'économie de la domination masculine. Droit, violence conjugale et société patriarcale » in SINDJOUN Luc (dir.), *La biographie sociale du sexe*, Karthala, 2000, pp. 273-305.
- GUIFFO Jean-Philippe, *Les Bamiléké de l'extérieur et leurs paradoxes*, Editions de l'Essoah, 2009.
- INS-AFREFF, *Autonomiser les femmes rurales pour éradiquer la faim et la pauvreté. Que révèlent les indicateurs?*, Ministère de l'économie et des finances, Yaoundé 2012.
- INS-ASC, *Annuaire statistique du Cameroun*, Ministère de l'économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, Yaoundé, 2010, 2013.
- INS-ECAM, *Enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM) I, II et III*, Ministère de l'économie et des finances, Yaoundé, 1997, 2002, 2008.
- INS-EESI2, *Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel au Cameroun (EESI 2)*, Ministère de l'économie et des finances, Yaoundé, 2012.
- INS-FHC, *Femmes et Hommes au Cameroun en 2012. Une analyse situationnelle de progrès en matière de genre*, Ministère de la promotion de la Femme et de la Famille, Yaoundé, 2012.
- INS-RGE, *Recensement général des entreprises*, Yaoundé, 2011.
- INS-RSE, *Rapport sur la situation de l'emploi au Cameroun en 2012*, Ministère de l'économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, Yaoundé, 2014.
- INSEE, *La population de Yaoundé. Résultats définitifs du recensement de 1962*, République fédérale du Cameroun, Ministères des affaires économiques et du plan. Service de statistique générale. 1966.
- INSEE, L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé, Stateco, n°78, 1994.
- KERGOAT Danièle, *Se battre disent-elles...*, La Dispute, le Genre du Monde, Paris, 2002.
- LAUTIER Bruno, *L'économie informelle dans le tiers monde*, Édition de la Découverte, Paris, [1994] 2004.
- MOTAZE Paul Louis, *L'Afrique et le défi de l'extension de la protection sociale. L'exemple du Cameroun*, Éditions Pyramide Papyrus Presse, Paris, 2008.
- ONDOUA BEYEME Jean-Paul, « Le système de santé camerounais » in *Santé Publique*, n°39, 2002, pp. 61-65.
- PERRIN Guy, « Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles » in *Revue française de sociologie*, 8-3, 1967, pp. 299-324.
- PFEFFERKORN Roland, *Inégalités et rapports sociaux. Rapports de classes, rapports de sexes*, Paris, Éditions La Dispute, « Le genre du monde », 2007.
- YOUNBA TAFFOU Calvin, *Les déterminants sociaux et culturels de la pratique de la tontine à Yaoundé*, Mémoire de licence de sociologie, Université de Yaoundé, 2008.
- VUARIN Robert, *Un système africain de protection sociale au temps de la mondialisation ou « Venez m'aider à tuer mon lion... »*, L'Harmattan, 2000.

Les Programmes de transferts monétaires conditionnés : la valorisation d'un maternalisme traditionnel

Par M^{me} Bérengère Marques-Pereira⁽¹¹³⁾
Professeure de l'Université libre de Bruxelles

Dans plusieurs continents (Afrique, Amérique latine, Asie, Amérique du Nord), les politiques de lutte contre la pauvreté, fondées depuis le début de ce siècle sur l'« investissement social », ont pour principal instrument de mise en œuvre les « programmes de transfert monétaire conditionnés » (PTC).

Les PTC fonctionnent comme des programmes de subsides à la consommation attribués à des ménages pauvres ou extrêmement pauvres. Ces ressources monétaires sont versées aux mères, à qui échoit la responsabilité de réaliser les objectifs de ces programmes. Ceux-ci ont en effet pour but un investissement effectif dans le « capital humain » (éducation, santé, alimentation), les subsides étant conditionnés par l'activation des responsabilités de mères dans chacun de ces secteurs. Ainsi, des bourses en monnaie sont attribuées à des enfants qui ont une présence effective et régulière à l'école primaire (parfois étendue à l'école secondaire). Afin de réaliser les objectifs en matière de santé et d'alimentation, les mères sont tenues à présenter leurs enfants de manière régulière dans les centres de santé et à assister à des formations sanitaires et nutritionnelles.

Parmi les PTC les plus connus et les plus importants en Amérique latine, on peut citer, au Brésil, *Bolsa Familia*, créé en 2003, ainsi que *Progresa-Oportunidades*, créé au Mexique en 1997. D'autres programmes similaires se sont développés dans d'autres pays de la région à partir des années deux mille (Cecchini, Madariaga, 2011 ; Serrano, 2005 : 72-73). Ils ont été mis en application dans 18 pays de la région, couvrant 25 millions de familles (environ 113 millions de personnes, soit 19 % de la population latino-américaine et caribéenne) et représentant 0,4 % du PIB régional (Cecchini, Madariaga, 2011 : 7).

L'« investissement social » que prétendent promouvoir les PTC permet de faire de la pauvreté une question individuelle liée aux déficits de « capital humain »

dont les pauvres seraient porteurs et qui fragilisent leur insertion sur le marché, comme consommateurs et comme producteurs. La responsabilité de la pauvreté incombe ainsi aux pauvres eux-mêmes, évacuant par là même la question de l'égalité (Jenson, 2009).

Si certains pays d'Amérique latine comme l'Argentine, le Brésil, le Chili ou le Mexique ont connu le développement d'un État social, la période de régulation néo-libérale transformant cet État social en une sorte d'État résiduel, a donné lieu à des changements structurels à l'œuvre durant les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (Sojo, 2007). Dès ce moment-là, l'enjeu de la lutte contre la pauvreté n'était plus la construction d'un sujet social dont la capacité d'action et la participation à la communauté locale passait par l'auto-organisation collective. Dans ce contexte d'auto-organisation collective, le maternalisme représentait pour les femmes une ressource stratégique qui leur permettait d'entrer dans l'espace public et de revendiquer des droits. C'est ainsi que le maternalisme était partie prenante à la politisation de la lutte contre la pauvreté.

Aujourd'hui par contre, la lutte contre la pauvreté passe par une phase de dépolitisation. En effet, les perspectives tracées par les PTC réaniment une vision traditionnelle, individualisée, du maternalisme : une identité prescrite reposant sur des rôles assignés dans la division sexuée du travail. Ainsi, l'idée centrale des PTC est que les mères sont plus fiables que les pères en matière de soins et d'affectation des revenus du ménage aux besoins des enfants.

L'idée de conditionnalité qui est à la base des PTC fait du pauvre le principal responsable de sa condition et dégage l'État de sa responsabilité dans l'offre de services d'enseignement et de santé. En effet, bien que les mères soient tenues pour responsables de la scolarisation et de la santé de leurs enfants et que ces questions soient identifiées comme les principaux moyens de sortir de la pauvreté, l'État ne remplit pas son rôle de garant effectif de l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre des services en ces matières.

¹¹³ bmarques@ulb.ac.be

C'est dans ce cadre que les PTC réactualisent la vieille idéologie du XIX^e siècle distinguant les bons pauvres des mauvais pauvres : les pauvres méritants sont ceux qui manifestent la volonté de sortir de leur condition de pauvre en acceptant d'investir dans le « capital humain » de leurs enfants. L'individualisme libéral se double ainsi d'un économicisme considérant les individus comme des ressources humaines qui doivent faire fructifier leur « capital », à savoir des aptitudes (*capabilities*) créées par les vertus de l'éducation et de la santé¹¹⁴. Dans le cadre des PTC c'est donc à l'État qu'il revient d'orienter le comportement des familles pauvres, par exemple de s'engager à ce que, malgré leur éducation insuffisante, les parents, mais avant tout les mères, assurent, contre subsides, l'obligation d'assistance scolaire. Cette vision paternaliste de la pauvreté vide les PTC de toute idée de droits de citoyenneté sociale. Elle ne pose à aucun moment la question de l'offre de services d'enseignement et de santé, ni celle d'un accès de qualité à ces services, ni la question des politiques fiscales qui seraient susceptibles de financer les politiques sociales.

Faute d'affirmer que l'enseignement et la santé sont des droits que l'État doit garantir à tous, y compris aux pauvres, la pauvreté n'est plus un problème socio-économique et politique d'ordre structurel, mais devient une question individuelle. Autrement dit, un problème social relevant de l'ordre des classes est transformé en un problème familial relevant du domestique-privé, et qui vient, par ailleurs, conforter l'ordre des sexes.

Certes, pour la première fois, une politique sociale octroie des revenus monétaires non pas aux chefs de famille mais aux mères. Cependant si ce revenu peut conférer à celles-ci un certain pouvoir de décision sur la destination des dépenses du ménage, il n'en demeure pas moins qu'il ne s'agit que d'une sorte de salaire maternel qui vient moderniser le maternalisme latino-américain. En s'axant plus sur les devoirs des mères que sur les droits de citoyenneté sociale des femmes, une telle politique ne favorise pas l'accès des femmes au marché du travail, même si elle implique une présence des mères dans l'espace public¹¹⁵. L'accès des femmes à l'échange monétaire ne s'effectue pas, en effet, à travers leur autonomie financière, mais via

leur responsabilisation dans la gestion des ressources familiales.

Une telle logique sociale contraste avec celle des années soixante-dix/quatre-vingt (Craske, 2003 ; Valdès, 2004) où, pour assurer leur survie socio-économique, les femmes des secteurs populaires s'étaient massivement impliquées dans des organisations collectives. Très présentes dans l'espace public local, les femmes avaient joué un rôle pivot dans le bien-être des familles pauvres, allant jusqu'à réclamer à l'État des services collectifs leur permettant d'assumer les tâches reproductives. Ainsi, des cuisines populaires autogérées par les femmes avaient représenté une socialisation du travail domestique et du travail d'aide aux personnes (exprimé en anglais par la notion de care). Une telle socialisation du care allait ainsi de pair avec un maternalisme fonctionnant comme une ressource stratégique au profit du bien-être familial. Les réseaux de solidarité sur lesquels s'appuyaient les organisations de femmes populaires, participant à la construction d'un sujet collectif, permettaient au féminin de s'affirmer positivement à travers un maternalisme communautaire.

À l'inverse, le maternalisme est désormais centré sur l'idée de vulnérabilité, dans un cadre individualisé et contractuel, ce qui a pour effet de désigner la vulnérabilité comme un état sexué. En cela, les PTC se situent dans le prolongement des programmes sociaux ciblés, compensatoires et sectoriels des années quatre-vingt-dix. Afin d'éviter la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, les PTC font de l'enfant la cible première à travers l'appui donné aux mères. Enfants et mères pauvres sont ainsi appréhendés comme des groupes-cibles vulnérables (Arriagada, 2005 : 110). En outre, les mères sont souvent essentialisées comme étant traditionnelles, incultes et dépendantes. Cette essentialisation élude l'interpénétration des rapports de pouvoir dans lesquels les femmes se meuvent, à la croisée des rapports de genre et de classe, souvent dans le cadre de rapports sociaux marqués par leur caractère ethnique, voire racial, notamment dans les sociétés à forte densité indienne ou afro-descendante (Verschuur, Destremau, 2012).

De manière générale, l'agenda de lutte contre la pauvreté est marqué aujourd'hui par une dépolitisation de cette lutte en ce sens que cette lutte évite toute jonction entre la question sociale et la question des droits de citoyenneté (Lautier, 2009). En effet, elle est fondée : 1. sur un devoir moral (la solidarité individuelle) et non plus sur une responsabilité publique (la

¹¹⁴ Voir, sur l'idée de *capabilities*, Martha Nussbaum, Jonathan Glover, 2007 et Amartya Sen, 2009.

¹¹⁵ Notons que l'octroi d'un salaire maternel est une idée qui date en Europe des années de l'entre deux guerres et qui faisait des devoirs maternels la véritable vocation des femmes, excluant toute idée de mère travailleuse.

solidarité collective), 2. sur la valorisation du « capital humain » des individus et non plus sur la revendication de droits sociaux, 3. sur les besoins de première nécessité plutôt que sur les droits de citoyenneté, et 4. sur une implication dans la mise en œuvre des politiques sociales et non sur une intégration politique allant au-delà de l'acte de voter.

Dans un tel contexte, la citoyenneté ne se mesure plus à l'aune des droits sociaux mais plutôt par la capacité des individus à se trouver bénéficiaires de programmes sociaux. Ce phénomène n'est pas nouveau car il faisait déjà partie du système clientéliste de l'ancien État social mais il renvoie à présent à des capacités individuelles à s'insérer dans le marché du travail (même si celui-ci est de plus en plus informel). Avec comme conséquence la pérennité d'un système social dual dans la mesure où les PTC ne donnent aux femmes, et plus particulièrement aux mères, qu'une assistance sociale et non une assurance que seule pourrait leur garantir une pleine jouissance de droits sociaux.

Bibliographie

- ARRIAGADA (I.), 2005, « Dimensions of poverty and gender policies », *Cepal Review*, n°85, avril, pp. 99-110.
- CECCHINI (S.), MADARIAGA (A.), 2011, *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, juin.
- CRASKE (N.), 2003, « Gender, Poverty and Social Movements » in CHANT (S.) et CRASKE (N.) (éds.), *Gender in Latin America*, Latin America Bureau, Londres, pp. 46-70.
- JENSON (J.), 2009, « Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality », *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, vol.16, n°4, hiver, pp. 446-483.
- LAUTIER (B.), 2009, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques » in BORGEAUD-GARCIANDÍA (N.), LAUTIER (B.),
- NUSSBAUM (M.), Glover (J.), 2007 *Women, Culture and Development, A Study of Human Capabilities*, Oxford Clarendon Press.
- SEN (A.), 2009, *The Idea of Justice*, Londres, Penguin Books.
- SERRANO (C.), 2005, *La política social y la globalización. Programas de protección en América latina*, CEPAL, Santiago, août, pp. 72-73.
- SOJO (A.), 2007, « La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales », *Revista de la CEPAL*, n°91, pp. 11-131.
- VALDÈS (T.), 2004, « Women and Social Development: Lessons from Latin America and the Caribbean » in MOKATE (K.), *Women's Participation in Social Development Experiences from Asia, Latin America and the Caribbean*, Washington, BID.
- VERSCHUUR (Ch.), DESTREMAU (B.), 2012, « Féminismes décoloniaux, genre et développement. Histoire et récits des mouvements de femmes et des féminismes aux Suds », *Revue Tiers-Monde*, n°209, pp. 7-18.

Les Brèves des cahiers

Le niveau de pauvreté s'aggrave en Ile-de France

Dans son dernier rapport de mars, le Secours catholique a souligné l'aggravation de la fracture territoriale en Ile-de-France : plus de pauvres, des logements sociaux non-adaptés... Dans cette région 15 % des 12 millions d'habitants, soit 1,8 million, disposent de moins de 990 euros par mois par unité de consommation. La moitié d'entre eux ont moins de 750 euros. De 2004 à 2012, la proportion des ménages pauvres y a augmenté deux fois plus vite qu'en France métropolitaine (+5 points contre +2,6). « Il y a plus de personnes pauvres » et leur niveau de pauvreté « s'aggrave », s'inquiète Hervé Du Souich, Président du Secours Catholique Ile-de-France. « On veut lancer un cri d'alarme : jusqu'où on va continuer dans ce sens-là? ». Cette précarité touche aussi les enfants franciliens, dont le taux de pauvreté a grimpé de 22 % en 2009 à 24,3 % en 2013, une hausse encore plus marquée en Seine-Saint-Denis, avec des conséquences directes sur la santé (malnutrition, obésité) et l'échec scolaire. Les zones les plus pauvres, comme la Seine-Saint-Denis ou le nord-est parisien, sont aussi celles qui concentrent le plus de centres d'hébergement d'urgence, ajoutant de la pauvreté à la pauvreté. En mars, la région présidée par Valérie Pécresse a supprimé les aides aux logements « très sociaux » dans les communes qui en ont déjà beaucoup, pour « lutter contre les ghettos », une mesure rejetée par la gauche. « *La question, c'est : où on met ces logements sociaux et comment on fait pour combattre l'égoïsme de certains lieux qui refusent toute forme de solidarité?* », s'interroge le Secours catholique, évoquant le projet de centre d'hébergement d'urgence dans le cosu 16^e arrondissement qui soulève l'opposition du maire (LR) Claude Goasguen et de nombreux habitants.

Le « trou » du régime général ressort inférieur à 7 milliards d'euros en 2015, contre 9 milliards prévus

La ministre des Affaires sociales, Marisol Touraine a annoncé un déficit bien moins lourd que prévu pour la Sécurité sociale en 2015. De 9,7 milliards en 2014, le « trou » du régime général est tombé sous les 7 milliards d'euros. C'est bien mieux que la prévision de 9 milliards inscrite dans le projet de loi de finances de la Sécurité sociale de septembre dernier. En incluant

le fonds de solidarité vieillesse (FSV), les comptes s'améliorent d'environ 2 milliards par rapport à 2014 (13,2 milliards). L'amélioration du solde s'explique tant du côté des recettes que du côté des dépenses. Côté recettes, les revenus d'activité et cotisations ont un peu augmenté avec la reprise des créations d'emplois. Et côté dépenses, les efforts ont été au rendez-vous, notamment du côté de l'Assurance-maladie, où l'objectif fixé (Ondam) de 2 % a été respecté.

