

41 Des pistes pour l'avenir

41.0 Résumé de ce chapitre

Les trois premiers volets de notre site ne montrent-ils pas que, si nous laissons notre État-providence courir sur son ère, il risque de se fracasser sur la roche ? Une révision de nos règles du jeu ne doit-elle pas être envisagée ? « Aucune société (en effet) ne peut exister sans que ses membres partagent un projet commun porté par des valeurs communes, nécessaires pour que les inévitables contraintes de la vie collective et la redistribution des richesses organisées par l'État-providence soient jugées légitimes par tous, donc acceptées. » (1) Le contrat qui lie entre eux les citoyens est, en partie, explicite (une constitution et des lois) et en partie implicite (des conceptions et des comportements) ; il définit à la fois les finalités et les modalités de la vie en commun.

Les finalités de notre contrat social méritent d'être révisées

« Pendant le siècle qui suivit la Révolution, les républicains ont cherché à substituer la transcendance politique à la transcendance religieuse et dynastique pour organiser la vie collective et les relations entre les hommes. » (2) Leur objectif central était que les droits des citoyens l'emportent sur l'arbitraire du pouvoir politique et assurent l'égalité des Français. Mais les plus avisés surent utiliser l'égalité des droits pour asseoir leurs pouvoirs et leur position.

Le catholicisme social, dès le début du XIXe siècle, et le marxisme dans la seconde moitié, souligneront à quelles injustices pouvait conduire cette vision. La « question sociale » interpellait, comme on dit, une société dans laquelle les ouvriers étaient, si gravement et si souvent, mal traités. Dans la négociation du contrat de travail employeur et employé sont-ils vraiment égaux ? Et certes, l'article 21 de la Constitution de 1793 avait bien affirmé que « la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » mais ce fut un vœu pieux. Il fallut attendre un siècle et demi et la mise en place de l'État-providence pour que le rêve révolutionnaire se réalise.

1 Dominique Schnapper, *La démocratie providentielle*, NRF essais, Gallimard, 2002.

2 Dominique Schnapper, *op.cit.*

À l'instar de maintes autres nations européennes, la France de la Libération voulut, pour tendre à une égalité plus concrète, que l'État intervienne massivement dans la vie économique et sociale. Cet État-providence a-t-il autant allégé la domination des faibles par les puissants qu'on aurait pu l'espérer ? Dans le chapitre **31** nous soulignons notamment que notre système éducatif, conforme au « modèle français » que décrit le chapitre **11**, a gardé pour mission première la sélection d'une élite comme si notre société souhaitait conserver des catégories sociales fortement stratifiées ; nous critiquons aussi, au chapitre **32**, la politique qui a consisté à accroître le SMIC sans moderniser la formation professionnelle.

Bien que les prestations sociales représentent environ les deux tiers des salaires et traitements nets de cotisations et d'impôts, notre appareil n'est pas aussi social qu'il devrait l'être (ou qu'il le prétend) : les plus favorisés en tirent un grand parti, qu'il s'agisse de l'éducation, des mesures en faveur de l'emploi, des retraites ou de la santé. Brandi, le drapeau égalitaire a trop souvent masqué des politiques clientélistes où « l'effet Saint-Mathieu » fut manifeste : on a donné plus à ceux qui avaient et, dans certains cas, on a même retiré à ceux qui n'avaient pas (ticket modérateur élevé, dotation des services publics dans les quartiers défavorisés, orientation des élèves les plus faibles vers des filières dont certaines ont été des réussites mais plusieurs des voies de garage).

À vrai dire, les objectifs de notre appareil social, faute d'avoir été rediscutés, restent fortement marqués par un temps révolu, celui de la Libération, et de la reconstruction économique et sociale d'une nation exsangue où tous, ou quasiment, avaient besoin d'assistance. Cependant, les pays de l'Europe du Nord, Suède, Danemark et Pays-Bas, qui, avaient été les premiers à développer des interventions sociales de grande ampleur, ont énergiquement révisé le modèle des années soixante. On ne cherche plus tant à « faire payer davantage les riches » qu'à leur demander de moins prélever de prestations financées par la collectivité. En 1990 le Premier ministre hollandais, Karl Lubbers, disait ainsi à ses compatriotes : « le pays est malade, notre système n'est plus viable ; à un certain point, le niveau de protection sociale contredit la responsabilité des individus ».

Les personnes aisées et insérées ne devraient-elles pas réduire les ponctions qu'elles opèrent, à titre individuel, sur le corps social ? Les prestations ne devraient-elles pas être davantage focalisées sur les plus démunis ?

Dès lors qu'on répondrait par l'affirmative à ces deux questions, un nouveau contrat social

ne serait-il pas en vue ? Il serait, d'abord, moral et civique. Il affirmerait que, si la machine sociale a pour objet d'aider tous les citoyens à faire face aux grands aléas de l'existence, elle doit délibérément viser à aider, en priorité, les plus défavorisés et se donner pour objectif central de mettre un terme à une exclusion aussi systématique qu'elle l'est aujourd'hui.

