

ou ceux de la Fondation abbé Pierre depuis 1996. Elles dénoncent, par leur « fonction tribunitienne », les dysfonctionnements de terrain et les lacunes de la protection sociale. Ce fut par exemple le cas fin 2007 avec les Enfants de Don Quichotte, qui ont abouti à une révolution copernicienne dans les politiques d'urgence sociale : fin de la remise à la rue chaque matin au profit de la « stabilisation », humanisation des centres d'hébergement. Elles expérimentent de nouvelles solutions pour lutter contre la pauvreté : emplois d'insertion (souvent dans le domaine de l'écologie, de la récupération et du réemploi), épiceries sociales pour remplacer les distributions alimentaires, dans le secteur de l'urgence sociale lits-halte-soin-santé, accueils de jour ou pensions de famille...

Fédérées (FNARS, UNIOPSS, collectif Alerte, etc.), elles participent aussi aux lieux institutionnalisés, comme le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) ou l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES). Elles font pression pour l'évolution législative – on leur doit notamment le RMI (1988), la loi de lutte contre les exclusions (1998), le droit au logement opposable (2007) ou tout récemment l'expérimentation « Territoires zéro chômeur longue durée » portée par ATD Quart Monde. Elles luttent contre « les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté ». Elles prodiguent une

aide humanitaire élémentaire là où l'État est dramatiquement défaillant, ainsi auprès des migrants à Calais et Grande-Synthe.

Plus largement, elles sont de véritables structures de lien social local : sur les 13 millions de bénévoles en France, 5 % sont dans le secteur caritatif et humanitaire. Enfin, elles inventent des antidotes aux dérives de l'économie mondialisée (financiarisée, destructrice de l'environnement, broyeuse d'individus, génératrice d'inégalités abyssales et délétères) en développant de nouvelles formes d'emploi local (Territoires zéro chômeur, Pôles territoriaux de coopération économique, etc.), en créant des synergies entre lutte contre la pauvreté et écologie (associations de réparation et de recyclage, finance éthique et solidaire, etc.), en permettant aux citoyens de se réappropriier la monnaie et le territoire (monnaies locales, accorderies, systèmes d'échanges locaux).

Bref, elles sont des acteurs essentiels non seulement dans la lutte contre la pauvreté-précarité, mais aussi dans la vitalité démocratique, avec des fonctions à tous égards citoyennes qui parfois peuvent paraître rétrogrades, mais sont le plus souvent progressistes et montrent les potentialités – sans doute pour partie encore inexploitées – de l'*empowerment* « par le bas », qui rend un peu moins pessimiste sur l'avenir de la démocratie et de la lutte contre les inégalités. ●

## AU FONDEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : LA SOLIDARITÉ

**Julien Damon**, professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s), chroniqueur aux Échos et dirigeant de la société d'études et de conseils Éclairs. Ancien chef du service Questions sociales au Centre d'analyse stratégique\*.

\* Dernier ouvrage paru : 100 penseurs de la société, PUF, 2016.



**SUR LE WEB**  
www.eclairs.fr  
julien.damon@sciencespo.fr

**L'édification du système de la Sécurité sociale peut être considérée comme l'institutionnalisation progressive du principe de la solidarité, prenant la relève des logiques d'assistance ou d'assurance qui prévalaient auparavant.**

La solidarité se pose en principe premier de la Sécurité sociale. Si elle trouve sa traduction juridique dans le premier article du Code de la Sécurité sociale, elle est d'abord une construction doctrinale qui a accompagné la progression des institutions de Sécurité sociale et leurs ambitions.

### SOCIOLOGIE ET SOLIDARISME AU FONDEMENT DE LA SOLIDARITÉ

Issue des mobilisations et des luttes sociales des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, la Sécurité sociale oppose une vision

de la solidarité collective obligée à une vision de l'entière responsabilité individuelle. L'option libérale est une critique qui accompagne les politiques sociales depuis leurs origines.

Une grande sociologie de la solidarité a été proposée par Émile Durkheim (1858-1917), qui souligne le passage d'une solidarité mécanique (caractéristique de communautés réduites dans lesquelles les individus se rassemblent par ressemblance) à une solidarité organique (typique de sociétés plus complexes où la question est d'assurer la complémentarité des différences). Si l'assistance publique et l'assurance privée peuvent s'affirmer, en tant que mécanismes, dans des communautés aux propriétés délimitées, c'est une autre organisation solidaire qui doit présider à la collaboration et à l'entraide dans des univers plus compliqués (plus urbains, plus industriels, plus salariés).