L'institut de recherche des centres de santé « Jean-François Rey » est né

Son but est de soutenir et développer la recherche en centres de santé. La Fédération Nationale des Centres de Santé, l'Union Syndicale des Médecins de Centres de Santé, le Syndicat National des Chirurgiens-Dentistes des Centres de Santé, avec le soutien de la FNFCEPPCS, ont décidé de se doter d'un institut de recherche commun spécifique aux centres de santé, l'Institut Jean-François REY. Les centres de santé apportent une contribution déterminante à la santé des populations sur les territoires où ils sont installés. L'étude EPIDAURE-CDS, réalisée en 2009 par la FNCS avec l'IRDES, a mis en évidence leurs spécificités structurelles, les caractéristiques sociales, économiques et démographiques des patients pris en charge, notamment la proportion élevée de personnes socialement vulnérables. Ils répondent aux défis sanitaires modernes : transition épidémiologique, maladies chroniques, renforcement de la prévention, par leur nature pluri-professionnelle et coordonnée. Ils organisent de véritables parcours de soins au sein de leurs structures, proposant des soins primaires, mais aussi secondaires (imagerie, spécialités, actes techniques ambulatoires).

Prévention, éducation thérapeutique, coordination avec les acteurs de leurs territoires d'implantation : ils sont impliqués à tous les niveaux du parcours de santé des patients. Ils représentent l'avenir de l'ambulatoire. L'évolution des modes de rémunération, la construction de protocoles pluriprofessionnels, la concertation pluri-professionnelle, le partage des compétences en sont les points forts. La structuration des soins primaires est un levier majeur pour optimiser la performance du système de santé. Pour cela, nous devons disposer de données probantes sur le niveau de cette performance pour aider à la décision publique.

Il est aujourd'hui nécessaire d'impulser et soutenir des travaux de recherche médicale en soins primaires, dans les centres de santé et impliquant les différents

professionnels qui y travaillent. Gestionnaires et professionnels ont décidé conjointement de développer, rendre visible cette expertise et porter les projets de recherche impliquant les équipes des centres de santé. L'Institut Jean-François Rey favorisera les liens entre les chercheurs, les utilisateurs et les bénéficiaires. Il favorisera également l'instauration d'une culture d'investigation scientifique dans les centres notamment dans le cadre du développement professionnel continu des professionnels.

Le D^r Hélène Colombani⁽¹¹⁶⁾ a été élue Présidente de l'Institut Jean-François Rey et le D^r Frédéric Villebrun⁽¹¹⁷⁾, Secrétaire Général.

Les chiffres des assurances commerciales

Selon le rapport de l'Association française d'assurances les assurances aux personnes sont très rentables. Ainsi ce tableau montre qu'en 2015 dans le domaine de la santé (les « complémentaires »), les recettes par cotisation ont été de 21 milliards et les dépenses de 16 milliards soit un profit de 5 milliards comme en 2014! Très rentable!

Affaires directes (Md€)	2014	2015 (e)	Variation
Cotisations	149	156	+4,7 %
dont vie et capitalisation	129	135	+4,9 %
dont santé et accidents	20	21	+3,1 %
Prestations, rachats et sinistres	121	127	+4,2 %
dont vie et capitalisation	106	111	+4,1 %
dont santé et accidents *	15	16	+5,1 %
Croissance du PIB**	2 062	2 086	+1,1 %

¹¹⁶ helene.colombani@mairie-nanterre.fr

¹¹⁷ frederic.villebrun@ville-saint.denis.fr

Les notes de lecture

Note de lecture par le Dr Paul Cesbron

« La Sécurité Sociale, une institution de la démocratie »

de Colette Bec (Collection Bibliothèque des Sciences humaines, Gallimard, 2014)

Démonstration de l'intérieur de l'échec des pratiques politiques de la social-démocratie

Aveuglés tel Meursault, anti-héros camusien, par l'éblouissante démonstration de Colette Bec, nous découvririons l'absurdité du crime sordide que nous aurions accompli sans préméditation contre la démocratie en brisant une de ces institutions fondatrices.

Sociologue, l'auteure fait œuvre d'histoire à propos d'une grande institution née de la Résistance au nazisme.

Une fidélité de proclamation nécessaire à la dissimulation d'une trahison

D'emblée, Colette Bec clame sur tous les tons que la Sécurité Sociale n'est pas un bricolage économique tendant à assurer à tous le moyen de palier aussi justement que possible aux accidents survenant lors de toute existence mais, *un plan complet... 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'État* selon le Programme du Conseil National de la Résistance de mars 1944.

En un mot rendre la vie meilleure, ce qu'elle approuve.

C'est avant tout affirme l'auteure, un progrès démocratique qui relève, cela va de soi, d'un choix politique.

Aussi les mots utilisés de « *déficits abyssaux* » et plus forts encore, proches de la démagogie, pour parler crûment « *le trou de la Sécurité Sociale* » (2 % des 500 milliards de son budget) ne sont-ils en définitive que l'inévitable conséquence de cette perte de sens, l'expression « *économiste* » de sa dénaturation politique.

Un tel jugement ne manque ni de hauteur, ni de générosité et s'appuie sur une conception de l'État que Colette Bec va nous rappeler.

L'analyse de l'échec de cette institution démocratique, patent pour ne pas dire désastreux, va très logiquement amener l'auteure à pousser jusqu'à la critique

des bases idéologiques de ce que l'on nomme les Droits de l'Homme et plus précisément leurs glissements vers les Droits de l'Individu. Cette vaste et courageuse entreprise mérite le détour.

Pour Colette Bec cela ne fait guère de doute, les successeurs de Pierre Laroque ont fait échouer ce beau navire sur les rives boueuses des intérêts politiques.

Elle s'oppose ainsi aux héritiers d'Ambroise Croizat, qui tiennent à cette conquête comme à la prune de leurs yeux. Et par surcroît ont appris à l'école de l'Histoire, que le moindre progrès de la justice est le fruit des luttes démocratiques, deux termes à leurs yeux indissociablement liés. Pas de liberté sans lutte destinée à les conquérir, à les défendre et à les faire progresser. D'ailleurs cela n'échappe pas à Colette Bec. Elle sait même que les luttes sociales nécessaires à tout progrès humain, doivent mobiliser et unir aussi largement que possible ceux qui souffrent des injustices dans leur vie quotidienne et ceux qui ont pour fonction de théoriser les réalités humaines.

Alain Juppé en 1995 n'hésitait pas à affirmer avec aplomb qu'il « *plaçait ses réformes sous les auspices de sa fidélité aux principes de 1945* ». Une seule préoccupation pour le Xavier Bertrand Ministre de la Santé, travailleur dévoué des assurances privées, proclamant, qui l'eut cru, « *que toute réforme de la Sécurité Sociale n'a pour but que de la pérenniser* » !

Quant au Centre National du Patronat Français (C.N.P.F.), puis le Mouvement des Entreprises Françaises (M.E.D.E.F.) aujourd'hui, il n'a d'autre but que de « *la sauvegarder* ». Depuis 1945, les travailleurs n'ont cessé de s'émouvoir devant un tel attachement !

En effet, au-delà de ce « *culte excessif* », ils savent encore malgré une succession de défaites qu'ils en sont en dernière analyse les plus solides « *garants* ». Mais Colette Bec verse aussi cette auto-proclamation au rayon des « *rituelles révérences* ».

Ainsi le refrain de fidélité au « modèle de 45 » s'impose à tous les protagonistes

En fait ces beaux discours n'auraient pour fonction que de dissimuler des pratiques opposées nommées, comme il est habituel, « *réformes nécessaires* », parce que la crise économique des années 1970 aurait ébranlé « *notre modèle social* ». De la mondialisation des échanges à la transformation des conditions de travail qui en résulte, de l'accroissement de l'espérance

de vie aux bonds démographiques, tout concourrait à rendre obsolète le modèle économique de 1945. En un mot, la protection sociale se réduirait à une question « *d'équilibre budgétaire* ». « *Ce seraient les objectifs chiffrés qui devraient commander à l'orientation politique* ».

Cependant, cette condamnation d'un ékonomisme sans âme n'est recevable que s'il est étayé d'une critique des mécanismes des « *lois économiques* » qui régissent elles-mêmes notre cadre social. Colette Bec reste discrète à ce sujet, mais admet cependant que les analyses dominantes ne sont pas « *entièrement affranchies des logiques de gestion d'entreprise* ». Elle appuie sa propre analyse sur celles d'auteurs de la Revue « *Droit social* » fondée en 1938. Paul Durand (1948) qui en assure la direction, affirme alors que la Sécurité Sociale est le plus « *actif ferment de transformation [...] de la vie en société* ». Plus encore, prophète du bonheur à venir, il s'interroge sur la capacité de la Sécurité Sociale à « *modifier [...] le comportement humain* ». Diable! Nous voici plongés dans l'espérance eschatologique des temps forts de la Libération faits de positivisme, d'évangélisme et de marxisme. On peut comprendre le désarroi de l'auteur.

Nous sommes dégringolés dans un fracas tragique!

L'heure est au cynisme sans limite, au règne des idéologies télévisées de pacotille, à ce mélange venimeux de *Noulangue*, de diffusion sur la planète d'un *carpe diem*, sans humanité, d'une démocratie de bavardage encouragée et d'un charisme débraillé. S'y associent toutefois contradictoirement les recherches opiniâtres de voies de sortie de cette crise mortelle. Ainsi de « *prodigieux ferments de transformation sociale* » voici la Sécurité Sociale devenue le terrain de logiques tactiques en réponse aux « *oppositions catégorielles* ».

Mais revenons au temps béni de l'après Deuxième Guerre Mondiale. Toujours dans la même lignée culturelle, Jean-Jacques Dupeyrou (1960), successeur de Paul Durand, appelle de ses vœux une « *théorie générale de la Sécurité Sociale* » face à la « *perte de sens* » que ces auteurs (Paul Durand, Jean-Jacques Dupeyrou, Guy Perrin) dénoncent en leur temps. Colette Bec poursuit elle-même leur recherche avec opiniâtreté, dénonçant l'inanité des analyses dominantes de la crise de la Sécurité Sociale « *recourant exclusivement aux causes externes pour en rendre compte* ».

Marcel Gauchet est nécessairement invité à participer au débat, au titre de maître à penser de « *l'avènement de la démocratie* » (2010). C'est bien à la démocratie qu'il revient d'assurer la cohésion sociale dans le cadre d'un État régulateur de la répartition des richesses et protecteur de tous les citoyens.

Il s'agit donc pour Colette Bec de retrouver les « *causes endogènes* » de l'éclatement et de la dénaturation d'une protection sociale qui aurait perdu son sens, ses principes de justice reposant sur la conception démocratique des rapports humains. Et pour elle, les bases de la « *république sociale* » ont été posées à la fin du XIX^e siècle. Or pense-t-elle c'est dès sa naissance que s'originent les causes de son échec actuel précisément dans la tension non résolue « *entre deux conceptions [...] de sa fonction* ». À l'époque « *les illusions libérales* » sont tombées et l'échec de « *la liberté contractuelle* » est patent. « *L'État social se voit donner pour fonction de mettre en œuvre dans une relation professionnelle inégalitaire un pouvoir collectif qui fonde et assure un pouvoir individuel* ». Nous ne sommes pas loin de « *l'association où le libre développement de chacun est la condition du libre développement de tous* » (Karl Marx, « *Le manifeste du parti communiste* », 1848). L'ambition de la III^e République était évidemment le fruit des grandes luttes sociales inaugurées par l'héroïsme populaire face à la trahison de l'État en 1870. Il faut désormais construire « *une société juste et solidaire* ». Or précise Colette Bec « *la justice sociale n'est pas inhérente à la démocratie* » comme l'aurait prouvé un XIX^e siècle somme toute bien peu démocratique. Il faut donc à la République la volonté politique d'imposer une législation sociale afin d'orienter un « *devoir collectif porteur de solidarité* » (page 16) et d'*émancipation individuelle*. Voici donc les bases théoriques d'une « *véritable politique de Sécurité Sociale constituant un programme intégré de solidarisation de la société* » « *découlant d'un rapport dialectique entre l'individu et la collectivité* ». Il n'est peut-être pas nécessaire d'avoir fréquenté Karl Marx pour signer une telle analyse. Mais c'est à Pierre Laroque que Colette Bec fait référence, poursuivant l'éloge de sa conception par cette volonté de : « *poursuivre en temps de paix la solidarité du temps de guerre* ». Propos lourds de sens! Ce serait donc le malheur qui nous unirait? Après tout n'est-ce pas une conception largement partagée? Mais de poursuivre plus précisément: la nécessité première réside « *dans la maîtrise de la logique économique cause [...] des inégalités sociales* ». Ce ne serait cependant pas suffisant, il faut y associer « *une organisation sociale solidaire* » (page 17). La démocratie politique est

insuffisante et doit être complétée par une démocratie économique et sociale. C'est alors qu'après 30 ans de gloire, l'ambition originelle d'une politique de sécurité sociale est rabaissée au rang d'arsenal technique ramenant à l'autoprotection antithèse de la volonté des fondateurs. Et Colette Bec de faire part de sa vision des fonctions de l'État : « *faire société* » et rendre le vivre ensemble juste et solidaire.

C'est à la fin du XIX^e siècle, moment historique, que les ambitions « *solidaristes* » mettent fin aux prétentions autorégulatrices de la « *philosophie libérale* ». Désormais l'État doit assurer éducation et protection aux citoyens afin de créer les conditions d'une vie meilleure. Il apparaît alors que les « *acteurs du monde du travail* » doivent obligatoirement « *entrer dans une relation assurantielle* ». Cette conception élargie s'impose à la Libération enrichie d'une voie nouvelle donnant une dimension sociale à la démocratie. « *Un pouvoir collectif émancipateur* », créateur de libertés nouvelles. Colette Bec confirme l'importance du progrès social réalisé par cette innovation. Mais elle souligne également ses « *ambiguïtés* » : système de protection catégorielle (régimes spéciaux) et agglomérats hétérogènes associant ce qu'on désigne aujourd'hui sous le terme de « *minima sociaux* », destinés aux personnes sans ressources. Le plus grave est daté de la fin des années 1960 à partir desquelles l'État changerait de nature. De libérateur il deviendrait une entrave à l'émancipation. 1967 confirme cette tendance à la dénaturation par « *l'orientation gestionnaire* » annonçant « *la perte de la maîtrise politique* » et « *la séparation claire des fonctions d'assurance de celles d'assistance sociale* » aboutissant à l'individualisation « *de la responsabilité* », incitant au recours « *privé* ». On en arrive ainsi à la dualité du système rejetant les pauvres dans l'assistance, accentuant les inégalités.

En un mot les objectifs de 1945 sont vilipendés sur l'air de la fidélité aux principes fondateurs.

Nous voilà avertis, c'est aux obsèques de la Sécurité Sociale que Colette Bec nous invite la rage au cœur.