Réviser les modalités du contrat social

Dans la République conçue par Jean-Jacques Rousseau et la Révolution l'élection réalise une sorte de transmutation. « L'Assemblée des élus récupère à son profit l'union mystique du souverain et de ses sujets. » (1) Dans la démocratie formelle ainsi fondée, les citoyens atomisés, sans corps intermédiaires, transmettent le pouvoir que leur collectivité possède, à un corps qui les dirige d'une manière volontiers autoritaire. Nouvelle église, la République n'acceptait pas de bon cœur un pluralisme que le catholicisme avait banni.

Le XXe siècle a montré à quelles monstruosité pouvaient se livrer des démocraties encore fragiles lorsque leurs citoyens sont passifs et les corps intermédiaires comme les contre-pouvoirs faibles. En 1940, la France qui croyait être une vieille démocratie, s'est révélée vulnérable. Aujourd'hui encore, la participation de ses citoyens aux affaires publiques reste bien limitée ; les enquêtes conduites en Europe la révèlent dans une situation intermédiaire entre

- les pays de l'Europe de l'Est où une faible confiance dans les institutions va de pair avec des relations interpersonnelles réduites et un civisme limité ;
- ceux de l'Europe du Nord, Pays-Bas et Scandinavie en tête qui « pratiquent tout aussi intensément la sociabilité publique et la sociabilité privée. » (2)

Le rôle dominant des grands corps de l'État dans la direction du pays — son administration, sa vie politique et la direction des grandes entreprises — n'est pas étranger à cet état de fait. Cette nouvelle noblesse a exacerbé des tendances jacobines fort anciennes. Pendant ce temps, le secteur privé marchait dans une direction exactement opposée : celle de la décentralisation (et de la baisse des coûts). N'est-il pas absurde, dans un pays où le niveau d'éducation des citoyens s'est élevé, de continuer à recourir à l'édit plus qu'au dialogue et à des méthodes de gouvernement archaïques ? Après les prestations excessives accordées aux plus favorisés, la gestion centralisée et administrative est l'autre grand facteur qui explique

1 Marcel Gauchet, L'héritage jacobin, *Le Débat*, septembre-octobre 2001.

2 Olivier Galland, *Futuribles*, juillet-août 2002.

le poids élevé de notre énorme machine sociale, lequel freine la croissance de l'économie, condition de tout progrès.

La centralisation n'encourage-t-elle pas un style de gestion de la machine sociale souvent détestable ? « La solidarité objective qu'impose l'État par les prélèvements obligatoires reste abstraite et bureaucratique ; elle ne nourrit pas le sentiment de solidarité concrète entre les individus et ne suscite pas les échanges directs entre eux. » (1) . Enfin, nos modes de gestion entretiennent un faible développement de la démocratie dans les cellules élémentaires de notre société : écoles, hôpitaux, services sociaux. **Une démocratie, pour être substantielle, ne doit-elle pas exister aussi, et peut-être d'abord, à la base ? Ne sera-t-elle pas d'autant plus solide que les citoyens, au premier chef à travers leurs associations, seront impliqués dans la conception, la gestion et la conduite de multiples actions sociales et, au premier chef, dans la lutte contre l'exclusion ?**

Ne faut-il pas imaginer un nouveau contrat social et repenser notre État-providence dans ses finalités comme dans ses modes de gestion ? Finalités ? Un nouveau contrat social limiterait le confort des plus favorisés pour privilégier une réinsertion des actuels exclus. Modes de gestion ? Le nouveau contrat affirmerait à la fois la volonté de décentraliser les gestions et l'implication des citoyens dans la marche de la machine sociale.

Une autre raison ne pousse-t-elle pas à rénover notre contrat social. L'État-nation centralisé n'a-t-il pas cessé d'apparaître comme un absolu aux yeux de nos contemporains qui se distinguent du citoyen républicain de jadis à la fois par leur plus grande autonomie mais aussi par la conscience qu'ils ont de vivre dans un ensemble européen ?

41.1 Redéfinir les finalités du contrat social	page 5
41.2 Une société moins atomisée	page 17

Les graphiques mentionnés dans le texte ainsi qu'une table des matières détaillée se trouvent à la fin du chapitre.

1 Dominique Schnapper, *op.cit.*.

41.1 Redéfinir les finalités du contrat social

Notre système de protection sociale a été imaginé pour pallier les manques d'une France sortie exsangue de la guerre. Sa société était nationale, industrielle, administrative et masculine, ses emplois et ses familles stables. Au fil des ans, cette société s'est ouverte sur le monde ; les femmes et les services privés y ont pris des places majeures ; les emplois et les familles sont devenus moins constants ; le niveau de connaissances et de consommation comme la durée de la vie se sont fortement élevés ; les individus ont acquis une plus grande autonomie ; le pays s'est inséré dans l'Europe. Face à ces multiples transformations le système de protection sociale a été mille fois amendé sans être vraiment repensé.