E. Durkheim propose une conceptualisation de la solidarité. Les solidaristes en font un fondement pour une organisation sociale nouvelle. Le solidarisme – comme doctrine soucieuse de dépasser socialisme et libéralisme – a accompagné la III<sup>e</sup> République. Cette pensée a puissamment contribué à l'affirmation doctrinale et institutionnelle des mutuelles, des coopératives puis

### Une objection libérale radicale : Friedrich Hayek (1899-1992)

L'économiste F. Hayek, contempteur de toute protection sociale obligatoire, rejette l'intervention publique en matière de solidarité. Cet « anti-Keynes », qui est aussi un anti-Beveridge, s'est consacré à la défense des mécanismes autorégulateurs du marché. Il affirme « la supériorité de l'ordre spontané sur l'ordre décrété » et confère à l'État le seul rôle de permettre l'ajustement mutuel des préférences et des anticipations individuelles. Selon lui, la justice sociale est un « mirage », une « incantation inepte », un « fantasme ». Elle constitue un obstacle majeur au marché et, partant, à la survie en société. Pour F. Hayek, les droits sociaux sont « absurdes » car il s'agit de créances dont le recouvrement ne peut être justement assuré. « Des

règles de juste conduite ne peuvent jamais conférer à titre personnel un droit à tel ou tel bien ; elles ne peuvent procurer que des possibilités d'acquiescer un titre à quelque chose. » Pour lui, tout plan collectif, comme le plan de sécurité sociale, est un chemin vers le totalitarisme. Ironie de l'histoire des idées, F. Hayek se voit attribuer le prix Nobel d'économie en 1974 en même temps que Gunnar Myrdal (1898-1987), un Suédois dont les analyses et recommandations, menées avec son épouse Alva Reymers Myrdal (1902-1986), ont servi de base à l'architecture de la protection sociale de type social-démocrate. D'un côté, le refus libéral de tout droit social, de l'autre, l'idée d'investissements publics à consentir pour une gamme importante de services et d'équipements.

de la Sécurité sociale. L'idée force du solidarisme tient dans l'interdépendance des hommes. Ceux-ci sont tous débiteurs et obligés les uns à l'égard des autres.

Représentant éminent de ce courant de pensée, Léon Bourgeois (1851-1925), qui a occupé de nombreuses responsabilités

publiques et a reçu le prix Nobel de la paix en 1920, est l'auteur d'un très influent ouvrage *Solidarité* (1896<sup>[1]</sup>). Critiquée par les marxistes comme « petite-bourgeoise » (sic), et par les libéraux comme attentatoire aux libertés, la doctrine de Léon Bourgeois est une référence cardinale de tout débat sur les fondements de la protection sociale. Ce théoricien estime que « l'homme naît débiteur de l'association humaine », ce qui le rend obligé de ses contemporains mais aussi de ses aînés et de ses descendants. Le solidarisme naît de l'idée d'une « dette sociale » qui implique, pour les individus, des droits à une éducation, un socle de biens de base pour exister, et des assurances contre les principaux risques de la vie.

Autre penseur important, influencé par Durkheim, Léon Duguit (1859-1928) est un théoricien du droit inspiré par la philosophie classique et la sociologie naissante. Avec l'idée d'un droit sans transcendance, qui donne corps à la solidarité, les analyses de Duguit placent l'État sous l'égide de l'intérêt général, du droit social et du service public. Pour Duguit, l'État républicain se fonde sur le service public, instrument qui permet à l'intérêt général de transcender les intérêts particuliers. « Relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé

par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale. » Si Duguit névoque pas la sécurité sociale, il place la « solidarité sociale » en objectif des services publics.

Interdépendance des êtres humains comme constat et comme ambition, solidarité sociale comme visée et comme moyen : telles sont les conclusions et propositions qui, des chaires universitaires aux arènes parlementaires, ont accompagné la constitution de l'assistance, du mutualisme, des assurances sociales et ont préparé l'avènement de la Sécurité sociale. Non sans rudes disputes avec les marxistes (qui pensent d'abord en termes de lutte des classes) et les libéraux (qui, aux obligations collectives, objectent la liberté individuelle).