La longue histoire de la Sécurité Sociale

Premier acte donc après la Commune de Paris, « *la Constitution du prolétariat en acteurs politiques* » confirmée par la tenue du 2^e congrès de l'Internationale ouvrière, la III^e République constate l'échec des illusions autorégulatrices du libéralisme. D'un côté, il se caractérise par un retour aux conceptions autoritaires du pouvoir, d'un autre par l'extension de la tendance destructrice de l'individualisme (page 24) prophétique-

ment décrits l'une et l'autre par Alexis de Tocqueville lui-même (1840). L'histoire va donc entraîner le libéralisme démocratique, générant pauvreté, exploitation du travail et inégalité vers une « *démocratie libérale* » (!) par les choix politiques aboutissant à la construction sociale de 1945, source de solidarité et de progrès pour tous en dépit des périlleux rapports entre Justice et Liberté. S'impose alors pour Colette Bec comme pour les courants républicains dominant à l'articulation des XIX et XX^e siècles la conception de l'état régulateur des rapports sociaux. La « *propriété conçue comme un droit inaliénable et sacrée* (article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789) *source de liberté (indépendance et sécurité) elle est aussi la cause de l'injustice sociale* (page 31). *La société libérale ne devient pas une collectivité de travailleurs libres (petits propriétaires) mais construit l'inégalité par l'accumulation concentrée des richesses* ». Colette Bec reprend à son compte les critiques portées contre l'appropriation collective des moyens de production et d'échanges adoptant de ce fait la conception social-démocrate de l'État (la puissance publique) régulateur des rapports sociaux, soulignant l'apport d'Alfred Fouillée en 1910 sur « *la démocratie sociale en France* » et particulièrement la « *notion de propriété sociale* ». Ainsi l'État serait désormais « *investi du rôle d'établir la justice [...] comme domaine commun où les biens de chacun doivent confluer en biens de tous* ». L'auteure poursuit le tableau d'un État pourvoyeur de justice, défendant le principe d'appartenance collective des citoyens comme source d'indépendance des individus. Seul l'État nous dit-elle, est capable d'inverser la tendance destructrice des rapports sociaux laissés à eux-mêmes. La liberté, poursuit-elle, et son corollaire, la responsabilité, doivent être conçues comme le fruit de la démocratie, et citant Jules Ferry : « *la première dette de l'État à l'égard de la classe laborieuse, c'est la liberté* ». S'impose alors assez logiquement, après la 1^{re} Guerre Mondiale et le krach boursier de 1929, la nécessité d'une « *économie dirigée* », malgré les tenants de l'époque d'un « *néolibéralisme* » seul susceptible de sauver le « *libéralisme* », reconnaissant la nécessité d'un élargissement des fonctions de l'État au financement public de l'Enseignement, de la Recherche et des Assurances Sociales. On en arrive ainsi à l'obligation et à la gratuité de l'enseignement, à la disparition du livret ouvrier, à l'officialisation des mutuelles, ainsi qu'à l'élaboration d'un « *droit du travail* ». A celui-ci ne peut échapper la sécurité de l'emploi et du salaire en cas de maladie et de chômage. Il fallait donc selon Colette Bec l'intervention de l'État pour dépasser les limites de l'adhésion « *libre* » aux mutuelles d'efficacité d'ailleurs fort modeste, pour imposer « *l'obligation de*

protection face à la vieillesse et la maladie » par la loi de 1910 créant les Caisses de Retraite ouvrières et payannes et celles de 1928 sur les Assurances Sociales. Négligeant l'importance des luttes sociales dans ces conquêtes, l'auteure en conclut à l'émergence d'une « *démocratie libérale, gouvernement collectif des libertés individuelles* » (page 43). C'est peu dire qu'une telle conclusion laisse le lecteur sinon abasourdi, du moins perplexe. D'ailleurs, les engagements pris par l'État à l'égard de tous les travailleurs, en activité ou non, restent bien précaires lors des tempêtes économiques dont ils sont les premiers à souffrir. « *L'obligation sociale s'inscrit dans une ambiguïté juridique fondamentale* ». « *L'assisté devient un usurpateur* » ! au regard des intérêts du patronat. Nous connaissons en effet toujours cela. En temps de crise, « *l'assistance [devient] une charge insupportable* ». Plus grave « *l'assisté cultive sa dépendance, déteste le travail et perd tout sens civique* » (page 48). L'auteure ne partage pas cette rhétorique réactionnaire mais considère ces propos comme l'expression de l'ambiguïté fondatrice du droit assistanciel participant ainsi au délitement social et non à la cohésion émancipatrice. Car nous dit-elle « *les dettes mutuelles du citoyen et de la société restent symétriques* » ! Curieuse conception de la démocratie. Celle-ci ne fait-elle pas du citoyen la source même de l'organisation sociale ?

Reconnaissons ou disons même que nous en sommes loin, et qu'il s'agit bien de l'objectif, au moins théorique, de tous ceux qui s'en réclament.

La III^e République va selon Colette Bec substituer l'assurance à l'assistance comme acte de prévoyance. Mieux sa mutualisation va « *faire société* » et révéler sa puissance potentielle « *d'auto-organisation contractuelle libre* » ne nécessitant pas l'intervention directe de l'État, réduit à son seul rôle d'incitateur à cette « obligation libre ». Or l'auteure affirme qu'il s'agit-là d'une erreur conceptuelle, « *le rapport entre sécurité et politique étant consubstantiel et non d'extériorité* ».

Ainsi sont posés par la pratique du « *mutualisme* » lui-même à travers sa chartre de 1898 et la loi du 1^{er} avril 1898, relative aux sociétés de secours mutuels le principe de l'ouverture de la protection sociale à tous les domaines, des soins à la retraite, du chômage à l'assurance vie. Tout cela, quoi qu'il en soit, reste presque dérisoire au regard de l'étendue des besoins sociaux. D'ailleurs, les *mutuelles* n'ont guère la sympathie des organisations ouvrières, justement méfiantes des obligations réglementaires les soumettant de fait à la direction de proches du patronat.

En 1904, l'Internationale Socialiste se prononce pour l'obligation de l'assurance. Pour l'État l'échec relatif mais patent du *mutualisme* l'orienta vers des mesures rendant l'adhésion aux assurances obligatoires.

C'est après la loi de 1898 sur les accidents de travail, qu'entre 1910 et 1932 sont votées les lois instituant retraites, assurances maladie et allocations familiales tout particulièrement soutenues par le patronat « *catholique* ».

Selon Colette Bec, l'État serait amené à imposer l'obligation « *dépassant le vieux cadre philosophico-juridique des rapports entre individus et société* » afin d'assurer un mode de vie sociale « *juste et pacifique* ». « *L'obligation affirme-t-elle constitue l'acte de naissance de l'État social* ». L'interdépendance est « *productrice d'émancipation* » renvoyant dos à dos les « *assauts destructeurs* » tant du libéralisme que du marxisme (page 62) unis par la croyance en la nocivité ou de l'inutilité du politique. On peut être surpris de la confusion entretenue avec insistance par l'auteure entre le « *politique* » fait de choix pratiques consécutifs d'une conception des rapports humains, et l'État construction juridique, qui régit l'organisation sociale et découle du politique. L'État en l'occurrence serait créateur d'une « *justice réparative* » capable de faire coexister des individus aux « *intérêts divergents* ». Cette conception bienfaitrice de l'État semble avoir eu quelques difficultés à s'imposer dans la France et plus largement l'Europe du XX^e siècle, fait des pires conflats guerriers, d'une appropriation coloniale de la majorité des terres et de l'oppression de leur population, de l'extermination industrielle de peuples considérés comme dangereux et du creusement des inégalités. Cependant, cette volonté d'une justice active, à la fois protectrice et préventive, est éminemment respectable. Cette « *nébuleuse réformatrice* » ne manque sans doute pas de générosité originelle et va générer notre social-démocratie moderne, synthèse, nous dit Colette Bec d'une « *autre idéologie libérale et socialiste* ». « *Le droit social découle [dans cette conception] du principe d'obligation [et] « l'individu dans toute sa plénitude est l'objectif du droit social ».*

Comme s'il s'agissait d'une lame de fond, peu concernée par la superficialité de l'histoire (la Deuxième Guerre Mondiale!) « *l'intermède de Vichy [!] qui conjugue permanence et innovation n'enraye pas cette mutation que la Libération conduira à son plein développement* ». Mais Colette Bec n'en est pas encore là. Il lui faut poursuivre ses analyses des mouvements d'idées qui finissent par imposer un droit social c'est-à-

dire « *une justice réparatrice et préventive* » permettant l'épanouissement des individus dans une société pacifiée.

Notre III^e République aux fortes ambitions sociales (Colette Bec suggère toutefois que l'agitation sociale n'y est sans doute pas pour rien) développe une administration centrale jouant un rôle fondamental dans l'instauration et la réalisation de cette orientation. C'est bien connu, *les gouvernements passent* et l'administration règne. Elle s'en explique et en retient la nécessité. D'ailleurs, la création et surtout la permanence du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique l'illustre doublement par l'importance de la représentation médicale, « *celle-ci alliant sa légitimité scientifique et démocratique* » : dix sont des élus de la Nation ou des élus nationaux ou locaux. On ne s'interrogera jamais assez sur le rôle politique joué par les spécialistes du soin. En France, *care* et *cure* n'étant guère distingués jusqu'à la fin du XX^e siècle. Le *care* devient aujourd'hui un argument politique. Le Conseil Supérieur des Assurances Sociales est un autre modèle d'efficacité devenant une instance de propositions et de négociations. C'est à ce moment qu'apparaît Pierre Laroque, le « *Beveridge français* » dans l'ouvrage de Colette Bec. Il précise les conditions d'élaboration et de succès de la naissance « *d'une grande réforme sociale* » à propos de l'activité de Georges Cahen-Salvador, responsable de cette instance. Nait aussi « *le service public* » qui caractérise l'état social (Léon Duguit cité par Colette Bec). Il serait le produit de la démocratisation de la société et l'instrument de l'universalisation « *des droits politiques économiques et sociaux des citoyens* ». « *L'État dans cette conception a pour objectif la réalisation de l'intérêt général* ». En instaurant la solidarité, il a « *l'obligation d'agir pratiquement* » (page 74). « *Garant de l'exercice des droits fondamentaux des citoyens* », il assure ainsi « la cohésion sociale » et crée les conditions de leur émancipation. Marcel Gaucher est à nouveau appelé à témoigner des qualités de ce modèle.

Ainsi sont posées « *les prémices d'une nouvelle étape démocratique qui prendra son essor après la Deuxième Guerre Mondiale* ». Elle sera précédée et accompagnée par d'intenses et riches échanges internationaux entre organisations ouvrières, patronales et les états eux-mêmes. Ils se structurent au sujet des accidents du travail (1889), de la protection légale des travailleurs (1910) et du chômage (1910) ainsi que dans des internationales politiques et syndicales. Mais quoi qu'il en soit, les effets destructeurs de l'injustice, « *l'énigme [...] de la coexistence de la pauvreté et du progrès reste*

très inquiétant ». L'insécurité sociale menace d'ailleurs les États et l'Histoire va connaître un nouveau conflit mondial qui jette la plus grande partie de l'humanité dans l'horreur des pires formes de *déshumanisations*.

C'est bien avant les deux guerres mondiales que le deuxième Reich crée les Assurances Sociales sous l'impulsion d'Otto Von Bismarck. Afin « *d'appriivoiser* » le mouvement syndical et de détourner en les intégrant socialement, les catégories populaires, des « *utopies socialistes* ». La pauvreté ne sera plus *séditieuse* lorsque l'opulence ne sera plus répressive disait Louis-Napoléon Bonaparte dans « *L'extinction du paupérisme* ». Quant à Bismarck il brocardera ces « *messieurs les démocrates* » qui dit-il « *joueront de la flûte lorsque le peuple s'apercevra que le prince se préoccupe de son bien-être* » (cité par Didier Tabuteau dans « *La démocratie sanitaire* », 2003). Les origines douteuses d'une conception non seulement paternaliste, mais plus encore démagogique de la protection sociale poussent à la réflexion politique en Europe et aux États-Unis. Privée aux USA, le New Deal institue son caractère obligatoire, allant en France jusqu'aux pensions en 1908 et à l'assurance chômage obligatoire en 1911, puis aux conquêtes sociales du Front Populaire concernant le temps de travail et les congés payés. Enfin, avant la Deuxième Guerre Mondiale, des courants planificateurs de l'économie s'opposent aux lois « *spontanées du marché* ». Salut du capitalisme ou voie vers le socialisme, le Keynésisme va apporter « *un cadre intellectuel à l'intervention de l'État dans l'économie* » mais souligne Colette Bec « *hors d'une légitimité collectiviste* ».

Survient alors Vichy et sa conception fascisante, autoritaire et anti-démocratique du « *pouvoir d'État* ». Tout en signalant de nombreuses similitudes avec la politique sociale de la III^e République comme l'a fait Robert Paxton en 1973 (« *La France de Vichy* », 1940-1944). L'auteur y voit une « *captation frauduleuse au service d'un régime réactionnaire, ni solidariste, ni constructeur* ». Pour tout dire l'État français n'est pas une République.

Au sortir de la guerre, la Sécurité Sociale devient cette création qui fait ce lien libérateur des énergies collectives et anticipateur des individus, un « *nouveau cours démocratique* », la « *construction d'une société protectrice des Droits de l'Homme* ».

Notre auteure d'affirmer alors « *c'est à la Sécurité Sociale qu'est assigné l'accomplissement de cette ambition* ». Forte et généreuse idée portée par la Résistance au fascisme, à l'occupation, à la guerre, elle aurait

permis de jeter les bases d'une « *démocratie libérale renouvelée* ». Charles de Gaulle serait le penseur de cette « *Révolution* » prônant « *la maîtrise de l'économie par l'État afin d'assurer à chaque Français la liberté et la sécurité* », concrétisée par le « *consensus [...] signe d'une unanimité nationale* » des composantes du Conseil National de la Résistance. Protection sociale et démocratie avanceraient d'un même pas.

Colette Bec se jette alors à corps perdu dans l'apologie de « *l'idée socialiste* » comme pour se prémunir des critiques de partialité, elle cite Joseph Schumpeter (« *Capitalisme, socialisme et démocratie* », 1942) et réduit l'importance de « *l'idée* » à une fatalité « *elle paraît inéluctable* ». En tout cas elle s'impose tant est manifeste l'échec de l'autorégulation du capitalisme. « *Elle est impératif social [...] finalité du pouvoir politique* » (page 95). « *Cette conception moderne de la démocratie [serait] largement portée par les différentes sensibilités socialistes [...] réformistes et humanistes* » ayant tiré « *les leçons des fascismes et du communisme* » « *qui pour créer du bien-être sacrifient la liberté* ». Suit une explication des textes de Léon Blum (« *A l'échelle humaine* », 1945) et André Hauriou (« *Le socialisme humaniste* », 1944) sur la nécessaire « *prévalence de l'intérêt général et la maîtrise des intérêts privés* », « *le dépassement des vieilles querelles françaises* » et « *la volonté de construire la fraternité qu'il convient de rendre pérenne* » « *par la « synthèse de l'individuel et du collectif* ». Bref, « *la condamnation de la conception totalitaire refusant de reconnaître la séparation entre la société civile et l'État* » s'accompagne de longs développements sur « *l'autonomie individuelle* » [...] *objectif du travail démocratique de l'État social* », va jusqu'à associer « *un courant de pensée chrétienne* » à « *l'idée socialiste* ». La référence attendue est celle d'Emmanuel Mounier, fondateur du personnalisme (1933) : « *Il ne peut y avoir de réelle liberté sans une transformation fondamentale de l'économie reconnaissant au marxisme d'avoir mis en évidence [la solidarité] entre révolution spirituelle et révolution matérielle* ».

Un compromis institutionnel qui fait long feu

C'est à la Constitution de 1946 qu'est dévolue cette tâche. La IV^e République, fille de l'épopée résistante va accomplir de grandes réformes sociales liées aux forces acquises par les organisations ouvrières. Ainsi va naître la Sécurité Sociale et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) va hisser ses principes au plan international.

Il ne s'agit plus des vieilles assurances sociales pratiquement gérées par le patronat. Cette rupture nous rappelle Colette Bec est célébrée par une grande partie

de la population et revendiquée par Pierre Laroque lui-même dont on verra plus loin qu'elle le considère comme le véritable fondateur. Il fut incontestablement ce que l'on nomme un grand serviteur de l'État défendant « *l'édification d'un ordre social nouveau* » et non la prolongation de la politique sociale de la III^e République, affirmée cependant par certains historiens et hommes politiques (page 113). Bruno Valat opte pour une lecture bismarckienne de notre protection sociale. De quoi faire retourner dans leurs tombes à la fois le vieux prince de Shöenhausen et les fusillés de la Résistance. Alors qu'elle reconnaît l'importance des progrès accomplis par la Sécurité Sociale, notre auteure souligne que notre historien fut aidé par la « *place marginale* » qu'accordèrent à l'événement « *les syndicats avec les partis de gauche* » sans parler des « *travaux de la Résistance* » eux-mêmes. Surprenante vision de ce moment historique. Le Comité Français de la Résistance du gouvernement provisoire, à Alger, n'aurait pas eu les informations et les services techniques indispensables (!). Quant au Conseil National de la Résistance, il « *n'attribue pas à la protection sociale une analyse indépendante de la question du plein-emploi* » ce qui semble juste. Pourtant Colette Bec déplore ses travaux qui réduisent « *la portée du projet de Sécurité Sociale* ». Il s'agit d'abord pour elle d'une nouvelle conception des rapports sociaux et des rapports « *États-Société civile* ». Et pour Pierre Laroque c'est à la fois « *une sécurité de la société et une sécurité dans la société* ». Pour Colette Bec c'est « *la question* » pour la société qui doit « *devenir vraiment démocratique* » en construisant « *l'interdépendance collective et l'organisation d'une société d'individus libres, d'une société solidaire* ».