Les créateurs du site **Contrat-social.com** ne chercheront pas à énoncer ici des mesures de révision dudit système de façon plus détaillée qu'ils ne l'ont fait dans les chapitres **31** à **35** du deuxième volet. Non seulement ils n'ont pas, dans tous les domaines évoqués, les compétences requises mais ils sont convaincus que l'important est d'analyser les situations, de faire certaines propositions, de donner des exemples puis de contribuer à ce que les initiatives puissent se manifester ; bref, d'établir des principes qui devront être appliqués avec réalisme, sens du concret et de façon professionnelle. Qui croit encore aux programmes électoraux détaillés ? Les circonstances dans lesquelles les mesures promises devraient s'appliquer sont-elles prévisibles ? La méthode proposée n'est-elle pas plus importante que des objectifs précis ? Susciter et organiser le débat pour recueillir les propositions de citoyens qui ont compétences et expériences ne devrait-il pas être la préoccupation première des démocrates ?

Dans cet esprit, des propositions ne pourraient-elles être faites aux plus favorisés d'abord, à ceux qui sont défavorisés ensuite ?

41.1.1 Aux plus favorisés

Les « *beaux quartiers* » mobilisent les moyens les plus pointus de l'éducation nationale (ch. **31**). Les personnes qui ont bénéficié d'une éducation poussée et qui perçoivent les revenus les plus élevés sont, en même temps, celles qui sont les mieux soignées et qui ont la vie la plus longue ; ce sont donc elles qui, statistiquement, coûtent le plus cher à la collectivité, tant du côté des retraites (ch. **33**) que de l'assurance-maladie (ch. **34**). Ce sont elles, aussi,

qui bénéficient de l'essentiel des exonérations attachées à l'assurance-vie et au livret A ; elles, enfin, dont les enfants font les études les plus longues aux frais de la collectivité. Si la progressivité de l'impôt par rapport au revenu est une réalité, elle ne doit pas occulter une sorte de « régressivité » des services collectifs : les moins favorisés, et au premier chef les exclus, en bénéficient beaucoup moins que les autres.

41.1.1.1 Limiter les droits à la gratuité des plus favorisés

Si on veut réformer ce « collectivisme » mou que le chapitre 35 de notre site décrit, il faut limiter les prestations reçues par les détenteurs de revenus élevés. C'est ce qui a été fait pour les *allocations familiales* où 60 % des prestations versées par la caisse compétente sont placées « sous condition de ressources » (contre environ 10 % en 1970). Cependant, le domaine retenu n'était peut-être pas le mieux choisi pour mener une politique de ce type. N'est-il pas souhaitable d'encourager une reprise de la natalité pour qu'elle se confirme ? Voir le **graphique 1** en fin de document.

Dans le domaine de la *santé*, ne serons-nous pas contraints d'apporter aux remboursements par la collectivité des limites plus strictes tant à l'égard des patients que des professions de santé ? L'abonnement auprès d'un généraliste, ce dernier étant rémunéré par client abonné et non plus à l'acte, ne mérite-t-il pas d'être testé (voir le chapitre 34) ? L'utilisation des références médicales et des diverses formes d'évaluations des soins, dont seraient tirées les conséquences lors de l'élaboration des budgets, ne devrait-elle pas être systématisée ? Ne faudrait-il pas parvenir à surmonter les fortes résistances d'une large partie du corps médical à l'égard de ces méthodes en soulignant que le budget collectif n'est pas indéfiniment extensible.

L'accès à l'enseignement supérieur doit-il être gratuit et sans examen d'entrée ? Il faut bien constater que de faibles droits d'inscription à l'Université aboutissent à ce que les adolescents, appartenant aux classes aisées en grande majorité, reçoivent un enseignement, souvent de longue durée et trop fréquemment peu approprié, qui est financé par la collectivité tout entière sans qu'un nombre suffisant d'enfants des classes populaires bénéficie de bourses d'enseignement permettant de faire des études poussées.

Dans le domaine du chômage est-il légitime que la collectivité verse des indemnités élevées aux cadres supérieurs qui ont des facultés d'épargne ? Dans celui du logement dit « social », le débat entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne, ne devrait-il pas être à nou-

veau ouvert, compte tenu de l'échec patent des dispositifs actuels à loger les plus démunis ?

Dans le domaine des *retraites*, les organismes qui vivent de cotisations obligatoires se sont largement écartés, avec l'acquiescement du patronat, de la conception originale : « au-dessus d'un certain revenu, c'est le devoir des intéressés de faire un effort volontaire de prévoyance libre. C'est pourquoi notre système repose sur l'idée de cotisations et de prestations proportionnelles aux revenus **dans la limite d'un plafond.** » (1) Il faut avoir le courage d'abaisser les plafonds des cotisations obligatoires tout en réduisant les pensions élevées.

Dans le cadre de la révision des régimes de retraite qui va être engagée, ne serait-il pas souhaitable de développer des solutions flexibles et personnelles et notamment des retraites progressives comme un choix de l'âge de départ final lié au montant des prestations ? Il serait normal que, simultanément, les avantages excessifs accordés, pour d'assez mauvaises raisons, à l'assurance sur la vie individuelle continuent à être réduits de façon à encourager des formes de capitalisation ayant une assise collective. Ce ripage dans les placements de l'épargne ne peut être que progressif car il est lié, au premier chef, à la résorption du déficit étatique ; réalisable, cette dernière sera forcément laborieuse.

