

Actuellement lorsqu'on parle de la Sécurité sociale, lorsqu'on parle « sérieusement » de la Sécurité sociale, on débat de son financement. Cette question est importante bien sûr, nous y reviendrons, mais dans un même temps, ne faut-il pas sortir du discours hystérique : « il n'y a pas d'argent, la Sécurité sociale nous coûte trop cher ». Imaginons quelqu'un qui, confronté à des difficultés économiques, agisse sans prendre le temps de réfléchir et vende son outil de travail. Voilà peut-être l'image adéquate. On peut le dire parce que la Sécurité sociale est bien un outil de travail, un des rares outils institutionnels qui maintient une société. La sécu n'est pas à vendre.

L'État comme acteur central du social

L'après-guerre : L'État social

L'Arrêté-loi promulguant la Sécurité sociale a été publié le 28 décembre 1944. Désormais, la Sécurité sociale ne sera plus contractuelle et volontaire, **mais obligatoire**, désormais certains droits sociaux seront liés de manière indélébile au contrat de travail, au statut de salarié. Ainsi, « ...le droit social s'adresse moins aux individus pris isolément qu'en tant qu'ils appartiennent à un groupe, une classe ou une catégorie professionnelle ; ce n'est donc pas un droit qui suppose l'égalité des parties contractantes, mais leur inégalité. Il propose en conséquence de compenser les inégalités. De plus, à l'opposé du contrat, l'accord collectif qui fonde les relations professionnelles n'engage personne à acquiescer ou à fournir du travail ; cependant, le prix du travail (le salaire), tout comme les conditions et le temps de travail, lorsqu'ils seront déterminés dans un contrat individuel devra concorder avec les termes de l'accord ; l'accord collectif constitue en fait un ensemble de règles destinées à agir sur cette évolution, l'État est devenu plus interventionniste et la citoyenneté plus sociale »¹

L'État n'est plus le simple garant de l'application des contrats, mais il est à l'origine, il impose des éléments qui devront faire partie de tous les contrats. Et, ce qui est plus important encore, et qui va être le véritable fondement du statut lié au salaire : à travers la Sécurité sociale, l'État va socialiser une partie de la richesse. « Par le salaire devenu social, en particulier par la distinction entre « le salaire direct » versé au travailleur et le «salaire indirect» formé par les prélèvements sociaux, une partie substantielle des revenus sera détachée du travailleur particulier et sera redistribuée : la santé, la retraite, le chômage, l'éducation s'inscriront dans ce processus de socialisation. »².

On va ainsi constituer une propriété sociale qui pourra garantir les droits des prolétaires, y compris lorsque ceux-ci, pour des raisons de santé ou de chômage, ne pourront plus travailler. À l'apogée de cette dynamique, vers la fin des années '70, le « salaire indirect » représente le quart des revenus salariaux³. «La généralisation de l'assurance soumet ainsi la quasi-totalité des membres de la société au régime de la propriété de transfert. C'est là le dernier épisode du chassé-croisé entre le patrimoine et le travail. Une part du salaire (de la valeur de la force de travail) échappe désormais aux fluctuations de l'économie et représente une sorte de propriété pour la sécurité, issue du travail et disponible pour des situations hors travail, la maladie, l'accident, la vieillesse. L'État social est placé, de ce fait, au cœur du dispositif salarial. Il est ainsi imposé comme l'instance tierce qui joue le rôle de médiateur entre les intérêts des employeurs et ceux des employés. »⁴.

L'État va ainsi garantir la sécurité des citoyens, non seulement l'intégrité physique et les biens, comme le voulaient les penseurs libéraux (Hobbes, Locke etc...) mais aussi la sécurité sociale. Les États vont garantir un statut social aux travailleurs, qui a une vraie consistance, parce qu'il est basé non pas sur des idéaux,

1 ALALUF, Matéo. « Protection sociale et citoyenneté », *op cité* p 161.

2 ALALUF, Matéo. « Protection sociale et citoyenneté » *op cit* p159

3 CASTEL, Robert *Les métamorphoses de la question sociale*, *op cit* p377.

4 CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, *op cit* p377.

mais sur une propriété sociale.

Il faut néanmoins se garder de lire de manière trop linéaire cette histoire. Dans la réalité, la condition ouvrière s'améliore, mais restera toujours très difficile. La propriété sociale d'une part du salaire permet de répondre partiellement à la question sociale, mais cette réponse n'est pas le résultat arithmétique d'un accord, ce n'est pas un consensus.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, après avoir envoyé à deux reprises leurs peuples au carnage, les Etats nationaux sont au moins obligés de promettre la possibilité de vivre en bonne santé aux survivants. Ils le sont d'autant plus que le mouvement ouvrier sort renforcé de la Deuxième Guerre mondiale. En effet, dans beaucoup de pays, ce sont les communistes qui ont massivement résisté, ce sont eux qui ont défendu l'indépendance des États. Or, c'est la Résistance qui constitue la seule légitimité des États dont les Administrations ont largement collaboré avec l'ennemi. Par ailleurs, ces mouvements ouvriers sont bien structurés et ont souvent abandonné les positions pacifistes de l'entre-deux-guerres.