William Beveridge et Pierre Laroque

Le succès du rapport de William Beveridge en 1942 fut considérable. Il se propose de lutter contre cinq « *fléaux diaboliques* » qui minent son pays : « *la misère physique, la maladie, l'ignorance, la pauvreté et l'oisiveté* ». En répartissant plus justement les richesses et en traitant d'abord les besoins physiques fondamentaux, « *effacer les distinctions de classes et promouvoir l'unité nationale* ». Il est permis de rêver même dans une monarchie. Colette Bec le sait sans doute, mais elle aspire comme le peuple britannique à « *construire collectivement et pacifiquement la liberté de tous* ». C'est aussi sans doute la libération de tous les peuples, et pour ce qui nous concerne, le peuple français, quelles que soient les différences avec son voisin d'Outre-Manche. Pierre Laroque partage avec William Beveridge le projet général d'une « *société émancipée, juste et égalitaire* ». L'un et l'autre opteront pour des « *transformations*

révolutionnaires ». Manifestement, après la Révolution Nationale, la Révolution Gaulliste, la Révolution Socialiste, la Révolution semble ne pas inquiéter grand monde. Époque bénie. Pierre Laroque le Beveridge français est comblé d'hommages par Colette Bec. Il est guidé par de fortes convictions : « *l'État doit œuvrer à l'intérêt général par la loi et la volonté d'établir des rapports sociaux pacifiés* ». Spécialiste des questions de la protection sociale naissante, il rejoint Londres en 1943 et devient à la demande d'Alexandre Parodi, ami et ministre du travail et de la sécurité sociale. Directeur général des affaires sociales et de la mutuelle en octobre 1944. Son projet « *supprime ou réduit considérablement les inégalités au regard de la sécurité du lendemain et donne aux bénéficiaires eux-mêmes la responsabilité des institutions garantissant cette sécurité par la solidarité collective* » (Revue Française des Affaires Sociales, 1985). Il s'agit bien d'appliquer le programme du Conseil National de la Résistance. Ainsi l'Assurance Sociale devient obligatoire, liée aux salaires et donc à l'emploi et dissocie la prime et le risque. « *L'assurance doit être l'œuvre de la société et la répartition des revenus est une finalité* ». Désormais équilibre et compensation se feront au plan collectif. À cette fin sera créé un « *service public fonctionnant au profit de la collectivité [assurant] une répartition par voie d'autorité d'une fraction du revenu national* » (Laroque 1948 cité par Colette Bec), et y introduit un peu de justice. À cela s'ajoute nécessairement la « *démocratie sociale* » c'est-à-dire la gestion de cette institution par les représentants de la population et plus précisément de ceux qui produisent les richesses d'autant que « *leur implication dans la Résistance* » légitime ce « *pouvoir* » à l'opposé « *du patronat [...] plutôt versé vers la Révolution Nationale* ». La majorité des administrateurs des organismes de Sécurité Sociale doit être composée des représentants des bénéficiaires. Pour Colette Bec, « *cette démocratie sociale est le seul moyen de lutter contre [...] la désresponsabilisation [et le] repli sur soi* ».

Au cœur de cette analyse apparaît semble-t-il une vision élitiste sinon paternaliste « *de la démocratie* ». Car celle-ci de type autogestionnaire, teintée de cogestion a pour justification principale d'enraciner et de garantir cette conquête sociale. Alors que tout progrès démocratique ne peut être obtenu que par le « *démos* » lui-même, point d'appui pour de nouveaux progrès. Il semble clair que consciente des inégalités sociales et de la nécessité d'y remédier l'auteure n'adhère pas à la conception de l'histoire comme résultant des luttes de classes, l'émancipation des opprimés, des exploités étant toujours l'œuvre des opprimés eux-mêmes. P. Laroque partage-t-il l'analyse formulée par l'auteure

de l'ouvrage analysé 70 ans plus tard? Ce n'est pas impossible. Quoi qu'il en soit, il est attaché aux trois principes fondamentaux : obligation (universalité), cotisations sociales patronales et salariales (solidarité) et gestion ouvrière (démocratie sociale). C'est considérable. Pour C. Bec l'objectif va bien au-delà et doit aboutir à une redéfinition des rapports entre la Sécurité Sociale et la politique confirmant ainsi le clivage entre la population et l'État sans en donner les raisons. Il serait nécessaire « *d'amener les citoyens à s'intéresser à la chose publique* » (la République) ce que confirme P. Laroque. À l'ordre du jour : « *un ordre social nouveau [donnant] aux travailleurs leur pleine responsabilité* ». Conçu ainsi le socialisme ne remettrait pas en cause la propriété privée des moyens de production. Pourtant n'est-ce pas le caractère de cette propriété qui fonde l'inégalité sociale? Une telle analyse explique cette réduction (assimilation?) de la démocratie à la pédagogie et pour être plus précis cette dénaturation de la démocratie telle que la définit C. Bec et peut-être P. Laroque.

D'ailleurs, enfermée dans cette vision bienfaitrice dont « *la finalité [n'est autre] que d'instaurer le bien-être collectif, les qualités [de P. Laroque] ne seront pas suffisantes pour dépasser les multiples difficultés que la mise en œuvre des grandes options doctrinales suscitera* ». C. Bec laisse donc entendre que P. Laroque aurait échoué. Sans doute conclut-elle parce que son très beau projet reposerait sur « *une ambiguïté* ». Toute sa démonstration repose sur cette idée. Projet et mise en œuvre s'éloignent progressivement en raison d'une part de l'absence de volonté claire du patronat et des syndicats, « *renvoyés dos à dos* » et des « *contorsions* » de l'État. Cependant l'auteure reconnaît que « *dans l'immédiat après-guerre les améliorations sociales seront rapides et spectaculaires* » malgré les « *remises en cause de l'architecture du système* ». « *Le ver est dans le fruit, les dégâts n'apparaîtront que plus tard* ». Quant à la cause de l'échec, « *elle se ramène à la confrontation de deux conceptions de la démocratie* ». Malgré les incontestables succès et la mise en œuvre du plan de sécurité sociale : transformation du climat social, du niveau sanitaire, de la démographie, libération de la crainte du lendemain..., le patronat entame une chanson dont le caractère obsessionnel parvient jusqu'à nous, 70 ans plus tard.

Et ils inventèrent les « charges sociales »

Les « *charges sociales* » constitueraient une entrave au développement de la production et un facteur d'inégalité dans la concurrence internationale. Nous connaissons! Une telle plainte n'est guère recevable

dans un pays où règne alors un dynamisme économique remarquable, ce que P. Laroque n'a pas manqué de rappeler à ses adversaires: « *la Sécurité Sociale a été un facteur de progrès économique* » (1985). Quant à C. Bec elle considère que cette institution est perçue comme un facteur puissant d'amélioration de conditions morales et matérielles des assurés. On assisterait à « *l'avènement [...] d'une liberté réelle et pas seulement formelle* ». Mais au-delà de ces progrès, la « *doctrine visant à rendre effective une solidarité nationale a échoué* ». « *La question de l'universalisation a cristallisé les oppositions* ». C'est la résistance à cette nécessité qui va briser l'élan et la poursuite de la construction de ce grand projet. P. Laroque défend le principe d'une « *caisse unique* » et « *l'extension du champ de la protection sociale à toute la population* » et à tous les accidents de la vie: chômage, accident du travail, maladie professionnelle ou non. Reste « *l'uniformité des prestations* » afin « *d'assurer l'intégration et la construction de la société autour du partage de valeurs, d'une communauté de droits et d'obligations* ». Seule la Confédération Générale du Travail (CGT) soutient P. Laroque affirme C. Bec (page 140). La Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), le patronat et la Mutualité s'y opposent et le Mouvement Républicain de Progrès (M.R.P.) ainsi que les milieux familiaux et la CFTC exigent l'autonomie financière des Allocations Familiales. De leur côté, les « *régimes spéciaux* » des mineurs, cheminots, gaziers et électriciens... préservent les caisses professionnelles. Les cadres obtiennent le plafonnement de leur cotisation sociale, les agriculteurs gèreront leur propre protection. Ainsi s'étend la fragmentation de la protection sociale nouvelle et du courant hostile et organisé des « *travailleurs indépendants* » et particulièrement des médecins très attachés aux principes de la « *médecine libérale* » élaborée et proclamée en 1927 (secret professionnel, liberté de prescription, d'installation, de choix des patients et d'honoraires). Ainsi, « *l'extension affirmée par la loi [de création de la Sécurité Sociale] du 23 mai 1946 est [elle] un échec* ». L'universalisation est abandonnée en janvier 1948, faisant place à une « *infinie d'interventions supplétives* » auxquelles viennent s'ajouter des prestations « *non contributives* » (dont le financement n'est pas assuré par les bénéficiaires: artistes, femmes au foyer, handicapés, clergé...). C. Bec reconnaît cependant le caractère non seulement bienfaisant, mais intégrateur de la Sécurité Sociale, insistant sur l'exemplarité de la loi du 30 juin 1975 sur le Handicap. Mais, dit-elle « *la voie suivie pour étendre la protection est celle de [logiques contradictoires] dont les effets néfastes apparaîtront* » dès que s'affaiblira la volonté de justice sociale et que « *les*

conditions économiques et démographiques évolueront ». C'est-à-dire jusqu'à la fin de ce que l'on nomme « *les Trente Glorieuses* ». Et C. Bec d'insister sur l'atteinte du cœur même du projet. L'unité, l'universalité étaient en fait les moteurs d'une redistribution pacifique des richesses et par là un puissant moyen d'intégration sociale en réduisant les inégalités: le transfert d'une partie des richesses des plus riches vers les plus pauvres. Mais nous dit C. Bec « *cette redistribution n'était pas celle envisagée par les promoteurs* ». P. Laroque l'admet postérieurement: « *à cet égard, la mise en œuvre du plan est un demi-échec* » (Revue Française des Affaires Sociales, 1985). Poursuivant son argumentation: « *Pouvait-il en être autrement?* » C. Bec répond à la question qu'elle nous pose « *alors que l'harmonisation des cotisations a échoué et que la diversité des règles selon les régimes aboutit à une redistribution des plus bas revenus vers les plus hauts et à une consommation médicale plus élevée pour les revenus les plus hauts* » (Dupeyroux, 1995). Et de rappeler les bases théoriques de la création de la protection sociale en 1946: « *la Sécurité Sociale doit être l'œuvre des intéressés eux-mêmes* » (P. Laroque) « *mais également de F. Roosevelt dans son combat pour le New Deal* ». D'ailleurs, la position de P. Laroque est très claire, il faut « *s'affranchir de la logique des assurances marchandes et promouvoir des règles de distribution plus solidaires que celles imposées par les lois du marché* ». Voilà des déclarations qui semblent bien aller dans le sens du plus de justice, d'émancipation et d'égalité.

Mais alors que s'est-il passé?

L'opposition pourtant moins nombreuse et en partie disqualifiée, peut-elle seule retourner le sens de ce projet et le réduire à ses « *origines bismarckiennes* » ou plus grave encore à un contrefeu aux aspirations populaires? Contrairement à ce que l'on croit savoir, C. Bec affirme que le « *compromis de 1945* » est très « *équivoque* ». S'agit-il d'un droit des travailleurs ou d'un « *droit de l'Homme* », « *d'un droit à la satisfaction des besoins irréductibles de chaque homme* ». Poussant plus loin la critique, l'auteure accuse le « *compromis* » de « *perversité alimentant l'illusion du pouvoir des travailleurs sur l'institution* ». Elle semble ainsi franchir le pas d'une opposition radicale à la mise en application d'un projet qu'elle a porté au pinacle. C'est peu vraisemblable. En effet, elle salue la réussite de la création d'un « *espace démocratique* ». Elle constate la vigueur de l'opposition patronale et les craintes actives des « *classes moyennes* ». Mais plus grave, elle affirme que l'ensemble des travailleurs ou non, bénéficiaires de la protection sociale est peu mobilisé par cette question (.....). Qu'est-ce à dire?

Dans son ensemble, la presse n'éclaire guère ce débat et le journal L'Humanité aurait attendu la nomination d'Ambroise Croizat au Ministère de la Santé pour faire de cet ancien secrétaire national des Travailleurs de la Métallurgie, ancien ajusteur, un héros de la classe ouvrière. C'en est un bien sûr, sa biographie l'atteste. Mais est-ce bien lui rendre service que de le sanctifier? Plus préoccupant si l'on en croit les propos de P. Laroque au sujet de « *la diminution pour l'intérêt public* », « *la distension des liens de solidarité entre les travailleurs* », « *l'individualisme accru de chaque famille* », « *un affaiblissement de la vie publique* », serait-ce là propos désabusés d'un vieil homme qui n'est plus aux affaires ou l'inéluctable évolution des démocraties annoncées par Alexis de Tocqueville? (« *De la démocratie en Amérique* », 1840). Que dire? Le paritarisme en 1967 a gravement porté atteinte aux principes fondateurs. « *Cette situation revient à donner le pouvoir au patronat* », reconnaît C. Bec, mais « *l'essentiel résiderait [pour elle], dans un manque d'éducation à la solidarité* ». Et puis la Sécurité Sociale n'est-elle pas devenue un enjeu, quand ce n'est pas une « *source d'avantages multiples* »? On est très loin de l'abnégation prêtée à Ambroise Croizat. Mais il y aurait aussi l'absence de volonté de l'État de concéder la moindre responsabilité dans la gestion financière des risques couverts. Plus encore, la raison majeure de l'échec démocratique de la Sécurité Sociale « *serait sans doute son statut à la fois service public central et institution qualifiée d'autonome* ». Dans les faits, on est loin de la coupe aux lèvres, alimentant ainsi le « *processus de déresponsabilisation collective* ». « *L'ambitieux projet de démocratie sociale* » aurait donc échoué sur les récifs de la méfiance syndicale et mutualiste à l'égard de l'État et plus profondément, selon C. Bec, sur la conception anarchique française des libertés. Fermer le ban!

À l'opposé des admirateurs du dynamisme de cette période, « *d'autres, moins nombreux, identifient ce moment historique à une trahison et le retour aux affaires des ennemis de l'esprit de Résistance. La faiblesse consensuelle du compromis obtenu dans la lutte contre le nazisme, aurait entraîné un rapide délitement des mises en application des objectifs communs. Aussi l'approche gestionnaire est accréditée comme seule réponse réaliste* ».

Nous y voilà! Après « *l'âge d'or* » des « *Trente Glorieuses* », nous voici tombés depuis 40 ans dans une crise aux multiples faces, toutes inquiétantes dont les citoyens ont le sentiment que nous ne sortirons plus. La mondialisation avancée des échanges commerciaux accentue la concurrence et stimule la compétitivité. De telles conditions pèsent directement sur « *le coût du*

travail » et par conséquent sur « *la protection sociale* ». Désormais, il ne s'agit plus seulement de « *protection* » face à la maladie professionnelle ou non, aux accidents du travail, au vieillissement ou au chômage... mais à l'ensemble de ce que l'on nomme: « *Droit du Travail* » qui recouvre clairement les droits humains fondamentaux.

La fiction de l'autonomie de l'économie au regard du politique n'a aujourd'hui plus guère de succès. Comme par ailleurs celle « *d'une société civile* ». Ce qui dévoile la nature de ces rapports, c'est bien justement la démocratie et la capacité citoyenne de porter le fer au sein de ses contradictions. On peut saluer la volonté de C. Bec de faire de la démocratie, le moteur des transformations sociales, porteuses de nos idéaux républicains, à condition de ne pas la réduire à sa dimension « *pédagogique* ». Applaudissons à la colère de l'auteure face à l'avalissement mortel d'une conception « *économiste* » de la protection sociale, brisant les aspirations « *humanistes* » de la Résistance. Oui l'approche gestionnaire du projet de la Sécurité Sociale du Conseil National de la Résistance n'est autre que la réalisation du « *détricotage* » des possesseurs de l'appareil de production, cyniquement déclarée par Denis Kessler. Et l'on peut rejoindre sans trop de difficultés, C. Bec dans sa conclusion, ce rabaissement destructeur de la protection sociale est bien la « *remise en cause explicite du consensus social-démocrate* ». Faut-il compléter ce constat en considérant que c'est d'un échec qu'il s'agit ce qui ne signifie pas d'une défaite définitive du combat mené dès l'origine de notre République pour l'égalité des droits.