L'ensemble des prestations à caractère social fait ressortir des évolutions essentielles, au demeurant logiques : la charge du financement des prestations sociales se déplace de deux manières :

— *primo*, la part des cotisations, propres aux systèmes d'*assurance*, décroît au profit de l'impôt, instrument de la *solidarité* ; sans doute faut-il aller plus rapidement au bout de cette logique ;

— *secundo*, la part des prélèvements sur les salaires diminue et celle des prélèvements sur les revenus du capital augmente, la première étant plus forte en France que chez nos voisins.

Ce dernier ripage aboutira bien à taxer davantage les plus aisés et les plus âgés. Encore faut-il être conscient des limites de l'exercice. Les revenus des capitaux ne représentent qu'une faible fraction de notre PIB, de l'ordre de 10 %, et il ne serait guère productif de faire fuir des capitaux fort mobiles en exagérant leur taxation. (2) Il est, au demeurant, indispensable d'accomplir ces réformes dans un cadre européen en visant une harmonisation fiscale progressive mais réelle. On peut souhaiter qu'on tende à la fois à élargir l'assiette des impôts

1 Pierre Laroque, Le plan français de sécurité sociale, *Revue française du travail*, 1946.

2 André Babeau, in *Commentaire*, hiver 1999-2000, estime que les revenus du patrimoine des ménages ont été, en 1997, supérieurs à 900 milliards FF ; ils auraient supporté des prélèvements à un taux moyen de 27 %, le taux effectif allant de zéro (livrets A des caisses d'épargne par exemple) à des taux très élevés.

(revenus des contrats d'assurance-vie, livret A, œuvres d'art) et à réduire les taux car, ce qui fait fuir est, avant tout, le taux marginal de l'impôt ou le cumul d'impôts frappant une même assiette.

Finalement, il nous semble que notre système de sécurité sociale doit chercher à articuler le domaine de la *solidarité collective* et celui de la *responsabilité individuelle*. Tâche ardue, subtile mais indispensable si la protection sociale doit être assurée à un coût supportable. Elle a peu de chances d'être menée à bien tant que les plus favorisés n'auront pas changé de comportement.

La grande majorité des citoyens doit, sans doute, être totalement couverte par le système, qu'il s'agisse des retraites, du chômage ou de la santé. Quant à la minorité des plus favorisés, forte consommatrice de prestations ne devrait-elle pas recourir, obligatoirement, à des conventions d'assurance ? Il faudrait évidemment bien articuler prélèvements obligatoires et primes résultant de ces conventions pour éviter les « effets de seuil » pénalisant les personnes qui passeraient de la minorité à la majorité évoquées ci-dessus. Les prestataires ne seraient pas nécessairement privés. Mutuelles ou caisses publiques sont capables d'offrir les couvertures voulues. L'important à nos yeux est, qu'à terme en tout cas, une pluralité de prestataires conduise ceux-ci à fixer des limites aux prestations fournies.

Le chapitre 34 de notre site montre — croyons nous — que **le système sera indéfiniment en porte à faux tant que perdurera la pratique selon laquelle la collectivité rembourse des prestations décidées librement par l'entente directe entre un médecin et son patient**, prestations qui dans une population qui vieillit vont tendre à augmenter.

41.1.1.2 De la taxation au don

Les Pays-Bas nous montrent qu'il n'est ni impossible ni « antisocial » de limiter les prestations dont bénéficient les plus aisés tout en réduisant le niveau global des prélèvements obligatoires : ceux-ci ont été ramenés de 57 % du PIB en 1980 à 54 % en 1996 tandis que le chômage, bien plus tôt qu'en France, diminuait et que la croissance s'accélérait. « Un reflux des prélèvements fiscaux pour les ramener à la moyenne de l'Union européenne telle qu'elle

existait en 1999, impliquerait une baisse de quatre points du Pib, paraît constituer un objectif réaliste. Il faudrait, par exemple, en cinq années gagner de 0,8 % par an. » (1) Nous suggérons, pour notre part, une baisse de l'ordre de 1 % par an de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux, convaincus qu'une limitation des prestations versées aux plus favorisés et une gestion décentralisée permettraient d'obtenir cette diminution.

Un objectif de ce type nous paraît essentiel. L'économie étant ouverte à la concurrence et l'Europe de l'euro se devant de lutter contre le laxisme, la gestion de l'État-providence doit devenir plus rationnelle pour être plus équitable. Pour y tendre, il convient de « hiérarchiser, établir des priorités, choisir l'essentiel, dimensionner ce qui fait partie de la solidarité nationale à un volume compatible avec le fonctionnement dynamique de notre économie et par là amorcer un cercle vertueux : moins de prélèvements, plus d'initiatives et donc plus d'activité. » (2)

Dans notre esprit la réduction des prélèvements obligatoires devrait aller de pair avec un double mouvement. *Primo*, simplifier et clarifier nos innombrables prélèvements obligatoires ; à un certain niveau le système est non seulement complexe mais opaque et le citoyen perd de vue ses raisons d'être. *Secundo*, encourager les plus favorisés à la générosité pour permettre à l'initiative privée de compléter l'« assistance publique ». Il nous semble notamment indispensable d'encourager la création de grandes fondations privées, à l'exemple des fondations allemandes ou américaines. Ceci implique que des franchises fiscales importantes soient accordées à ceux, particuliers ou entreprises, qui constitueraient ou abonderaient de telles fondations, et que soit modifiée la loi qui impose la présence lourde, et souvent illusoire, de représentants des pouvoirs publics dans le conseil des fondations. Cette présence devrait être limitée aux fondations qui recevraient des subventions directes sur budgets publics. C'est à ce prix que l'on pourrait voir l'initiative privée se substituer à la manne publique pour allouer des bourses d'études, financer des expositions ou des ateliers d'artiste, créer des centres de soins, des centres de recherches ou d'études, des universités.