### LA SÉCURITÉ SOCIALE, UNE INSTITUTIONNALISATION DE LA SOLIDARITÉ

Puisant aux sources de l'assistance, de l'assurance et de la prévoyance, la Sécurité sociale s'en distingue. À la différence de l'assistance publique, elle se veut constituée de droits des individus et gérée par les intéressés. À la différence de l'assurance privée, elle prélève des coti-

**EN 1945, L'IDÉE EST BIEN DE LIBÉRER LA SÉCURITÉ SOCIALE DE L'ASSISTANCE (QUI PLACE SOUS L'ARBITRAIRE SOUVENT HUMILIANT D'UNE DÉCISION DISCRÉTIONNAIRE) ET DE L'ASSURANCE (QUI PLACE INÉGALEMENT SUR LE MARCHÉ ET EXCLUT CERTAINS DES COUVERTURES OFFERTES).**

sations qui sont fonction non du risque couvert mais des moyens de l'assuré. À la différence de la prévoyance mutualiste, liée à des adhésions facultatives, affiliation et assujettissement à la Sécurité sociale sont obligatoires. Les débats initiaux sur l'assurabilité, la légitimité de l'intervention publique, la progressivité du financement perdurent aujourd'hui. Ils opposent classiquement les tenants de la liberté aux tenants de l'obligation.

En 1945, l'idée est bien de libérer la Sécurité sociale de l'assistance (qui place sous l'arbitraire souvent humiliant d'une décision discrétionnaire) et de l'assurance (qui place inégalement sur le marché et exclut certains des couvertures offertes). Mêlant dimension assurantielle et vocation universelle, l'architecture de la Sécurité sociale s'est développée à côté des réglementations d'aide sociale (héritières des anciennes dispositions d'assistance), et en posant sa primauté par rapport à des prestations complémentaires et supplé- mentaires (héritières des principes

<sup>1</sup> L. Bourgeois, *Solidarité*, Hachette Livres/BNF, 2013, 1<sup>re</sup> éd. 1896.

et méthodes du mutualisme et de l'assurance privé). La nouveauté, avec la Sécurité sociale, tient dans l'affirmation et l'institutionnalisation du principe de solidarité. Ni assurance (car liée d'abord à une appartenance nationale, professionnelle ou familiale), ni assistance (car il y a contribution), la solidarité se pose en principe fondamental, à côté notamment de la liberté et de l'égalité.

### UNE CONCEPTION CHOISIE D'OBLIGATIONS COLLECTIVES

Mise en avant par la pensée politique, la notion a son origine juridique en tant que conception d'obligations collectives. Elle figure au premier article du Code la Sécurité sociale (article L. 111-1) : « L'organisation de la Sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. » Après cette première mention de la solidarité nationale, sont apportées des précisions substantielles sur ce qu'est la Sécurité sociale : « Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille. Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la

*couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s). Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales. »*

La rédaction de cet article reprend, pour partie, l'exposé des motifs et le texte de l'ordonnance du 4 octobre 1945. Si la mention de la solidarité nationale a été introduite plus tard, sa présence n'en revêt pas moins un caractère fondamental.

### LA SOLIDARITÉ NATIONALE, PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE

Cette mention désigne la Sécurité sociale comme un système solidaire de socialisation des risques de l'existence, avec une triple dimension de solidarité. Tout

**LA NOUVEAUTÉ, AVEC LA SÉCURITÉ SOCIALE, TIENT DANS L'AFFIRMATION ET L'INSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ, PRINCIPE FONDAMENTAL, À CÔTÉ NOTAMMENT DE LA LIBERTÉ ET DE L'ÉGALITÉ.**

d'abord, si celle-ci est dite nationale, c'est parce qu'elle est organisée sur un territoire, sans être réservée aux nationaux. Ensuite, elle protège le travailleur, réaffirmant par là l'origine professionnelle, salariale même, des assurances sociales. Enfin, c'est aussi la famille qui est protégée par l'intermédiaire du travailleur et par la mécanique des droits dérivés (les enfants et le conjoint sont les ayants droit de l'assuré social).