Nous sommes alors à ce moment historique au cours duquel un nouveau courant politique peut faire entendre sans vergogne les louanges de l'économie capitaliste, des lois du libre-échange, de l'offre et de la demande... garants de l'autorégulation sociale et du progrès et s'opposer à toute prétention de l'État à maîtriser l'économie de marché par la planification de la production. En 1965, le Conseil National du Patronat Français (C.N.P.F.), ne craint plus d'affirmer « *qu'en matière de gestion des entreprises, l'autorité ne se partage pas* ». Milton Friedman, fondateur de « *L'école de Chicago* », obtient le prix Nobel d'économie (!) accompagnant les pires régressions et les recommandations de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (O.C.D.E.) réclamant de faire disparaître les « *rigidités du Code du Travail* ». Bref, la protection sociale est désignée comme insupportable à notre économie et C. Bec de citer Simon Nora (1983), afin de souligner les dérives d'une protection sociale plus favorable aux cadres qu'aux petits

salariés (!). Notre société voit effectivement s'aggraver les inégalités et générer l'exclusion en s'éloignant des Trente Glorieuses. L'auteure déplore la lecture essentiellement économique de l'histoire, ignorant sa dimension politique de la « redistribution » aboutissant à penser l'économie en terme uniquement concurrentiel. Pour porter plus haut le jugement, elle considère que « l'intégration européenne a participé à placer l'économie en position de référence », « le social [poursuit-elle] est subordonné à l'économique et de confirmer le respect des critères de Maastricht nécessitant de baisser les charges sociales et de maîtriser les dépenses ». Tout cela aboutit à la résurgence d'une « conception libérale [de la protection sociale] ». Au cœur de ces contradictions, figurent pour C. Bec les rapports entre la société civile et l'État. Curieux questionnement puisque la démocratie aurait théoriquement pour fonction de construire une société dont les citoyens égaux au regard du droit seraient les acteurs et donc la « sève même de l'État » devant constamment répondre aux nouvelles contradictions naissant en son sein et assurer ainsi les progrès du « vivre ensemble ». Et bien C. Bec constate qu'il n'en est rien, il y aurait conflit entre égalité et liberté. Ce serait la liberté qui aurait la prééminence au détriment de l'égalité. La « société civile devrait donc se prémunir en permanence des prétentions de l'État à la diriger ». Point de vue qu'aurait défendu P. Rosanvallon : « L'état de droit contre l'état totalitaire et/ou bureaucratique ». Nous approchons de la chute des états socialistes dirigés par des partis communistes. Cette défense de la société civile contre l'État est alors adoptée par une partie croissante de la gauche si l'on suit bien C. Bec et procéderait d'une « dépolitisation » aboutissant à une « inversion » des rapports « entre le public et le privé ».

Citant Danielle Lochak (« L'État et la société civile », 1984) : « L'association est de plus en plus présentée comme l'outil par excellence d'un mode de régulation qui ne serait ni politique, ni économique » (page 186), C. Bec pense peut-être à Karl Marx : « à la place de l'ancienne société bourgeoise avec ses classes, ses mécanismes et ses antagonismes de classes, surgit une association où le libre développement de chacun est la condition du libre développement de tous (citée plus haut). N'est-ce pas aussi le monde dont nous parle l'auteure, tout en déplorant l'abandon d'une conception démocratique de la protection sociale imposée par les choix politiques de l'État au profit d'une « banale fonction gestionnaire ».

Il est d'ailleurs rapporté tout au long de l'ouvrage, les conflits d'intérêts de classe entre le patronat et les

travailleurs au sujet de l'extension de la protection sociale, au chômage, aux retraites et à la gestion elle-même. Afin sans doute de nous éclairer sur la nature de ce combat, C. Bec tente de les réduire à des rivalités d'appareil ou mieux encore à les renvoyer dos à dos. Il apparaît pourtant dans son analyse, que ce sont principalement les organisations ouvrières qui sont porteuses de la solidarité et de l'universalité à l'opposé des « employeurs faisant de la fragmentation des conventions, de la dépendance des caisses et de la protection individuelle, des machines de guerre contre les principes fondateurs ». En 1967, le déficit de la Sécurité Sociale (voici 50 ans maintenant) devient un enjeu national et par là politique. Il faut en rétablir durablement l'équilibre financier ! Georges Pompidou alors 1^{er} Ministre, cuisine en secret les ordonnances après avoir très discrètement « consulté Force Ouvrière et le C.N.P.F. » en cours « d'aggiornamento ». Et surtout, de légitimation politique. Au nom de la sauvegarde de l'avenir de la Sécurité Sociale, le Gouvernement et ses alliés « syndicaux » vont défendre « la distinction et la spécialisation des risques », c'est-à-dire briser le principe d'unicité.

Deuxième grave coup porté à cette grande conquête : le paritarisme. Cela donne un atout essentiel au patronat mais C. Bec critique vertement alors les politiques incapables d'imposer alors un vrai plan de sauvetage aux acteurs sociaux soit par intégration de la protection sociale dans le Plan, soit par la fiscalisation qu'elle soutient. 1967 couronnerait une conduite d'évitement y compris à l'égard des honoraires médicaux.

L'hostilité de l'auteure à la cotisation sociale est affirmée. Économiquement incohérente, liant le financement au taux de chômage, elle serait socialement injuste, seules les cotisations salariales augmentant depuis 1980. Plus grave, les exonérations vont se multiplier et tirer vers le bas les salaires. Enfin 1967 va repousser le financement par l'impôt sur le revenu, juste aux yeux de C. Bec puisque progressif. Un dé plafonnement des cotisations sociales se met en place de 1967 à 1990, puis la cotisation sociale généralisée (C.S.G.) est instaurée, elle inaugure la fiscalisation de la Sécurité Sociale. Désormais, on ne parle plus d'un projet de société, mais d'un projet économique. Cette lecture permanente de l'auteure est bien surprenante. Comment peut-on isoler l'économie du politique ? « Il s'agit moins d'organiser une société juste et redistributive que de mettre en place les conditions [favorables] à une économie concurrentielle. » Un tel choix n'est-il pas un aveu politique ? Après tout pour-

quoi le modèle économique qui prévaut, responsable de l'oppression, des inégalités, de la misère et souvent également des guerres, devrait être définitivement considéré comme le seul acceptable sous prétexte que les économies socialistes ont tragiquement échoué? La créativité est bien la caractéristique première des humains. N'ont-ils pas fondé les principes d'égalité, de liberté et de fraternité? Prodigieux, non? Or, le deuil d'une solidarité effective est-il tacitement fait si l'on en croit notre écrivaine? En 1987, lors de la convocation des États Généraux de la Sécurité Sociale, un autre Premier Ministre, également futur candidat aux élections présidentielles, aurait pour objectif de réinsuffler de la démocratie à cette grande institution. Il est convenu tant du côté politique (Philippe Séguin), que du côté syndical (André Bergeron) qu'on ne saurait en faire « *un débat politique* ». Stupéfiant! C. Bec en ferait volontiers l'occasion de débat académique (page 205). Dans les faits, seuls les « *experts s'exprimeront, sans jamais omettre de rendre hommage à la vieille et grande Dame* ». P. Laroque est présent. Ambroise Croizat est mort depuis 36 ans. À cette occasion, C. Bec n'y va pas par quatre chemins: « *l'effondrement de l'idée socialiste emporte avec lui toutes solutions alternatives à la vague néolibérale alors même que ceux qui s'en réclament, se convertissent au libéralisme tout en le déniaient* ». Et plus loin à propos de la « *dualisation sociale* », créant le personnage de l'assisté – exclu –, elle tance le droit « *véritable vecteur de dépolitisation* » qui « *multiplie les droits individuels* » et « *crée la fiction d'une société libre et agissant en dehors du politique* » (!). Quant aux Gouvernements, ils poussent à l'assurance par capitalisation individuelle « *désormais investie d'une valeur politique et morale* ». Même tendance pour les retraites « *le tabou de la capitalisation est tombé chez les responsables syndicaux* ». On en arrive au renversement des inégalités et à l'aggravation de la pauvreté. Le système de santé n'est pas épargné, qu'il s'agisse de la « *limitation de la démographie médicale* », de « *l'encadrement des budgets hospitaliers* », de la création de « *franchises et de forfaits* ».

S'y ajoutent des « *transgressions négociées, des tarifs conventionnés des honoraires médicaux* ». Didier Tabuteau est alors cité et: il affirme que se met en œuvre « *une stratégie de vases communicants entre complémentaires et l'assurance maladie obligatoire* » et pour C. Bec « *la logique de marché est en marche* ». Tout est dit et précisément jusqu'à la « *refondation sociale* » prônée par le Mouvement des entreprises de France (M.E.D.E.F.) et devant aboutir à un « *nouveau pacte social* ». Nous ne sommes plus loin du nouveau

« *Code du Travail* » et des mises en demeure de Denis Kessler (2009). « *Cette logique réformatrice* » (!) est commune à l'Europe et les maltraitements dont sont victimes les peuples grec, espagnol, portugais... est à ce titre fort exemplaire. L'hôpital devient « *entreprise* » et son directeur « *manager* » sous l'autorité de l'Agence Régionale de l'Hospitalisation qui devient l'Agence Régionale de Santé, concentre tous les pouvoirs et fait de la démocratie sanitaire un paravent à ses dictats. L'État « *appelé à stimuler et à contrôler la mise en œuvre de la logique économiste, de sa diffusion dans l'ensemble du fonctionnement social, est par là même contraint de gérer les conséquences de la décohésion sociale* ».

C'est ainsi que nos riches pays connaissent toujours une pauvreté chronique d'environ 10 % de leur population, malgré les « *projets pilotes* » élaborés contre cette calamité générée par notre propre économie et les politiques qui la soutiennent. Il a fallu rouvrir les « *soupes populaires* ». Ce peuple des « *laissés pour compte* » serait absent des luttes de classes nous dit C. Bec sans doute pour souligner qu'ils sont abandonnés par la classe ouvrière elle-même (!). Il existe même de « *nouveaux pauvres* » et le chômage ne cesse de grandir. La Sécurité Sociale montrerait son impuissance face à cette tragédie et légitimerait « *sa remise en cause radicale* ». « *L'échec des luttes contre la pauvreté au nom des Droits de l'Homme n'est-il pas l'échec du retour au droit en lieu et place d'une orientation politique collective? Alors qu'il était jusque-là l'instrument d'une politique publique, il tend désormais à se substituer à elle au nom des droits de l'individu qu'il se donne pour tâche de faire advenir* ». Ce point de vue ne manque ni d'originalité, ni de rigueur. Il justifie un retour à notre glorieux passé révolutionnaire et à l'émergence des « *Droits de l'Homme* ». D'autant que va survenir dans la démonstration la disqualification du socialisme comme alternative au libéralisme. « *Les Droits de l'Homme luttent contre l'arbitraire des pouvoirs et trouvent dans la chute du mur de Berlin leur étendard* ». Mais après la Deuxième Guerre Mondiale, la protection sociale est pensée comme un droit universel. La conception même de la Sécurité Sociale requiert en effet d'élever ce droit au rang des Droits de l'Homme. Elle devient un droit fondamental avec la Constitution de la V^e République (article 34). Mais « *ce recours à la Constitution* » n'est pour C. Bec que « *l'extension d'un mouvement plus ample résultant de la crise de nos démocraties* ». Les plus faibles deviennent dépendants pour leur survie. Ils sont stigmatisés pour leur incapacité à maîtriser leur destin (!).

« *En restant des droits pauvres, ces droits fondamentaux restent de pauvres droits* ». Ils laissent à l'individu lui-même la liberté illusoire de se construire par ses seules forces dans un affrontement inégal avec des logiques hostiles et pour conclure : « *Le recours aux Droits de l'Homme dans la version abstraite de droits fondamentaux privés de rôle institutionnels et politiques susceptibles de permettre leur concrétisation, se révèle non seulement incantatoire mais préjudiciable. Dans ce contexte, en effet, les Droits de l'Homme dissociés des droits sociaux et collectifs se dégradent en principes inopérants qui cependant légitiment l'individualisation des politiques, consacrent la déconnexion entre les situations individuelles et collectives, alimentent les processus de désappartenance et de dépendance. Entre 1945 et aujourd'hui est survenu un basculement majeur* », dit-elle : « *L'idée socialiste qui fondait sur le politique tout à la fois la garantie des droits individuels et le gouvernement du collectif a cédé la place à la reconnaissance de la primauté de l'économie couplée à l'invocation rituelle des Droits de l'individu. La démocratie se prive ainsi des institutions susceptibles de protéger la source qui est au fondement de cette configuration, porte l'illusion d'une émancipation individuelle qui dispenserait d'une organisation solidaire de la société. L'échec patent de cette orientation invite à appréhender à nouveau la question de la protection dans les termes d'une solidarité délibérée et éduquée qui seule donnerait sa chance à l'exercice de la responsabilité d'une démocratie renouvelée* » (page 305).

Pour conclure, pourquoi de telles omissions ?

Ces écrits savants apparaissant parfois obscurs ne sont pas seulement ceux d'une experte des questions sociales, ni d'une militante désillusionnée, mais bien ceux d'une femme en quête de justice.

Cependant, on doit constater et pour l'auteur de ces lignes déplorer, qu'un tel ouvrage à bien des égards précieux, ait à peine évoqué le rôle éminent, principal même, joué par les travailleurs depuis 1789 et le développement de la grande industrie dans cette affaire.

C'est de leurs luttes, dures, trop de fois ensanglantées, par des répressions violentes nécessitant des organisations qui semblent parfois brutales, qu'émergent les revendications sociales les plus élémentaires et toujours collectives. C'est de leurs luttes que naissent l'exigence d'émancipation, du bien-vivre, de la dignité. « *L'idée socialiste* » ne vient ni du Ciel, ni des classes dominantes, ni seulement des couches savantes, ils en sont souvent les fondateurs et toujours les acteurs. La lecture de l'ouvrage de C. Bec laisse parfois un sentiment de

grande complexité sinon d'inextricabilité qu'aurait sans doute éclairé l'évocation du courage de ces femmes et de ces hommes, leur sens de la solidarité, leur altruisme même, leur forte conviction de la justesse de leurs combats. Rien de plus encourageant.

Ce n'est pas rien tout de même de choisir le maquis face au nazisme. Ils n'étaient pas les seuls certes, mais ils étaient plus nombreux et ils l'ont payé très cher, de leur vie. C'est de cet engagement qu'est née la Sécurité Sociale. Le couple Pierre Laroque-Ambroise Croizat est à ce titre exemplaire.

Le premier on l'a dit n'est pas seulement « *un grand serviteur de l'État* », un républicain convaincu et déterminé à défendre le progrès social, il se met au service de la France libre dès 1943. C'est aussi et surtout un défenseur ardent de l'Ordonnance de 1945 créant la Sécurité Sociale, un conseiller précieux et collaborateur dévoué au ministre du Travail qui met en place tout le dispositif d'application du Plan de Sécurité Sociale. Le second, ouvrier ajusteur mécanicien devient rapidement responsable syndical et militant politique, secrétaire général du Syndicat de la Métallurgie, loin d'être un parvenu mais un bureaucrate suffisant, il est un homme simple, et sa biographie est assez bien connue, un combattant qui veut que le monde soit meilleur, mû par la volonté inflexible d'y consacrer sa vie. Député du parti communiste français, il est emprisonné en 1939 comme tous les parlementaires de son parti à la suite de la signature du pacte germano-soviétique. Libéré en 1943 alors qu'il croupit dans un bagne algérien, 3 mois après l'arrivée des troupes alliées, il participe au titre de la CGT à la Commission Consultative du Gouvernement Provisoire d'Alger.

À la Libération, il siège à l'Assemblée Nationale et est nommé en novembre 1945 Ministre du Travail, puis en janvier 1946 Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale jusqu'en mai 1947, date de l'éviction des Ministres communistes du Gouvernement Ramadier. Retrouvant ses activités politiques et syndicales, il se battra jusqu'à sa mort (1951) pour assurer la mise en œuvre de la Sécurité Sociale. Cet homme mérite aussi reconnaissance et respect, d'autant qu'avec P. Laroque l'accord et la collaboration furent fructueux. Alors pourquoi cet ostracisme à l'égard de ce valeureux combattant de la Protection Sociale, tout juste désigné dans l'ouvrage de C. Bec ? Il est bien difficile d'imaginer qu'une universitaire de cette qualité puisse délibérément négliger une page aussi significative de l'histoire qu'elle narre avec érudition en raison d'une

hostilité farouche au courant politique auquel il appartient. Est-ce juste et scientifiquement admissible? Il est vrai que les archives sont sans doute pauvres à ce sujet. Mais cela suffit-il à expliquer ce quasi-silence?

Ambroise Croizat n'est ni un saint, ni un martyr. Comme qui que ce soit, il ne mérite aucun culte. L'admiration, l'estime, la sympathie, la reconnaissance, c'est d'un autre ordre. Le refus de toute forme d'hagiographie est évidemment nécessaire à toute démarche historique. Or le parti auquel il appartenait n'était pas irréprochable à ce sujet. Certes, mais était-il le seul hier et aujourd'hui encore à souffrir de ce travers? Non, bien sûr. Ambroise Croizat est un homme qui revendique son appartenance sociale, ses engagements politiques avec une incontestable fierté. Ce n'est sans doute pas goûté par tous. Son rôle historique a-t-il été surestimé par son parti et effacé par ceux, historiens ou non, qui l'ont combattu? Cette question si elle relève d'un « *tabou idéologique* » ou plus simplement de préjugés n'en est cependant pas moins posée aux historiens, censés par leurs fonctions et leur éthique être protégés de ces défaillances de l'esprit (Paul Cesbron, 2014).