Il faut également prendre en compte la situation géopolitique de 1945 et l'avancée fulgurante de l'Armée rouge qui occupe désormais tout l'Est de l'Europe.

Autre élément en jeu, tout le monde est persuadé que les perspectives de croissance et de développement économique sont illimitées, du moins en ce qui concerne l'Occident. Il semble alors qu'il est possible d'en faire profiter plus de gens, en échange d'une paix sociale. Par ailleurs, s'occuper d'aussi près de la santé des gens est aussi une manière très efficace d'avoir prise sur une population.

Sans oublier qu'en France, en Angleterre, mais aussi en Belgique un peu plus tard, l'État va être confronté aux mouvements de décolonisation en Asie et Afrique, ce qui rend encore plus difficile de faire face à des éventuels mouvements sociaux dans les métropoles.

On pourrait continuer à énumérer des enjeux, on pourrait peut-être contester ou nuancer la validité de certains d'entre eux. Mais ce n'est pas notre propos, ce qui en revanche nous concerne est le fait qu'il n'y a pas un équilibre stable pour l'institutionnalisation de la Sécurité sociale, tout cela évolue. Le sol sur lequel est bâtie la Sécurité sociale est toujours parfaitement mouvant.

Un autre modèle de Sécurité sociale

On a vu que la Sécurité sociale n'est pas l'effet ou la résultante d'une histoire simple et linéaire. Il faudrait maintenant ajouter un autre élément : cette Sécurité sociale ne génère pas non plus un consensus général. Déjà pendant la guerre, certains économistes néolibéraux vont contester le projet de Sécurité sociale que Lord Beveridge est en train de préparer pour l'Angleterre. Il ne s'agit pas de quelques marginaux, parmi eux on trouve par exemple Hayek, un économiste qui deviendra dans les années '70 une des références internationales⁵. Hayek disait par exemple (en 1943) qu'en Angleterre « nous sommes en danger de connaître le sort de l'Allemagne... Peu de gens sont prêts à reconnaître que l'ascension du fascisme a été non pas une réaction contre les tendances socialistes de la période antérieure, mais un résultat inévitable de celles-ci »⁶. Opposé au nazisme,⁷ exilé en Angleterre, cet économiste considère que le nazisme est le

5 Hayek a reçu le « Prix Nobel » d'économie en 1974 pour « ses travaux pionniers dans la théorie de la monnaie et des fluctuations économiques et pour son analyse de l'interdépendance des phénomènes économique, social et institutionnel (source: Wikipedia).

6 HAYEK, Friedrich. *The road to serfdom*. Cité dans: FOUCAULT, Michel. *Naissance de la biopolitique*, Seuil-Gallimard, 2004, p 195-196.

7 Ces économistes sont très intéressants politiquement. Dans tous les autres pays, y compris l'Italie, il y a eu des mouvements de résistance capables, au moins symboliquement, de servir de soubassement pour reconstruire les états de l'après-guerre. En Allemagne non, or Friedrich Hayek, mais aussi Walter Eucken et d'autres économistes allemands ou autrichiens qui sont à l'origine du néolibéralisme ont été aussi très opposés au nazisme. Lorsqu'il a fallu bâtir un nouvel Etat allemand après la guerre ils sont doublement intéressants... cette opposition au nazisme leur confère une certaine légitimité. En plus, ils proposent un modèle d'État régulé par le marché, c'est une façon de lui conférer une légitimité et surtout de brider toute velléité d'autoritarisme. Lorsqu'on discute le néolibéralisme, on évoque en général des références Étasuniennes, mais en Europe le rôle du néolibéralisme allemand, présenté comme un miracle économique est au moins aussi important.

corolaire d'un État trop présent dans la vie des individus, dans la mesure où il a voulu notamment régler la vie économique.

Voici le résumé que Michel Foucault fait des propositions dans le domaine social lancées dans les années 1940-1950 par ces économistes néo-libéraux. « C'est ce que les Allemands appellent la « politique sociale individuelle », opposée à la politique sociale socialiste. Il s'agit d'une individualisation de la politique sociale, une individualisation par la politique sociale au lieu d'être cette collectivisation et cette socialisation par et dans la politique sociale. Il ne s'agit pas d'assurer aux individus une couverture sociale des risques, mais de leur accorder à chacun une sorte d'espace économique à l'intérieur duquel ils peuvent assumer et affronter les risques »⁸.