41.1.1.3 Participer davantage à la vie sociale

L'association de citoyens, rejetée par Rousseau et la Révolution, a été longtemps bannie par nos pouvoirs publics. Aujourd'hui, ne faut-il pas « à l'idée selon laquelle l'État a le monopole de l'intérêt général, opposer un partage républicain de l'engagement » (3) ? Certains révo-

1 Claude Bébear, *Le courage de réformer*, ouvrage collectif, Odile Jacob, 2002.

2 Philippe Lagayette, *Sociétal*, mars 1998.

3 Jean-Pierre Raffarin, interview, *L'Express*, 30 mai 2002.

lutionnaires ont, dès 1790, perçu le danger que la représentation, en se substituant à la nation, réduise cette dernière au silence et ne tende à un paroxysme : la Terreur (1). Ils ne furent guère entendus et la République française promut une structure très déséquilibrée de la société : un sommet autoritaire, des corps intermédiaires faibles et des individus quasiment interdits de réunion. Notre système éducatif, axé sur la sélection individuelle et n'encourageant guère le travail collectif ou les sports d'équipe, porte encore les traces de cette vision.

Mais les temps changent. Aujourd'hui un Français sur quatre déclare qu'il participe à une action bénévole (2) et le monde associatif se développe, grâce aux nouveaux retraités notamment. L'élévation du niveau d'éducation s'accompagne d'une participation accrue aux associations : les cadres, dont le nombre s'accroît, s'associent davantage que les agriculteurs dont le nombre diminue. (3) Chaque année quelque 60 000 associations nouvelles se créent, sans qu'on sache, au juste, combien disparaissent. Voir le **graphique 2** en fin de ce chapitre.

Les Français qui se lancent dans des actions sociales y trouvent généralement de réelles satisfactions. Le monde de l'entreprise et celui de l'administration sont, par la force des choses et dans une large mesure, ceux de l'action commandée. Celui de l'association est davantage celui de l'acte librement posé, qu'il s'agisse de l'adhésion ou des missions acceptées. Et l'association n'est pas un monde « englobant » : ses bénévoles n'y consacrent qu'une partie de leur temps, et nombre d'entre eux appartiennent à plusieurs associations. Ce pluralisme crée un tissu qui rend la démocratie plus réelle.

Lorsque les citoyens s'impliquent dans les actions sociales, certains d'entre eux sont conduits à exercer des responsabilités dans leur gestion et dans les négociations notamment avec les pouvoirs publics. La démocratie à la base s'élargit ainsi de façon très concrète. Un domaine grandit où le principe dominant n'est ni la rentabilité privée ni la soumission à une règle publique, mais, souvent, l'élaboration d'une fraternité active. Le monde associatif peut, dès lors, contribuer à exposer les problèmes qu'une société en changement provoque et à proposer des actions pour les résoudre.

L'action de citoyens bénévoles au sein d'associations répond, enfin, à une autre nécessité : faire évoluer maintes prestations sociales du versement anonyme d'une allocation vers une action dans laquelle le bénéficiaire est considéré comme une personne. Comment de-

1 Marcel Gauchet, l'héritage jacobin, *Le Débat*, septembre octobre 2001.

2 Uniopss, *Faire société, les associations au cœur du social*, Syros, 1999.

3 Uniopss, *idem*.

mander à un chômeur en mauvaise santé de prendre ou reprendre un emploi ? Pourquoi laisser tant de bénéficiaires du RMI sans relation suivie avec l'organisme payeur ? Mais les relations personnelles qu'implique la prise en compte de ces considérations prennent du temps, beaucoup de temps, et, si elles sont toutes assumées par des salariés, apparaissent souvent trop coûteuses. Il est quasiment certain que nous ne réussirons pas à résorber l'exclusion que nous avons laissé s'étendre sans que se développe un mouvement qui est amorcé : la participation des citoyens à des actions pratiques, concrètes, locales.

C'est la thèse qu'a défendue Alexandre Jardin. (1) Partant de l'exemple de ces grands-parents brestois qui, en accord avec des enseignants, ont aidé des enfants à maîtriser la lecture et à l'aimer, il s'est efforcé de repérer puis de généraliser des micro-expériences qui avaient réussi. « Les gouvernements qui ne s'appuient pas sur des méthodes ratifiées par l'expérience des citoyens aboutiront à une action aux effets limités. » Même si les efforts de l'auteur ont rencontré des difficultés, la voie semble des plus intéressantes. Nous commençons à admettre qu'avant l'édit il est bon, en maints domaines, d'expérimenter. Encore faut-il avoir le souci d'étendre ensuite les expériences qui s'avèrent positives et notamment celles auxquelles participent des bénévoles. Des bénévoles ? Les quatre-cinquièmes des pompiers français ne sont-ils pas des bénévoles ? « Retirez l'une des deux composantes, le pays flambera. » (2) La combinaison salariés/bénévoles ne se montre-t-elle pas, souvent, très productive ?