Ces critiques étant écrites, tout n'est pas dit cependant

L'auteure, sociologue et juriste, assume courageusement une position politique social-démocrate clairement définie. Elle constate ce qu'elle considère comme un échec à la fois social et politique (de la protection sociale et par là de « *l'idée socialiste* ») et du courant qui l'a porté. Faut-il dire à nouveau que l'histoire si elle est écrite par les élites sociales et culturelles, elle est fondée, vécue et construite par les bras, les corps, les consciences, les affects des femmes et des hommes, des plus modestes aux plus « *sophistiqués* » et qu'ainsi la démocratie n'est pas une institution mais un processus, un mouvement permanent fait d'avancées et de reculs parfois tragiques dont on ne peut tenter de se prémunir que par un combat de tout instant. Prétendre avec satisfaction que les pays occidentaux sont des démocraties, relève en dernière analyse de la suffisance puérile et de l'occultation angoissée de notre propre histoire. « *Notre liberté* » reste encore celle des grands fauves. La démocratie, si son expérience nous apprend à « *vivre ensemble* », c'est sa principale fonction, si dans ce cadre irremplaçable nous apprenons des autres et de certaines et certains, plus avancés que d'autres, elle ne s'apprend pas auprès d'élites sociales et politiques, mais auprès de tous dans le dur combat de notre propre émancipation. Et ce combat est bien universel et créateur d'histoire.

Or quelle est aujourd'hui la cause principale de l'oppression qui justifie cette lutte? N'est-ce pas justement un mode de production de richesses qui nous sont nécessaires, bienfaitantes et émancipatrices, mais dont la logique dans notre économie, si elle apparaît marquée par « *la main de Dieu* » (Adam Smith), en raison de ses incommensurables capacités créatives, produit aussi sans fin les inégalités alors invraisemblables, aux yeux de C. Bec elle-même, et qui l'écrit précisément, de la misère toujours, de la violence et des instruments de guerre souvent, plus effroyables, après une Deuxième Guerre Mondiale qui a mené le monde au bord de la destruction complète. Ce mode de production qui fait marché de tout y compris du corps humain, détruit également notre propre maison commune, la planète Terre, dans sa fuite en avant qui l'entraîne vers des productions inutiles et nuisibles, leur surconsommation réduisant les humains à l'état avilissant de « *consommateurs* ». Cette économie, C. Bec s'en plaint à juste titre. Elle dénature tout jusqu'à la protection sociale qui pour elle avait pour but de construire une société meilleure, pacifiée, par ce miracle d'une plus juste « *répartition des richesses, redistributive* ». Refusant la remise en cause de la propriété privée des moyens de production et d'échanges au nom de « *la liberté* » et confirmée dans ce refus par l'échec tragique de la première tentative historique de construction du socialisme, l'auteure de « *la Sécurité Sociale, une institution de la démocratie* » (2014) ferme ainsi toute possibilité de sortir du labyrinthe infernal qu'elle nous dépeint sans concession. Saluons son courage puisque son hymne à la « *collectivité* », comme « *voie royale d'émancipation des personnes humaines* » se termine par une rude et belle critique des Droits de l'Homme réduits aux droits de l'individu qui « *porteraient l'illusion [de son émancipation], qui dispenseraient d'une organisation solidaire de la société* ». Remercions-là.

Le courrier des lecteurs

Lettre de M. Frédéric Rauch, rédacteur en chef de la revue *Economie & Politique* :

« Le besoin d'une sécurité de l'emploi et de la formation¹¹⁸ (ou sécurité sociale professionnelle pour la CGT) et les besoins d'une réponse sociale et publique aux défis environnementaux sont liés. Tous deux répondent, socialement et écologiquement, aux logiques de prélèvement du capital sur la richesse produite pour accroître les profits par une logique d'utilisation de l'argent et des institutions (anciennes ou nouvelles à créer) pour l'épanouissement des capacités humaines et le respect de la planète. Ils renforcent la responsabilisation sociale de l'entreprise. La SEF contribue à la recherche d'un dépassement du marché du travail et à une éradication progressive et radicale du chômage, mais sans renoncer aux potentialités de mobilité et de souplesse des entreprises introduit par la révolution informationnelle. L'enjeu est celui d'une mobilité de progrès choisie par les salariés tout au long de leur vie professionnelle. Plutôt que de subir le chômage lorsqu'ils sont licenciés, il s'agit de leur permettre de bénéficier de formations afin qu'ils puissent retrouver un emploi et leur maintenir un revenu équivalent à leur salaire jusqu'à ce qu'ils retrouvent cet emploi, au moyen d'un service public de l'emploi et de la formation rénové auquel ils seraient immatriculés dès 18 ans, à l'instar de ce qui est fait pour la sécurité sociale. Le financement de ce dispositif nouveau serait assuré par les fonds publics actuellement alloués à Pôle emploi, aux services publics de la formation, au secteur privé de la formation (qui serait intégré dans le service public de l'emploi et de la formation sous réserve de reconnaissance des objectifs publics) ainsi que par une cotisation nouvelle sur la richesse produite dans l'entreprise. Articulé à une politique de mobilisation de l'argent (public mais aussi privé: la création monétaire et le crédit), le financement serait alors assuré par la dynamique de création d'emplois et de qualifications ainsi générée. De sorte que le salarié serait pris en charge tout au long de sa vie sans risque de tomber dans l'exclusion sociale faute d'emploi, et pourrait développer par ailleurs ses propres capacités humaines, en même temps que se développerait l'activité économique. Quant aux enjeux environnementaux, ils relèvent d'une démarche similaire et complémentaire. Actuellement, les critères de gestion des entreprises privilégient la rentabilité financière contre l'emploi mais aussi contre la préservation de la planète et de l'environnement. Cette stratégie de financiarisation

pèse à la fois sur la santé des salariés par les modes de gestion interne de l'activité et du personnel (lean management, manque de personnels, instabilité du travail et insécurité de l'emploi...) et sur l'environnement, la nature étant une variable d'ajustement des coûts aux profits de l'entreprise (exploitation outrancière des ressources naturelles, appropriation des terres...). À l'inverse, la recherche d'une sécurité de l'emploi et de la formation privilégiant le développement de l'emploi qualifié s'appuie sur une dynamique de financement de l'activité qui cherche à critériser l'utilisation du crédit pour l'emploi et non pour le seul profit financier. Cette critérisation peut aussi intégrer des paramètres écologiques: le paramètre de l'économie des ressources naturelles, celui de la préservation de la biodiversité, celui du respect de la santé environnementale, etc. Plus ces critères sociaux et environnementaux seraient respectés et occuperaient une part importante dans les projets de développement de l'entreprise, et moins le coût du crédit serait important et plus l'aide publique serait importante. Évidemment cette nouvelle critérisation dans l'utilisation de l'argent induit en parallèle pour la soutenir, un développement massif des dépenses de service public pour la recherche, les infrastructures publiques, les formations et reconversions d'emplois pour tenir compte du développement écologique. Ce qui naturellement interroge la pertinence des politiques d'austérité et la stratégie européenne actuelle de création monétaire de la Banque centrale européenne aux banques nationales... En bref, dans les deux cas, il s'agit clairement d'une recherche de sortie de crise, mais il s'agit aussi d'une volonté de respecter un impératif de vie et de sécurisation des trajectoires de vie des personnes et plus généralement du vivant sur la planète. Et ceci sans renoncer à la modernité. »

¹¹⁸ SEF

Les documents

Démocratie en santé : les illusions perdues

Contribution au rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (réalisé par Madame Huguette Mauss) sur le pilotage de la démocratie en santé au sein du Ministère des affaires sociales et de la santé

Par Thomas Dietrich, responsable du secrétariat général de la Conférence nationale de santé (CNS)
de mars 2015 à février 2016

*NDLR : les propos tenus dans cette contribution n'engagent que son auteur ;
nous donnons ici de larges extraits de ce texte particulièrement significatif concernant l'état
de la « démocratie sanitaire » dans notre pays. Les passages supprimés sont indiqués par (...)*

« Et avec quelle quantité d'illusions ai-je dû naître
pour pouvoir en perdre une chaque jour ! »
Émile Cioran

En guise d'introduction : courte dissertation sur les moulins à vent

Petit, je m'étais trouvé un frère d'encre et de papier en la personne de Don Quichotte. Devenu adulte, cela n'a guère changé. Je crois comme lui que la vie ne vaut la peine d'être vécue que si on la met au service des autres. Lui se battait pour la veuve et l'orphelin, pour faire de sa Dulcinée la reine de royaume lointains, moi, j'ai décidé de me mettre au service des citoyens. Cela aurait dû être en Afrique, au Tchad ou en République Centrafricaine : mon idéalisme forcené et mon indéfectible capacité à me faire des ennemis en ont décidé autrement. Voilà comment j'ai été amené à travailler pendant un an en tant que responsable du secrétariat général de la Conférence nationale de santé, plus grande instance de démocratie en santé de France.

Quel rapport avec Don Quichotte, me direz-vous ? Certes, je ne me rendais pas au Ministère juché sur un bourrin et coiffé d'un saladier, redoutant une hospitalisation sans consentement à la demande de mon chef de service. (...) En guise de moulins, j'ai cru à la mission qui m'a été confiée ; un peu trop peut-être. J'ai cru qu'il fallait donner à la CNS la place qui lui revient, au cœur de notre système de santé. J'ai cru qu'il convenait d'aider au développement de la démocratie en santé, ce concept « bizarre, un peu flou » mais « indispensable » (Libération, 7 juillet 2015) ; si indispensable que nos politiques l'ont imposé comme un des cinq

pilliers de la stratégie nationale de santé. En entrant au Ministère, je ne nageais donc pas à contre-courant. Il me semblait même que le cabinet et l'ensemble des directions d'administration centrale s'étaient données le mot : il fallait développer l'expression des usagers, de ceux qui jusqu'au début des années 2000 étaient restés des sans-voix, coincés au fond de leur lit d'hôpital ou cloués à leur chaise roulante, et leur permettre de participer à la co-construction des politiques publiques en santé. La CNS était le lieu idéal pour qu'émerge cette expression ; l'orientation d'alors des politiques publiques gonflaient ses voiles. Ne restait plus qu'à se laisser porter.

Vous rirez sans doute de ma candeur. Les moulins n'étaient pas des géants, et ils ne m'ont pas envoyé vers les étoiles, mais bien dans la boue. Car la démocratie en santé n'est pas la reine de l'échiquier ; elle en est le fou. Et avec elle, tous ceux qui y croient ; ces bénévoles, usagers, professionnels de santé, élus, partenaires sociaux, qui donnent de leur temps et de leur énergie dans des instances nationales (CNS, CNCPH, CNRPA), territoriales (CRSA, Conférences de territoire) ou liées à un établissement de santé (CRUQPC, CVS) ; ceux-là même qui croient que la réflexion issue du terrain fera évoluer notre système de santé, alors qu'elle ne servira que de faire-valoir.

S'il faut user d'une expression quelque peu triviale, j'emploierais celle de mascarade. J'en suis désormais convaincu : la démocratie en santé n'est qu'une vaste mascarade montée par les hommes et les femmes politiques pour faire croire à une certaine horizontalité

de la décision publique en santé – alors qu'elle n'a jamais été aussi verticale. Et tout ceci au détriment des citoyens, dont on utilise les deniers pour mettre sur pied des instances consultatives qui, comble du cynisme, ne doivent à aucun prix remplir le rôle qui leur a été assigné par la loi. Désarçonné, conscient que les amples moulinets de ma lance ne jetteront personne d'autre à terre que moi-même, j'ai donc décidé de signer ma reddition en quittant mon poste. Ce fut pour moi un déchirement; la CNS est une instance pour laquelle j'ai profondément aimé travailler et dont je suis intimement persuadé de l'utilité. J'avais ambitionné pour elle une place de plus en plus importante au sein de l'appareil décisionnel public, car j'estimais que la parole de ses membres étaient une véritable valeur ajoutée pour des fonctionnaires trop souvent cantonnées à leurs bureaux du VII^e arrondissement de Paris; la parole des « vrais gens » au secours des technocrates, en quelque sorte.

(...) « Je serai donc la bouche des malheurs qui n'ont point de bouche », comme l'écrivait Aimé Césaire.

(...) Parce que la démocratie en santé vaut bien ce dernier baroud d'honneur.

1. Conférence nationale de santé: impressions soleil levant

Avril 2015. C'était hier et pourtant, cela me paraît déjà si lointain. La CNS venait d'être installée pour une nouvelle mandature de trois ans, jusqu'en 2018. Bernadette Devictor (représentante de la Conférence régionale de la santé et de l'autonomie Rhône-Alpes) avait été réélue présidente, les membres étaient enthousiastes à l'idée de contribuer, en influençant tant les parlementaires que le ministère, au projet de loi de modernisation de notre système de santé (PLMSS). Porté par ce souffle nouveau, j'avais rédigé un article pour le DGS Infos, tentant d'expliquer sur un ton peu orthodoxe mais néanmoins fidèle à la réalité ce qu'était la CNS. Il faut vous préciser ici que le DGS Infos est la feuille de chou officielle de la Direction générale de la santé, ennuyeuse au possible lorsqu'elle ne se transforme pas en panégyrique louant la politique ministérielle. D'ailleurs, mon article n'avait pas dû remplir la jauge de médiocrité nécessaire pour pouvoir être publié. Le DGS, se sentant soudain pousser une vocation de censeur soviétique, prit son stylo et, du grand trait rouge de la bêtise et du mépris, barra mon article en ajoutant la mention: « Pas assez administratif. À refaire. ». Cette contribution à votre rapport IGAS sera donc l'occasion de réparer ce que je

considère assez égoïstement comme un tort. Non pas que je souhaiterais me venger de cette censure, mais je pense que cet article reflète bien ce que devrait être, dans l'idéal posé par la loi de 2004, la CNS.

La Conférence nationale de santé, combien de divisions?

Art. L. 1411-3 du Code de santé publique. – « La Conférence nationale de santé, organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la santé, a pour objet de permettre la concertation sur les questions de santé. Elle est consultée par le Gouvernement lors de la préparation du projet de loi définissant les objectifs de la politique de santé publique mentionnés à l'article L. 1411-2. Elle élabore notamment, sur la base des rapports établis par les conférences régionales de santé, un rapport annuel adressé au ministre chargé de la santé et rendu public, sur le respect des droits des usagers du système de santé. Elle formule des avis et propositions au Gouvernement sur les plans et programmes qu'il entend mettre en œuvre. Elle formule également des avis ou propositions en vue d'améliorer le système de santé publique. Elle contribue à l'organisation de débats publics sur ces mêmes questions. Ses avis sont rendus publics. »...

La CNS, c'est 120 membres et leurs suppléants, répartis en 8 collèges. Vous allez me rétorquer que cela vous laisse plutôt de marbre et moi je vous répondrai qu'ils représentent l'ensemble du champ de la santé, du médico-social et d'une partie du social. S'y retrouvent les élus, les représentants d'usagers, les représentants des Conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA), les partenaires sociaux, les acteurs de la protection et de la cohésion sociale, de la prévention, les offreurs de service en santé, les acteurs de la recherche... Reprenez votre souffle, je m'interromps là.

Si Saint Louis rendait la justice sous un chêne, la CNS rend des avis indépendants dans des salles de réunions – les arbres devant le Ministère ayant été coupés. Elle organise également des débats publics, rédige des rapports annuels sur le respect des droits des usagers. Jusqu'ici, rien de bien original; sauf que ses actions aident à l'orientation des politiques de santé publique de notre pays sur des sujets aussi importants que la fin de vie, l'adaptation de la société au vieillissement et la santé des jeunes. Dernier point, et non des moindres: la CNS est démocratique. On y organise même des élections, des vraies, pas comme dans Astérix en Corse, où l'on jette les urnes encore fermées à la mer et où l'on se bagarre pour savoir qui a gagné.

Le 9 avril dernier, au sein du Ministère, 106 membres de la CNS sur les 114 actuellement nommés ont réélu Madame Bernadette Devictor à leur présidence. Ils ont également choisi leur commission permanente et leur commission spécialisée dans le domaine du droit des usagers, continuant ainsi à se poser comme l'instance de démocratie en santé la plus large et la plus représentative. L'après-midi du 9, la CNS a été installée pour une nouvelle mandature 2015-2018. Et si jamais vos pas vous ont porté jusqu'en salle Laroque, vous avez pu voir, lecteur, que cette instance n'a rien d'un comité Théodule. Au contraire, elle est forte de centaines de divisions, présidente, titulaires, suppléants et aussi son secrétariat général rattaché à la DGS, prêts à partir pour trois ans encore à l'assaut des réformes si nécessaires à notre système de santé. »...