Dans ce modèle, il n'y a pas besoin de garantir une sécurité « matérielle » pour avoir des sujets de droit. C'est la participation à l'activité économique qui engendre des droits. Ce que l'État doit garantir, c'est la possibilité de participer individuellement à la libre concurrence.

La fin des années 1970 à nos jours : la montée en puissance de la « politique sociale individuelle »

Un certain changement va apparaître dans la Sécurité sociale à partir des années '80.

Le contexte

On peut prendre le choc pétrolier de 1974 comme moment d'inflexion dans les politiques sociales, date fréquemment évoquée. Le choc pétrolier n'est pourtant qu'un événement parmi beaucoup d'autres, et il n'explique rien à lui tout seul.

Quoi qu'il en soit, c'est autour de la fin des années '70 que la tendance à renforcer la protection sociale va s'infléchir. Les gouvernements de Ronald Reagan, mais surtout celui de Margaret Thatcher vont s'attaquer violemment aux assurances sociales. Ils avanceront bien entendu que la Sécurité sociale coûte cher aux contribuables, mais aussi un argument proche de celui exposé par Hayek : l'État ne doit pas fausser la libre concurrence, d'où ils tireront leur mot d'ordre « l'État est le problème ». L'argument est le même, mais le contexte a évolué. Comme le souligne Robert Castel : « c'est peut-être fondamentalement une représentation du progrès qui a été emportée par la « crise » : la croyance que demain sera mieux qu'aujourd'hui... qu'il existe des mécanismes pour contrôler le devenir d'une société développée, maîtriser ses turbulences et la conduire vers des formes d'équilibre toujours mieux agencées. »⁹. La promesse sur laquelle s'était fondée l'Occident moderne, celle d'un progrès continu de la technique, qui allait produire nécessairement un progrès social continu s'est doucement érodée. Si en 1945, le postulat de départ de la quasi-totalité des courants politiques était que la production des richesses allait en augmentant. À partir des années '80, postulat est inversé : la production des richesses va, tôt ou tard, diminuer. Le choc pétrolier est une des dimensions de cette prise de conscience parce qu'il rappelle le caractère fini des ressources. L'échec de l'ensemble des économies planifiées dans les pays de l'Est va aussi jouer. Tout comme le constat des différents et profonds dérèglements écologiques produits par ce « progrès ».

Les Etats sociaux-actifs

Dans les pays d'Europe occidentale, notamment au nord de l'Europe, il n'y aura pas de changements aussi brutaux, mais le paradigme dans l'assurance sociale y changera de manière continue et insidieuse.

« Ces nouvelles interventions sociales se caractérisent en effet par leur diversification, censées s'ajuster à la spécificité des problèmes des populations prises en charge, et, à la limite, à une individualisation de leur mise en œuvre. Deux termes, absents du vocabulaire de la protection classique, prenant une place

8 FOUCAULT, Michel. *Naissance de la biopolitique*. Op cité p 149-150.

9 CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*, op cité p. 387.

stratégique dans les nouvelles opérations ; le contrat et le projet... Dans toutes ces nouvelles procédures, il s'agit de passer de la consommation passive des prestations sociales délivrées d'une manière automatique et inconditionnelle à une mobilisation des bénéficiaires qui doivent participer à leur réhabilitation. « Activation des dépenses passives », comme on dit, mais qui passent aussi par une activation des personnes concernées »¹⁰.

Il ne s'agit plus de socialiser une partie des revenus, de constituer une propriété sociale qui garantisse la sécurité de tout le monde. Les dispositifs qui vont se mettre en place, c'est surtout le cas dans l'assurance chômage, vont avoir un objectif très différent. L'objectif sera désormais d'individualiser l'aide. L'aide n'est plus une propriété sociale, une propriété de tout le monde à laquelle on a droit. Mais un mécanisme qui sert à intégrer, c'est-à-dire faire rentrer, quelles que soient les conditions, dans le marché du travail. Voici ce que disait Frank Vandebroucke, un des plus grands défenseurs du nouveau paradigme de sécurité sociale dans son discours fondateur sur l'État social-actif: « Il est vrai que l'État social traditionnel est, dans un certain sens, passif. Ce n'est qu'après l'apparition d'un risque social qu'il agit par l'intermédiaire de ses organes qui déploient leur arsenal d'allocations. L'État social actif veut suivre une nouvelle approche. De surcroît, l'objectif qu'il poursuit est différent lui aussi. Il ne s'agit plus seulement d'assurer les revenus, mais aussi d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social.»¹¹