41.1.2 Aux moins favorisés

L'État-providence vieillissant, les handicaps que crée sa lourdeur se sont accentués. La croissance et la compétitivité de notre économie ont été mises en danger, même si nombre de Français considèrent ces effets comme annexes et quasiment inévitables. Quant aux objectifs sociaux de l'État-providence, le fait que dix pour cent de notre population soient exclus de la vie collective souligne assez qu'ils sont loin d'avoir été atteints.

41.1.2.1 Égalité ou équité ?

L'égalité des revenus entre citoyens s'est avérée être une utopie. « La gauche a fait l'expérience, difficile, des limites de la redistribution par la loi » (3) Au-delà de l'égalité des

1 Alexandre Jardin, *1 + 1 + 1 ...* Grasset, 2002.

2 Alexandre Jardin, *op.cit.*

3 Martine Aubry, *Le choix d'agir*, Albin Michel, 1994.

droits, notion évidemment indispensable mais dont l'application connaît des limites considérables, maintes réflexions ont été conduites autour des notions d'*égalité des chances* ou d'équité. Elles conduisent à des discriminations au bénéfice des moins favorisés. Ce que les Américains appellent l'*affirmative action* est à l'opposé de l'effet Saint-Mathieu ; il s'agit de donner plus à ceux qui ont moins. Dans son rapport publié en 1997, le Conseil d'État a reconnu que « le rétablissement de l'égalité des chances est devenu un objectif nécessaire à la préservation du principe d'égalité au centre de notre état de droit. [...] Pour enrayer l'aggravation des inégalités économiques, sociales et culturelles il faut admettre une différenciation des droits, une discrimination justifiée. » Autrement dit « l'égalité de traitement exige que certains individus soient traités de manières différentes. » (1) Notre système éducatif a appliqué ce principe en créant des Zones d'éducation prioritaires — ZEP. Mais ce type de mesures ne fait qu'atténuer les inégalités plus qu'il ne les supprime.

« Je ne pense pas, ou plutôt, je ne pense plus qu'il soit souhaitable d'avoir une société sans inégalités » a reconnu récemment le Chancelier Schröder qui souhaite, lui aussi, viser une égalité des chances et non plus des résultats. (2) John Rawls a avancé que « sont justifiées les inégalités qui font progresser le niveau global du système et profitent aux plus défavorisés, sans affecter les droits fondamentaux. » (3)

On a constaté, en outre, que reconnaître des droits aux plus défavorisés et leur verser des allocations ne réglait pas tout. Des allocataires indus ou indûment prolongés existent et la pratique, attestée par de nombreuses études, montre que plusieurs allocations pouvaient enfermer certains de leurs bénéficiaires dans des « trappes à pauvreté » : s'ils reprennent une place normale dans la société leur revenu diminue.

On a reconnu, enfin, l'impossibilité d'ouvrir des droits sociaux à toute personne résidant sur le sol national. « Tout pays qui essaierait de mettre en place un État-assureur courrait à la faillite parce qu'il serait confronté à une immigration des malchanceux et à une émigration des plus chanceux. » (4)

41.1.2.2 La République n'est plus parvenue à réduire l'exclusion

L'État-providence, avec la dose de paritarisme qu'il comportait, est parvenu à réduire les tensions du monde industriel. Gardant le souvenir de violents conflits, dont certains se

1 Arrêt du Juge Blackmun dans *Regent of the University of California v. Bakke*.

2 Interview donné au journal *Le Monde*, 20 novembre 1999.

3 Alain Minc, *WWW capitalisme.fr*, Grasset 2000.

4 Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, 2000.

terminèrent, comme en 1848, par des fusillades, il a encouragé la mise sur pied de systèmes d'assurances qui ont garanti le monde des producteurs contre les principaux risques de l'existence. Il a, aussi, voulu lutter contre la pauvreté.

À partir de la moitié des années soixante-dix, une demande moins soutenue de produits industriels, une concurrence accrue et d'autres façons de produire ont changé la donne. Plus d'un million de travailleurs non qualifiés, dont une bonne part issue de l'immigration, ont été mis au chômage et nombre de leurs enfants, ayant connu l'échec scolaire, ne trouvèrent plus d'emploi. Dès lors, une catégorie de citoyens a été exclue du monde de la production et des protections qu'elle offrait. L'exclusion a été renforcée par le fait que certains quartiers ont fini par être peuplés, de façon presque *exclusive*, par des immigrés ou leurs descendants.

Le contrat social des Trente glorieuses qui promettait d'intégrer tous les Français dans une vaste classe moyenne, ne fonctionne donc plus de façon acceptable. Un rapport de l'INSEE de mars 2001 met en évidence que, en dépit de la croissance économique, quatre millions de ménages restent en-dessous du seuil de pauvreté : « pour les générations d'avant 1940, la proportion des ménages pauvres a progressivement reculé. Au contraire pour les générations d'après 1950, la pauvreté augmente. » Les violences des banlieues comme les frustrations des exclus plus silencieux disent l'urgence d'une nette évolution de notre appareil social.