La solidarité, dans la sécurité sociale, est donc nationale, mais aussi professionnelle et familiale. C'est dire si elle est ample. C'est dire également combien de conflits sont potentiellement en germe entre ces trois dimensions qui peuvent être complémentaires mais également concurrentes. Au fil du temps, la solidarité nationale, avec ses sécurités matérielles, s'est en effet imposée aux côtés (certains diront en substitution) des solidarités familiales (qui sont les « protections sociales rapprochées ») et des solidarités professionnelles. Ces trois dimensions coexistent, plus ou moins harmonieusement, composant l'ensemble de l'édifice de protection sociale des individus.

À la différence de l'assistance discrétionnaire locale, la solidarité nationale organise des droits (prestations) et des devoirs (cotisations) pour les débiteurs et les créanciers de la Sécurité sociale.

À la différence du mutualisme volontaire, la solidarité nationale oblige. Les ressortissants de la Sécurité sociale n'en sont pas adh-

### Solidarité et redistribution

Des communautés primitives aux sociétés contemporaines, la question de la redistribution est passée d'une quête de justice dans la répartition des terres à une volonté de répartir autrement les revenus. La solidarité de type sécurité sociale organise des redistributions. On distingue, classiquement, deux types de redistribution qui produisent leurs effets via les dépenses (prestations) et les modes de financement (cotisations, impôts et taxes). La redistribution verticale correspond aux transferts de ménages plus fortunés vers des ménages plus nécessiteux. Elle est mise en œuvre par des prestations monétaires ciblées ainsi que par des mécanismes de financement conduisant à solliciter davantage les ménages ayant des revenus élevés. La redistribution horizontale consiste à assurer une redistribution entre des

groupes de population selon leurs situations objectives, sans prise en compte de leurs niveaux de revenus. On peut penser au financement des soins des assurés malades par les salariés actifs, au système de retraite par répartition qui conduit à financer les pensions des retraités par les contributions des travailleurs en activité, aux allocations familiales qui sont, en quelque sorte, un transfert de ménages sans enfants vers des ménages avec enfants. L'ensemble des politiques publiques a, en réalité, une dimension redistributive plus ou moins explicite. Au sujet de la protection sociale, l'analyse des effets redistributifs porte sur les ménages et les individus, mais aussi sur les territoires. Avec un principe de solidarité nationale, les prestations sont, pour l'essentiel, à barème national. Elles opèrent, de la sorte, une puissante redistribution entre les territoires.

**LA SOLIDARITÉ NATIONALE,  
À LAQUELLE SE RATTACHE  
LE PROJET DE DÉMOCRATIE SOCIALE  
(LA GESTION DE LA SÉCURITÉ  
SOCIALE PAR LES INTÉRESSÉS),  
INTRODUIT LA POSSIBILITÉ  
D'UNE CITOYENNETÉ SOCIALE.**

rents mais affiliés obligatoires. La solidarité nationale, à laquelle se rattache le projet de démocratie sociale (la gestion de la sécurité sociale par les intéressés), introduit la possibilité d'une citoyenneté sociale. Celle-ci repose sur un système de contributions et de protections qui doivent permettre aux individus, et pas seulement aux travailleurs, de ne plus être dépendants, tout en assurant leur interdépendance.

Si le système est devenu hybride, c'est avant tout par la volonté d'apporter une réponse pragmatique aux besoins. Le renforcement constant de la solidarité résulte de la situation économique qui, depuis des décennies, laisse une part importante de la population hors du marché du travail ou, à tout le moins, de la relation de travail « standard » (contrat à durée indéterminée et à temps plein). Plus que la distinction entre assurance et solidarité, l'approche séparant les *insiders* (qui bénéficient d'une situation professionnelle stable et d'une protection sociale étendue) des *outsiders* (qui sont à l'écart du

marché de l'emploi et bénéficient de protections minimales) s'est imposée.

De larges portions de la population sont, à bon ou à mauvais droit, convaincues d'être laissées pour compte et sur le bord du chemin. Différentes catégories ont souvent le sentiment, tant en matière sociale que fiscale, d'être défavorisées par rapport à leurs contemporains, soit parce qu'elles bénéficieraient de prestations limitées, soit parce qu'elles acquitteraient des prélèvements trop importants. Cette structuration binaire du débat (ceux qui cotisent face à ceux qui profitent) informe peu de la réalité des transferts socio-fiscaux sur le temps d'une existence, et ne donne pas de véritables clés pour faire, éventuellement, le choix entre système collectif et prévoyances individuelles. Solidarité et Sécurité sociale sont des affaires trop sérieuses pour se résumer à des slogans et oppositions simplistes. ●