2. Indépendante comme un mandchou

Auriez-vous souvenir d'un des plus fameux films de Bertolucci, le Dernier Empereur de Chine? Le réalisateur décrivait avec un réalisme glaçant la république fantoche du Mandchoukouo, qui n'avait d'indépendante que le nom dans les années 30 et qui était en réalité gouvernée par les Japonais. Pour la CNS, eh bien, c'est un peu pareil; à ceci près qu'en ce qui la concerne, l'illusion de liberté est savamment entretenue par le Ministère. A part quelques initiés au fait du scandaleux jeu de dupes qui se trame en coulisses, la grande majorité des membres de la CNS ignore que les dés sont pipés.

Permettez-moi ici d'illustrer mon propos par un exemple particulièrement frappant: le 25 septembre dernier, la CNS a rendu un avis sur la proposition de loi créant de nouveaux droits pour les personnes malades et en fin de vie. Cet avis, disons-le tout de go, n'avait rien de révolutionnaire. Un extrait pour l'illustrer: « *L'avis de la Conférence ne remet pas en discussion les grands fondements qui ont présidé à l'élaboration de la proposition de loi, et qui ont fait l'objet d'un impressionnant travail dialectique en amont (...). Il n'a pas pour vocation de se prononcer sur le « suicide assisté » ou sur « l'exception d'euthanasie ». Il n'exprime que de modestes, mais non moins importantes ambitions: d'une part, de permettre à la Conférence de s'exprimer une nouvelle fois sur ce sujet, et d'autre part, de participer à la co-construction de ce texte législatif, en bénéficiant pour ce faire des expériences et des points de vue de ses membres, aussi multiples qu'enrichissants. Afin que cette loi ne devienne pas le tombeau des espérances déçues, et que, devenue caduque tout autant qu'inefficace, elle ne doive très vite être remplacée par une autre, la C.N.S. formule quelques*

propositions et/ou amendements regroupés dans cet avis. »
Pas de quoi fouetter un chat, donc...

Pourtant, il semblerait que la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Madame Marisol Touraine en avait décidée autrement. Il faut dire qu'elle avait déjà été passablement échaudée par l'avis de la CNS sur le projet de loi de modernisation du système de santé en date du 6 juillet 2015. Celui-ci invitait les pouvoirs publics à, je cite, « *ne pas rester au milieu du gué* » et à pousser plus avant dans les réformes. L'avis sur la proposition de loi « fin de vie » fut la goutte d'eau qui fit déborder le vase. La Ministre rentra dans une colère noire à l'encontre de la CNS, qualifiée par des membres du cabinet d'instance « inutile » et « incontrôlable ». Ovide aurait parlé des foudres de Junon s'abattant sur une Conférence qui n'avait rien fait d'autre que de remplir sa mission. Car oui, la colère de la Ministre était illégitime. La CNS n'est pas un service administratif et n'est pas dans l'obligation de se conformer à un quelconque devoir de réserve. Elle est une instance indépendante et rendre des avis sur les projets ou propositions de loi fait partie des prérogatives qui lui ont été confiées par le décret n°2011-503. Qu'ils soient laudateurs ou critiques, les pouvoirs publics doivent les accepter, et idéalement en tenir compte. Et celui qui s'hasarderait à remettre en cause cette indépendance foulerait aux pieds les principes les plus élémentaires de la démocratie en santé. D'aucuns savent que la Ministre a défendu à contre-cœur la proposition de loi Leonetti-Claeys sur la fin de vie, étant elle-même personnellement favorable à l'euthanasie et au suicide assisté. Ce n'était pas une raison pour imposer aux autres, et surtout aux membres de la CNS, de faire profil bas.

L'ire ministérielle, comme vous pouvez vous en douter, est une maladie très contagieuse. À une vitesse prodigieuse, elle s'empara du directeur général de la santé, de son chef de service en-dessous de lui et de toute la hiérarchie de la DGS. J'ai pu alors constater que l'un des principaux symptômes de cette maladie se révèle dans la « réunionite aiguë ». Par conséquent, j'eus le privilège d'être convoqué à un chapelet de « points CNS », où l'on me reprocha un avis dont je n'étais d'ailleurs nullement responsable – la parole des membres n'étant pas soumise au contrôle du secrétariat général de l'instance. Très vite, le loup sortit du bois. Lors de plusieurs réunions tenues la semaine du 12 au 16 octobre en présence de B. V. et de C. P., chef de service, secrétaire général de la DGS, il fut exigé que je fasse relire les avis ou contributions de la CNS

par le cabinet de la Ministre, préalablement à leur publication. Ainsi, le cabinet pourra expurger tous les passages qui lui sembleraient trop contestataires. Bien entendu, je refusais, m'arc-boutant sur le décret disposant de la liberté de parole de la CNS et étant tout à fait conscient que si je cédaï, ce serait signer l'arrêt de mort de l'instance. Cette demande fut répétée de manière directe à au moins deux reprises (...). Malgré leur insistance presque agressive, je ne cédaï pas et sans doute au fait de l'irrégularité de leur demande, ils reculèrent. Toutefois, dans les semaines qui suivirent, des événements significatifs vinrent confirmer cette soudaine « disgrâce » de la CNS, coupable aux yeux de la Ministre d'un crime de lèse-majesté. J'aurai l'occasion d'y revenir au cours des prochaines pages.

En attendant, je ne peux m'empêcher de songer aux membres de l'instance, ces bénévoles qui prennent sur le temps souvent précieux, qui viennent de province et d'outre-mer, font des heures de train et d'avion mal-indemnisées pour participer à des réunions, croyant qu'ils contribueront à l'évolution de notre système de santé; et que l'on puisse vouloir les déposséder de leur parole paraît presque incroyable. C'est pourtant la triste vérité. Car oui, la CNS, à défaut d'être têtue comme une bretonne ou indécise comme un normand, est bien indépendante comme un manchou.

3. Voltaire, reviens, ils sont devenus fous!

Cette fatidique semaine d'octobre 2015, un autre événement indésirable grave - comme on le désignerait dans le milieu hospitalier - survint. Le vendredi 16 octobre exactement (...) Après une bonne année d'interruption, la Présidente de la CNS avait souhaité relancer la lettre d'informations de l'instance à destination des membres, des journalistes mais aussi de tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin par la démocratie en santé. Cette lettre d'informations devait être ouverte par un éditorial à sa signature dont je vous livre ici des extraits (que son auteure veuille bien me le pardonner, mais il est indispensable pour éclairer mon propos) :

La Conférence nationale de santé amorce une nouvelle mandature. Après les élections du 9 avril dernier, elle s'engage pour 3 années qui s'annoncent capitales pour l'avenir de notre système de santé. La CNS n'entend pas rester au bord du chemin. Riche d'une représentation comportant l'ensemble des acteurs du champ de la santé, du médico-social et du social, forte d'expériences, de compétences, de points de vue aussi divers que pertinents, elle a vocation à peser sur l'évolution des politiques publiques. (...) Et puis, il y aura bien sûr le débat public. Forte de son expérience, résolue à contribuer à la politique de prévention tout en

ciblant le gain en compétence des populations dans la perspective de réduire les inégalités de santé, la CNS a décidé de s'emparer d'un sujet capital, la vaccination. Elle le mettra en discussion afin que soit renouvelée la politique en la matière. Elle ne peut que souhaiter que ce débat public, voulu à la fois par notre instance et par Marisol Touraine, lui soit effectivement confié. En effet, l'organisation du débat sur la vaccination par nos soins serait en cohérence avec nos missions et les priorités affichées en faveur de la démocratie en santé, tant dans la stratégie nationale de santé que dans le projet de loi de modernisation de notre système de santé. Nul ne doute que la CNS est en mesure de respecter des critères d'impartialité et de transparence très stricts (gages d'un véritable débat public), permettant à chacun de s'exprimer quelle que soit son opinion sur la vaccination. Car, oui, la CNS se doit d'être la figure de proue de la démocratie en santé. Elle permet l'expression de tous, collectivités territoriales, usagers, offreurs de soins, acteurs de la prévention ou de la cohésion sociale, représentants des Conférences régionales de la santé et de l'autonomie; ce qui fait sa force et sa légitimité. Lieu d'échanges et d'élaboration de voies nouvelles, acceptables par tous, son positionnement autonome lui permet de ne refuser aucune question, aucun débat, aucune prise de position. Bien loin d'être une simple chambre d'enregistrement, elle peut approuver, critiquer, conseiller, émettre des réserves, dans une démarche volontariste de co-construction des politiques publiques. La démocratie en santé n'est pas un acquis. Elle doit se développer, étape par étape, inlassablement. Depuis des années, la CNS a pour ambition de jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu par la loi dans le système de santé français. Elle entend en faire profiter l'ensemble de la population, usagers et professionnels, en prenant en compte leurs attentes et leurs analyses. Aujourd'hui, la CNS est clairement identifiée. Au cours de ces trois prochaines années, nous allons faire en sorte qu'elle devienne incontournable!

Je tiens à préciser que chacun des travaux évoqués dans cet éditorial avait été approuvé par l'assemblée plénière de la CNS, et inséré dans un programme de travail de la mandature 2015- 2018 (rendu public). A travers ce texte, ce n'était donc pas seulement sa parole qu'elle engageait, mais bien celle de l'ensemble des membres de l'instance, qui avaient co-construit ce programme. Quelques jours avant la diffusion prévue de la lettre, il m'a été demandé de communiquer l'éditorial à mon chef de service (...). Je m'étais exécuté dans un mail du 14 octobre, en précisant bien que cette transmission était faite pour information, et pour information seulement. Le vendredi, de retour d'une réunion de la CNS avec les présidents de commissions

spécialisées « droits des usagers » des CRSA, quelle n'a pas été ma surprise de voir hiérarchie directe m'intimer l'ordre de ne pas diffuser la lettre d'informations en l'état. Motif : l'éditorial avait été soumis au cabinet, qui n'en approuvait pas les termes. Je m'empressais de refuser, et eus l'honneur d'être convoqué séance tenante dans le bureau de mon chef de service. Celui-ci, en présence de son adjointe, réitéra la demande de censure. Comme pour la relecture des avis en amont de leur diffusion, je lui opposais l'indépendance de la CNS et la liberté de parole de sa présidente, élue par l'ensemble des membres. Nous, secrétariat général, étions juste là pour transmettre cette lettre d'informations, pas pour en viser le contenu. S'en suivit un échange où je compris rapidement que le ton de l'éditorial, très volontariste quant à l'exercice des missions de l'instance, n'avait pas été apprécié. Plus encore, la volonté affichée d'organiser le grand débat public sur la vaccination avait effrayé – il faut dire que la Ministre songeait déjà à confier ce débat à un autre organisme que la CNS (j'en dirai plus long sur ce sujet au chapitre suivant – patience!). Pendant une heure, C. P. tenta de me faire céder (...)

– « *Thomas, vous n'êtes pas un homme ici, vous n'êtes pas un citoyen, vous êtes un subordonné embauché pour obéir!* »

– « *Rappelez-vous qui vous paye!* »; ce à quoi je rétorquais du tac-au-tac : « *Les citoyens.* ». Ma réponse, étrangement, ne lui plût pas.

– « *Quand on a un cas de conscience comme le vôtre, on démissionne. Je vous encourage d'ailleurs à le faire si votre cas de conscience persiste.* »

Et autres petites douceurs du même acabit (...).

Loin de moi l'idée de me donner le beau rôle, mais je ne me suis pas laissé déstabiliser. J'en ai vu d'autres, par-delà la Méditerranée. Au bout d'une heure d'échanges stériles, mon chef de service renonça à son rôle de Torquemada de la pensée et me demanda seulement de le prévenir, si l'éditorial venait être rendu public. Malheureusement, la lettre d'informations ne fut jamais envoyée, et l'éditorial resta dans un tiroir poussiéreux. (...)

4. Débat public : le Munich de la vaccination

Le terme d'un grand débat public sur la vaccination. Je cite : « *Nous avons confié à la députée Sandrine Hurel la mission d'identifier tous les blocages et de soumettre des préconisations. A la remise de son rapport, à l'automne, je souhaite que s'engage un débat public sur le sujet. Les modalités restent à fixer, mais il est capital qu'il y ait des échanges et des réponses aux questions des citoyens, dans une complète transparence. Ne rien cacher*

est la meilleure manière de combattre ceux qui jouent sur des peurs scientifiquement infondées. Pour ce travail, je souhaite avancer avec les médecins: s'ils sont massivement favorables à la vaccination, et ils en sont des acteurs essentiels, ils ont eux-mêmes besoin d'être informés, formés, accompagnés. » Ce fut une véritable volte-face pour ce membre du gouvernement qui avait annoncé quelques semaines plus tôt, sur un ton péremptoire : « *La vaccination, ça ne se discute pas!* » .

Une des trois missions principales de la CNS (définies par le décret n°2011-503) est, comme vous le savez sans doute, d'organiser des débats publics sur les questions de santé qui lui paraissent importantes. La vaccination étant l'une d'entre elles, c'est tout naturellement que la CNS a voulu s'emparer de ce sujet. Il faut dire qu'elle réunissait toutes les garanties de compétence, d'impartialité et de légitimité pour ce faire. Et elle n'était pas la seule à penser ainsi (...)

(...) l'urgence était grande; une pétition dénonçant la pénurie de vaccins trivalent/tétravalent DPT (Diphtérie-polio-tétanos) et les dangers du vaccin hexavalent (incluant l'hépatite B) suspecté de déclencher des scléroses en plaques, venait de recueillir 700 000 signatures. Selon une étude, près de 30 % de la population se disait méfiante vis-à-vis des vaccins. La couverture vaccinale était en baisse (et pas uniquement sur le DPT), et des cas de rougeole et de tétanos faisaient leur réapparition à échelle importante. Tous les acteurs du monde de la santé s'accordaient à dire qu'il fallait organiser un véritable débat public pour permettre à chaque citoyen de s'exprimer sur ce sujet de société; les conclusions de ce débat servant de base à une rénovation en profondeur de la politique vaccinale, notamment sur la question de l'obligation. La CNS ayant validé le principe d'un débat piloté par elle lors de son assemblée plénière du 6 juillet 2015, j'ai donc préparé au cours de l'été une note de cadrage qui posait les bases d'un débat public répondant à de stricts critères d'indépendance de l'organisateur (la CNS l'était – ou tout du moins en théorie), de neutralité de l'animation ou encore de publicité de la restitution des échanges. Tout était mis en œuvre pour permettre la libre expression de chaque citoyen, quelle que soit son opinion sur la vaccination. Je n'en étais pas peu fier : le débat que tous les acteurs attendaient allait avoir lieu, et la démocratie en santé autant que la CNS en sortiraient renforcées.

Sauf que tel n'était pas le projet de la Ministre et de ses sbires de l'administration centrale (puisque le temps

où les directeurs d'administration centrale pouvaient résister au cabinet est définitivement révolu; ceux-ci étant généralement confinés au rôle d'exécutant). Comprenant que la CNS ne serait pas le prestataire de service manipulable à souhait qu'ils escomptaient pour cette grande farce, reniflant le danger qu'il y avait à confier le pilotage du débat à 120 membres peu enclins à se laisser dicter leur conduite, ils firent un virage à cent quatre-vingts degrés. Ils déléguèrent cette fois le débat à un organisme sous tutelle de l'État, l'Agence nationale de santé publique (fusion INPES-InVS-EPRUS créée par la loi de modernisation de notre système de santé). En ce qui concerne le non-respect du principe d'indépendance de l'organisateur, cela avait le mérite d'être on-ne-peut-plus clair! Alerté, je m'en suis ouvert dans un mail au Directeur général de la santé le 30 décembre dernier :

« Il est de mon devoir ici de vous alerter sur les innombrables et graves écarts qui, à mon sens, sont commis par l'organisation proposée vis-à-vis des principes fondamentaux du débat public (et qui sont communément admis par toutes les instances ayant eu à en organiser). (...)