41.1.2.3 Personnaliser les aides et globaliser les interventions

L'élévation du niveau des compétences de la grande majorité des citoyens s'accompagne d'une spécialisation des professionnels et nous ne nous étonnons pas qu'en passant de l'école primaire au collège, l'enfant se trouve face à plusieurs enseignants au lieu d'un seul ; maints malades n'hésitent pas, non plus, à recourir, à côté d'un généraliste, à des spécialistes. Pourtant le risque existe que la personne, élève ou patient, soit moins bien comprise et moins bien suivie par plusieurs intervenants que par un seul. Que son devenir soit tranché sans que son histoire et son contexte familial ou professionnel soient suffisamment connus de ses interlocuteurs.

Or, les traditions jacobines de notre administration ont créé des institutions qui, trop centralisées, sont, au plan local, généralement cloisonnées. Enseignant, médecin, assistante sociale, administration locale ou judiciaire, chacun traite d'*un* problème de la personne en

difficulté : celui qui est de leur ressort. La France fait partie des pays qui, par exemple, ne sont pas parvenus à unifier les deux institutions — UNEDIC et ANPE — lesquelles procurent aux chômeurs l'une une allocation et l'autre une assistance pour retrouver un emploi.

Pallier telle ou telle forme de l'exclusion si la réinsertion de la personne dans la société n'avance pas est, pourtant, assez vain ; au-delà de leurs droits spécifiques, les individus ont, avant tout, celui de vivre en société. Et, tandis que ceux qui ont « décroché » ont du mal à retrouver un « fil rouge », les malins exploitent les failles d'un système parcellisé.

Notre législation sociale s'intéresse à la fois aux individus et aux familles mais l'articulation entre les uns et les autres, difficile, n'est pas bien assurée. Or l'exclusion apparaît moins comme une situation individuelle, avec les droits qui peuvent y être attachés, que comme un itinéraire qui est souvent collectif. Dès lors, certains professionnels souhaitent non seulement une coordination entre les différents gestionnaires de prestations mais qu'une certaine latitude soit laissée aux intervenants de façon à ce qu'ils puissent mieux faire face aux besoins, changeants et complexes, des individus et de leurs familles et que leur autorité à leur égard s'en trouve accrue.

Aujourd'hui, la personne, ou la famille, qui reçoit une aide est, en quelque sorte, découpée en tranches — éducation, santé, droits sociaux, délinquance — alors que les divers aspects de sa situation sont le plus souvent mêlés et que « certaines garanties collectives ne trouvent leur pleine efficacité que dans l'individualisation de leur application. » (1) « Nous savions bien qu'une personne est un tout, mais nous ne voyions qu'une tête apprenante. Je pense que, à l'école, aujourd'hui, on pense encore ainsi. » (2) « Face à un manque d'approche globale de leurs difficultés, les personnes aidées souhaitent avant tout une plus grande personnalisation des prises en charge. [...] Les deux obstacles les plus fréquemment rencontrés par les personnes en difficulté sont le fait de ne pas savoir à quel organisme s'adresser et celui d'être renvoyé d'un guichet à l'autre. [...] Les règles d'attribution des allocations sont, le plus souvent, très complexes et les formulaires difficiles à remplir : moins vous avez de ressources plus on vous demande de les justifier. » (3) La dispersion des guichets sociaux est, aux yeux de ces personnes, l'un de leurs problèmes essentiels. Combinée avec la complexité des règles, elle explique qu'une fraction importante des bénéficiaires potentiels de certaines aides ne les reçoive pas. Une loi du 25 juillet 1994 prévoit que, dans le cadre départemental, les diverses administrations concernées s'entendent pour coordonner

1 Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT, *Le Monde*, 3 septembre 2000.

2 Rébecca Duvillé, *Une ethnopsychiatre à l'école*, Bayard, 2001

3 Observatoire et de la pauvreté et de l'exclusion, rapport 2001-2002.

ner, de façon expérimentale, les diverses aides destinées aux personnes dépendantes. Espérons que cette tentative dégagera, ici ou là, des solutions qui pourront ensuite s'étendre.

41.1.2.4 Réinsertion et contreparties

En dépit des constats qu'on vient d'évoquer, des professionnels de la machine sociale, qu'on trouve notamment dans certains syndicats, sont hostiles à la personnalisation de l'action sociale comme à l'établissement de contraintes ou de limites à l'octroi de prestations qui peut en être le corollaire.

Ils soulignent d'abord le coût d'un accompagnement personnel. « Pour s'attaquer au noyau dur des 1,2 million de chômeurs, il faudrait un entretien individuel tous les quinze jours. Cela impliquerait que cent mille personnes soient convoquées quotidiennement. À raison de dix entretiens par journée et par agent, il faudrait près de dix mille personnes. « C'est irréaliste » affirme un responsable de FO. » (1) C'est admettre que les chômeurs de longue durée sont mal suivis, alors que leur maintien prolongé au chômage est à la fois lamentable et très onéreux. La réinsertion d'un plus grand nombre de chômeurs, tout en rendant à ces derniers leur place dans la société, ne couvrirait-elle pas l'accompagnement personnel de nombre d'autres sans emploi ? Les associations et leurs bénévoles ne pourraient-ils pas apporter une aide accrue dans un tel domaine ?