Ce changement va se traduire par une pression très forte sur les chômeurs et par leur intermédiaire sur l'ensemble du marché du travail. Il donnera aussi lieu à une multitude de sous-statuts de travail (Activa, win-win, article 60, PTP...)¹². Mais il y a une autre conséquence de cette politique de sous statuts, la plupart d'entre eux comportent un volet incitatif à l'égard des employeurs qui consiste à les exonérer de charges sociales. Ces exonérations pour l'année 2008-2009 ont représenté 6,5 milliards d'euros. Parmi ces 6,5 milliards, seulement 240 millions (3,7%) concernent le secteur non-marchand, le reste est pour le secteur privé. On pourrait trouver ici une bonne partie des solutions pour les problèmes de financement de la Sécurité sociale.

Ce nouveau paradigme laisse aussi de plus en plus de place à l'épargne personnelle : des retraites complémentaires; ou à l'assurance privée, notamment dans le domaine de la santé. Bref, partout où il est possible de détruire les liens sociaux il répond présent. Faisant une vertu de l'insécurité sociale qui améliore la compétitivité.

Conclusion : une faiblesse interne?

La Sécurité sociale construite sur le paradigme de la constitution d'une propriété sociale s'effrite à grands pas. Elle est remplacée par une assurance dont le paradigme est la propriété privée doublée d'un secours public minimum. Service de santé d'urgence, minimum vieillesse, diverses allocations du CPAS. Ces minimums sont sous condition de contrats et autres projets d'insertion dans le cas des personnes pouvant travailler et renvoie à une mise sous tutelle des autres.

Tout ce que la Sécurité sociale portait en termes de « sécurité » à l'échelle de la société, ainsi que le statut social qu'elle avait construit, sont en train de disparaître. Un nouveau paradigme, ou une réactualisation d'un vieux paradigme libéral est en train de prendre place. Mais en même temps la Sécurité sociale « socialisatrice » est victime de deux faiblesses structurelles.

D'une part, « l'État social est peut-être encore plus déstabilisé par l'affaiblissement de l'Etat-nation, dont il est l'émanation directe. Double érosion des prérogatives régaliennes, vers le bas avec la montée en charge

10 CASTEL, Robert. *L'insécurité sociale*. Op cité p 70.

11 VANDENBROUKE, Frank. « discours sur l'Etat social-actif », 1999. On peut retrouver ce discours, dans son intégralité à l'adresse suivante : <http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>

12 Voir nos textes sur « retour sur l'Etat social-actif » pour une analyse plus détaillée de cette pression sur les chômeurs. Et: « une typologie du précaire » pour un panorama commenté des différents statuts en-deçà de l'emploi, mis en place depuis quelques décennies.

des pouvoirs locaux « décentralisés », et vers le haut avec l'Europe et plus encore la mondialisation de l'économie et la prépondérance du capital financier. »¹³

D'autre part, « l'État social est au cœur d'une société d'individus, mais la relation qu'il entretient avec l'individualisme est double. Les protections sociales se sont inscrites, on l'a vu, dans les faiblesses de la sociabilité primaire et dans les lacunes de la protection rapprochée. Elles répondaient aux risques qu'il y a à être individu dans une société dont le développement de l'industrialisation et de l'urbanisation fragilisait les solidarités de proximité. Les Pouvoirs publics recréent de la protection et du lien, mais sur un tout autre registre que celui de l'appartenance à des communautés concrètes... S'il se retire, c'est le lien social lui-même qui risque de se déliter. L'individu se trouve alors en prise directe avec la logique de la société salariale livrée à elle-même qui a dissous, avec les solidarités concrètes, les grands acteurs collectifs dont l'antagonisme cimentait la société. » .

La Sécurité sociale assurait un certain type de sécurité, mais une sécurité que la société accorde individuellement. En ce sens, elle a aussi contribué à dissoudre les liens sociaux, à défaire les liens sociaux au profit d'un rapport direct entre l'individu et l'État. Et à fabriquer une société sur le mode d'un agrégat d'individus. Cela pouvait tenir d'une certaine manière avec le statut créé autour du travail, mais l'effet négatif est décuplé lorsque, d'une part, la précarité s'installe comme nouveau paradigme du travail et que l'assurance sociale est de plus en plus remise en cause comme système collectif. L'impuissance générée est très forte. La question du lien social comme résistance au néolibéralisme devient centrale. Comment bâtir des lieux de rencontre, des lieux de lutte, de production de savoirs qui ne soient pas seulement liés au travail ? Comment bâtir des statuts sociaux qui ne reposent plus exclusivement sur le salariat ? Mais aussi comment lutter à d'autres niveaux que celui de l'État-nation ?

13 CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*, op cité p 398.