- *le comité d'organisation du débat public tout d'abord: que ce soit la DGS ou le cabinet (ayant une position « pro-vaccination » puisque menant une politique et des actions de communication en ce sens) qui préside ce comité d'organisation enfreint de manière flagrante l'indépendance et la légitimité de l'organisateur du débat; extrait des principes de base édictées par la CNDP (Commission nationale de débat public, qui fait autorité en la matière): « Nul ne peut participer à l'organisation d'un débat public s'il est, à titre personnel ou en raison de ses fonctions, intéressé à une opération concernée par le débat. »*
- *Même constat pour le porteur du dispositif, l'ANSP; comment un établissement public sous tutelle de l'État, qui par ailleurs mène des actions de communication pour inciter les citoyens à se faire vacciner (via ses services ex-INPES), pourra-t-elle mener dans le même temps des actions de communication destinées à promouvoir le débat public, et donc entre autres des positions anti-vaccinales? C'est malheureusement une quadrature du cercle que je n'arrive pas à résoudre. Et je cite ici encore la CNDP qui relève « les potentielles confusions entre décision et débat public: ainsi la décision ne doit pas être déjà prise, le débat public ne peut être une opération de communication, le débat public n'est pas une acceptation sociale de la décision; car, dans le débat public, tout doit pouvoir être remis en cause, sans quoi le débat public est biaisé »*

Intéressons-nous maintenant au comité d'orientation. Une des notes le qualifie « d'indépendant ». Mais par qui

sera-t-il nommé? Les notes de cadrage ne le disent pas mais laissent clairement entendre que ce sera par la puissance publique. Dans ce cas encore, l'indépendance du débat serait remise en cause, puisque le comité d'orientation sera composé par des personnes désignées par l'administration en place, qui se retrouvera juge et partie dans l'organisation ce débat. De plus, il sera amené à être placé sous l'autorité du comité d'organisation qui selon les termes employés « pilote l'ensemble du dispositif et assure le reporting au cabinet et au DGS ». Or les séparations entre maître d'œuvre et maître d'ouvrage du débat public doivent être très nettes (extrait de la brochure « Débat public: repères et méthodologie », réalisée par la DGS et la DGOS dans le cadre de la SNS: « la neutralité du débat public résulte de la distinction entre le décideur public (maître d'ouvrage), l'instance organisatrice (maître d'œuvre), l'institution d'appui logistique (régionale ou nationale) et l'animateur du débat. »)

(...)

Voici les quelques modestes réflexions que m'inspirent l'actuel schéma d'organisation du débat public confié à l'ANSP, aidé en cela par mes nombreuses lectures et la note de cadrage que j'avais réalisé au courant de l'été. Vous ne m'en voudrez pas de vous les soumettre, puisque vous m'avez affirmé lors d'un de nos entretiens (sauf erreur de ma part, celui du 15 octobre) que je pouvais vous solliciter directement sur tous les sujets qui me paraissaient essentiels. Et celui-ci en est un; car il paraît indubitable que le qualificatif de « débat public » ne puisse pas, en l'état actuel des choses, être accolé au schéma d'organisation actuel, tant il enfreint la grande majorité des principes qui l'encadrent. Car ce serait prendre le risque que de nombreux citoyens pensent de manière similaire et remettent en cause la légitimité tout autant que l'indépendance du débat dès qu'il sera annoncé. Car ce serait enfin provoquer le contraire de ce qui est attendu par de nombreux acteurs, à savoir une politique vaccinale rénovée et envers laquelle nos concitoyens aient TOUS confiance. »

Bien entendu, mon mail indigné ne servit à rien (...) Le 12 janvier 2016, la députée Sandrine Hurel remit son rapport sur la vaccination à Marisol Touraine. De l'avis de tous, ce rapport est une somme assez sidérante de lieux communs et ne contient aucune proposition d'envergure. Certains ne sont même pas loin de penser que ce rapport n'a été commandé qu'afin de faire patienter les citoyens en espérant que ceux-ci finissent par se désintéresser de la question. Quoi qu'il en soit, dans la foulée de la remise de ce rapport, Marisol Touraine annonça la tenue d'un débat public calqué sur le modèle que je m'étais évertué à dénoncer et donc, faussement indépendant. Plus audacieux encore, il fut

annoncé ce même 12 janvier le nom du Président du comité d'orientation du débat, à savoir le Professeur d'immunologie pédiatrique Alain Fischer. Selon les dires de la Ministre, il se trouvait être personnalité « indépendante » et « incontestable ». Une petite recherche internet suffit à détricoter la toile de Pénélope. Alain Fischer a été un membre éminent du comité de campagne de Martine Aubry lors des primaires socialistes de 2011. (...)

Résumons le tableau, qui ressemble de plus en plus à une vision de l'Enfer de Jérôme Bosch : un débat public piloté par une agence sous tutelle de l'État et qui mène dans le même temps des campagnes de communication pro-vaccination, un comité d'organisation de ce débat aux ordres de la Ministre, un comité d'orientation dirigé par un proche de Marisol Touraine et qui n'aura de fait aucune indépendance (...) N'importe quel citoyen peut ici se rendre compte que tout est mis en œuvre pour que la concertation accouche de conclusions qui aillent dans le sens de la politique que veut mener ce gouvernement ; qu'importe l'opinion d'une part non négligeable de la population.
(...)

5. Le dernier ordre mendiant

C'est étrange pour un pays laïc que de compter dans les rangs de son administration une forme moderne d'ordre mendiant. La CNS, pourtant, du fait de la faiblesse de ses ressources (humaines autant que financières), pourrait en être un. Attardons-nous sur le budget, tout d'abord. Celui-ci est pour une part (sur le programme 124 de la LOLF) dévolu à la CNS afin d'indemniser ses membres de leurs frais de déplacement. Je dis bien « indemniser » sur la base de tarifs forfaitaires fixés par arrêté ministériel et non « rembourser », ce qui amène souvent les membres à toucher moins que ce qu'ils ont dépensé pour participer à une réunion de l'instance. Nos responsables politiques ne cessent de clamer haut et fort que la démocratie en santé est appelée à prendre de plus en plus de place au sein de notre système de santé ; que les instances consultatives sont incontournables et doivent avoir leur mot à dire sur chaque sujet d'importance. Pourtant, si l'on se penche sur l'évolution du budget de la CNS, il est permis de constater que celui-ci baisse chaque année, dans un paradoxe qui confine à la schizophrénie. En 2012, il se montait à 80K€. En 2015, il n'était plus que de 59640 euros pour un nombre de membres (120) qui demeure le même ; ce chiffre devant être comparé à ce qui a été dévolu la même année en frais de représentation au Directeur général de la santé :

100000 euros, pour un seul et même Homme. Même constat pour la seconde part du budget dédié à la CNS (imputée sur le programme 204 de la LOLF) et qui devrait permettre l'organisation des fameux débats publics. En 2015, cette part s'est montée à 96000 euros. C'est bien peu lorsqu'on sait que le débat public sur les jeunes et la santé, organisé en 2013 par la CNS en partenariat avec le Conseil économique, social et environnemental (CESE), avait coûté en tout et pour tout 141 000 euros.

À cela s'ajoute les délais d'indemnisation des membres, qui courent souvent jusqu'aux calendes grecques. (...)

Ce retard pris dans l'indemnisation (dû à un manque de personnel sur lequel je reviendrai juste après) entraîne de facto une augmentation de l'absentéisme des membres ; ceux-ci prenant acte du « manque de respect » – et je ne trouve pas le mot trop fort – de l'administration. De plus, les coupes budgétaires ont imposé la participation en visioconférence, et non plus en présentiel, des membres ultra-marins aux commissions de la CNS. Certes, l'idée peut paraître non dénuée d'esprit à l'heure du développement des « nouvelles » technologies... Encore faudrait-il que la visioconférence fonctionne. Entre image floue, son grésillant, coupures intempestives, impossibilité de partager des documents, le tout dû à un matériel obsolète tant au Ministère que dans les ARS, il reste encore quelques miles nautiques pour atteindre le Pérou. Et je crois qu'il convient de saluer toute l'opiniâtreté des représentants des C(R)SA ultra-marines, notamment ceux de la Guyane et de la Réunion, qui se font un devoir d'être présent chaque mois, malgré ces conditions déplorables. Alors, à quand une administration qui ne considérera plus les ultra-marins comme des citoyens de seconde zone ?

Après avoir écumé l'aspect budgétaire, je vogue maintenant en direction de l'aspect humain ; non pas celui de la CNS proprement dite puisqu'il est riche de 120 titulaires et 118 suppléants issus de plus d'une centaine d'organisations, mais bien celui du secrétariat général de l'instance. Là, c'est le désert des Tatars, le souffle de Dino Buzatti en moins. Pourtant, le Secrétariat général est indispensable à la vie de la CNS. Et ce n'est pas faire un manifeste pro domo que d'écrire que sans lui, rien ne pourrait se réaliser. Ses missions vont de l'organisation des réunions de l'instance au pilotage de l'organisation des débats publics en passant par l'animation du site internet et l'indemnisation

des frais de déplacement des membres. Croyez-le ou non, deux agents seulement sont dévolus pour remplir l'ensemble de ces tâches : un chargé de secrétariat (catégorie A) que j'ai été et un chargé de « fonctionnement » (catégorie B) ; ce qui suppose un investissement hors-normes et des heures supplémentaires à foison. Depuis des années, des ex-voto ont été offerts par la Présidente ou même l'ensemble des membres pour que l'équipe du secrétariat général soit renforcée. (...) De plus, un vrai poste de secrétaire général serait créé en lieu et place de l'appellation franchement absconse de « chargé de secrétariat ». Enfin, le secrétariat général serait directement rattaché au DGS, ce qui l'extrayait d'une hiérarchie composée de pas moins de 5 (!) supérieurs hiérarchiques, pour la plupart peu soucieux des problématiques de démocratie en santé et ignorant le mode de fonctionnement de l'instance. Le tout procédait d'une véritable volonté de revalorisation de la place donnée à la CNS au sein du Ministère, ce dont je me félicitais. (...)

Bien entendu, le 1^{er} janvier 2016, nous ne nous retrouvions pas à quatre ou à cinq conformément à ce que nous avait annoncé Benoît Vallet, mais bien en tout et pour tout à deux (un de moins que l'année précédente, donc). Nous restâmes encastrés dans le même circuit de validation hiérarchique aberrant (comment un secrétariat général de la DGS chargé des fonctions supports comme le budget ou les ressources humaines peut-il continuer à conserver dans ses rangs le secrétariat général de la CNS ?) ; tellement encastrés que nous n'appariassions même plus sur l'organigramme de la DGS. La raison invoquée pour justifier ce revirement fut que notre direction s'était réorientée vers « une réflexion de long terme » sur la place à accorder au secrétariat général de la CNS au sein de son organigramme. Le problème est que, comme l'écrivait John Maynard Keynes, à long terme, nous serons tous morts !

Quelle leçon tirer de cette péripétie ? À mon sens, la réponse ne doit souffrir d'aucune ambiguïté. La Ministère, et la DGS en premier lieu, ne souhaitent pas donner plus de moyens à la Conférence nationale de santé. Bien conscient que le secrétariat général se révèle être un des moteurs de l'instance, il se garde bien de lui donner de l'essence pour la route. En baissant de manière continue le budget d'indemnisation des frais des membres, en maintenant les effectifs du secrétariat général en-dessous du raisonnable, en ne créant même pas de poste de secrétaire général comme en dispose

toutes les autres instances consultatives, elle limite le nombre de réunions, et donc le nombre d'avis rendus, et donc les possibilités pour la CNS de se révéler poil à gratter (...) Le syllogisme est implacable et il est aisé de la justifier au nom des réductions budgétaires comme des plafonds d'emplois de plus en plus bas. Sauf qu'elle se révèle être en contradiction totale avec un discours porté jusqu'au « sommet » du Ministère sur la revalorisation des moyens accordés à la démocratie en santé. Mais, à la rigueur, cela ne serait pas tout à fait scandaleux si le personnel (réduit, vous l'aurez compris) du secrétariat général de la CNS n'était pas soumis à d'incessantes pressions de la part de sa hiérarchie. J'en ai évoqué quelques-unes dans les chapitres précédents, où l'on m'avait demandé de faire relire les avis par le cabinet avant publication ou de censurer la parole de la Présidente. En théorie déjà, le positionnement du secrétariat général peut paraître ambigu puisqu'il est tributaire d'une double loyauté : à l'administration au sein de laquelle il se trouve et à la CNS, que le décret n°2011-503 lui enjoint de servir. Ces deux loyautés peuvent même rentrer en conflit, puisque la CNS est en droit de critiquer la politique gouvernementale ; les agents du SG de la Conférence se retrouvant alors à aider de l'animation d'une instance qui prend fait et cause contre leur « employeur ». Avec une hiérarchie respectant les règles et ce positionnement « un pied dedans, un pied dehors », ce tiraillement peut être aisément résolu ; d'autant que le secrétariat général est tenu à un strict devoir de neutralité et ne contribue pas sur le fond aux travaux de la CNS. Mais avec une hiérarchie telle que je l'ai décrite, peu encline à respecter les règles en vigueur et désireuse de faire la CNS un organisme consultatif d'opérette, la situation peut très rapidement devenir intenable.

(...)

Pour en revenir à la Conférence, et pour en guise de conclusion à ce chapitre, je suis persuadé que le secrétariat général de la CNS ne doit pas demeurer à la Direction générale de la santé. Il devrait plutôt être placé auprès du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS), avec des moyens humains et budgétaires adéquats. La raison en est simple : le champ de compétences de la CNS ne se limite pas uniquement au domaine sanitaire, du ressort de la DGS. Depuis 2011, l'instance a été ouverte aux représentants du secteur médico-social et d'une partie du secteur social. Repositionner le secrétariat général de la CNS auprès du SGMCAS permettrait

donc de couvrir l'ensemble de ces champs. Et peut-être y rencontrerait-il, là-bas, une hiérarchie plus à même de respecter la démocratie en santé et la participation des citoyens.

6. L'Institut pour la démocratie en santé (IPDS) : quand Robespierre rencontre Tartuffe

Il ne suffisait pas à la Ministre de vouloir faire de la CNS une chambre d'enregistrement de la politique gouvernementale. Il ne lui suffisait pas de vouloir relire ses avis, de lui retirer l'organisation du débat public sur la vaccination. Il ne lui suffisait pas enfin de maintenir ses finances en-dessous du niveau de la mer, au fin fond de la fosse des Mariannes. Il lui fallait s'assurer que désormais, la démocratie en santé serait à sa botte et agirait selon son bon vouloir. La CNS étant composé d'un trop grand nombre d'organisations, pour la plupart peu influençables et des plus qualifiées, elle devait se chercher une autre marionnette. Ce fut l'Institut pour la démocratie en santé (IPDS), lancé en grande pompe par Marisol Touraine le 20 mai 2015. Au lieu de plus d'une centaine d'organisations comme à la CNS, l'IPDS n'en regroupait que trois (Collectif interassociatif sur la santé – Fédération hospitalière de France – Ecole des hautes études en santé publique). Bien loin de moi l'idée de remettre en cause les trois fondateurs de cet institut, mais il se montre certain que malgré leur poids non-négligeable, ils ne peuvent être à eux seuls représentatifs de la démocratie en santé. Manquent à minima les associations d'usagers hors-CISS, les élus, les partenaires sociaux, les caisses, les professionnels de santé libéraux, les autres fédérations hospitalières, les acteurs de la recherche (...)

(...)

En guise de conclusion: ce que j'emporte sans un pli, sans une tache

Aurais-je écrit les « *Souffrances du jeune Werther* » adaptées à l'Inspection générale des affaires sociales? J'imagine en tout cas que mon propos a dû vous paraître bien sombre et bien amer, qu'il a dû vous apporter plus de motifs de découragement que d'espoirs. Et encore, je ne me suis cantonné qu'à la CNS et à son champ d'action immédiat. J'aurais pu m'exprimer sur d'autres sujets, comme la démocratie en santé en région (qui à mon sens fonctionne bien mieux qu'au niveau national) ou encore le sort similaire que connaissent d'autres instances consultatives. Par exemple, une réforme est actuellement en cours au Conseil National Consultatif des Personnes

Handicapées qui vise à augmenter considérablement le nombre de personnalités qualifiées (jusqu'à 15!), dont la nomination serait bien entendue à la main de la Ministre. Mais il ne m'appartient pas d'exposer tout cela, car je n'ai ni la légitimité ni les connaissances suffisantes pour m'y risquer.

(...)

Non, le but quasi-kantien que j'ai poursuivi était de mettre en lumière la malhonnêteté de l'administration actuelle vis-à-vis de la démocratie en santé; afin que toutes les personnes concernées sachent et que des mesures correctrices soient prises sans délai. Vous me pardonnerez de n'avoir pas pu continuer plus longtemps le combat pour la CNS, pour ses membres avec qui j'ai profondément aimé collaborer, pour des idéaux en lesquels je croyais et je croirai encore. Il est venu un moment où ne pas quitter le Ministère revenait à accepter la mascarade qui était en train de se jouer. Alors, je pars et je vous livre ce document. Peu importe qu'il me crée de nouveaux ennemis, que je subisse par sa faute d'injustes avanies, tant qu'il contribue, ne serait-ce qu'un tout petit peu, à votre quête d'un système de santé plus participatif et donc meilleur... Car la démocratie en santé triomphera; comme ce qui est juste triomphe toujours. L'administration se renouvellera, les détracteurs de la participation des usagers quitteront leur poste, d'autres viendront et seront plus ouverts. Et s'ils ne le sont pas, des citoyens de plus en plus au fait de leurs droits les forceront à changer. Peut-être que ce que j'écris là n'est qu'un doux rêve, peut-être que l'exercice du pouvoir ne sera jamais que rapports de forces, horizontalité et poudre jetée aux yeux, mais tant pis: cela vaut quand même la peine d'y croire.





Réalisation, Impression:



Dépôt légal : mai 2016