À vrai dire, depuis longtemps, deux conceptions s'opposent. La première est celle d'un droit absolu à l'allocation : toute personne, dès lors qu'elle répond aux critères fixés, doit recevoir l'allocation. Cette vision conduit à cette protection coûteuse et molle où celui qui reçoit la prestation et celui qui la gère, trop passifs, sont peu responsabilisés. « Le RMI a souvent échoué dans son ambition de réinsertion [...] Nous n'avons pas été assez fermes, vis-à-vis des allocataires et des collectivités locales, pour que l'insertion soit une exigence [...] Cette allocation est devenue un minimum vital, une charité de l'État et de la société envers les exclus. » (2) Très favorables au principe du RMI lors de son institution en 1989, les Français sont devenus de plus en plus réservés à l'égard de la manière dont il est géré. Voir le **graphique 3** en fin de document.

Dès 1790, la Constituante avait affirmé : « si celui qui existe a le droit de dire à la société : faites-moi vivre, la société a également le droit de lui dire : donne-moi ton travail. » Notre constitution affirme le droit des individus à obtenir un emploi — droit qu'il s'avère bien difficile de respecter — ou, à défaut, celui d'obtenir « des moyens convenables

1 *Le Monde*, 26 mai 2000.

2 Martine Aubry, *op.cit.*

d'existence. » Mais elle affirme aussi que « chacun a le devoir de travailler. » Aujourd'hui, partout en Europe, on réfléchit et on expérimente pour éviter que s'amplifie un « divorce indemnisé entre l'économique et le social. » (1) Nombre de prestations cessent de devenir automatiques et un effort est demandé aux bénéficiaires. La loi de 1998 sur l'exclusion, sans prononcer le mot de « contrepartie » exigée de l'allocataire, s'inspire de cette notion dans plusieurs de ses dispositions. La convention, signée en 2000 entre le MEDEF et les syndicats de salariés sur la gestion de l'indemnité-chômage, également.

L'autorisation accordée récemment aux bénéficiaires du RMI, ou, dans certaines conditions aux chômeurs indemnisés, de prendre un emploi temporaire sans perdre, pour un temps, toute leur allocation est sans doute une bonne mesure ; elle facilite les retours à un emploi normal.

« Quelle est la meilleure façon de défendre les intérêts de ceux que nous représentons ? Celle-ci passe-t-elle au principal par l'indemnisation ou par une démarche franche d'insertion ? C'était le point de clivage entre nous et la CGT. » (2) La conception qui a gagné des adeptes dans les années récentes cherche à réserver la prestation à des personnes dont on s'est assuré qu'elles n'ont pas d'autre alternative puis à gérer l'aide en encourageant les efforts du bénéficiaire pour se réinsérer dans la société. Dans cette voie les comportements des acteurs sont autrement actifs que dans la conception traditionnelle. On admet que les gestionnaires aient, à la limite, le pouvoir de refuser le versement d'une allocation s'ils estiment que le bénéficiaire ne s'engage pas assez dans la voie de l'insertion. « On ne rend pas service aux chômeurs en tolérant l'insouciance ou l'irresponsabilité de quelques-uns [...] La solidarité doit pousser à la responsabilité, à la mesure des moyens de chacun, mais fermement. » (3) Pour que les gestionnaires d'allocations soient à la fois compréhensifs et exigeants il faut qu'ils soient très qualifiés et bien encadrés.

L'accompagnement personnel peut, c'est indéniable, « succomber aux tentations archaïques d'un contrôle social réinventé » (4) et les représentants des salariés sont dans leur rôle en soulignant ce risque. Ce dernier existe, d'ailleurs, que l'accompagnant soit un fonctionnaire ou une personne active dans une association. Dans les deux cas, les remèdes pour lutter contre les déviations, toujours possibles, sont connus : formation, encadrement, travail en équipe, établissement de chartes d'intervention précises, contrôle et évaluation des

1 Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *op.cit.*

2 Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT, *Le Monde*, 20 décembre 2000.

3 Martine Aubry, *op.cit.*

4 Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *op.cit.*

intervenants et, enfin, possibilité d'un recours que la personne suivie puisse réellement utiliser si elle estime qu'on empiète sur sa liberté.

41.2 Une société moins atomisée

Ce paragraphe évoquera le rôle, actuel et potentiel, des associations ou des fondations et examinera la place particulière des syndicats professionnels dans la vie sociale, mais il ne traitera pas du rôle des partis politiques qui est examiné au chapitre 43.

« Dans les régimes totalitaires, il n'y a que les individus et l'État. Rien entre les deux. Pas de société civile. » (1) N'est-il pas souhaitable que les prééminences de l'État centralisé et des mondes politique ou administratif sur les corps intermédiaires et sur la vie sociale fassent place à des rapports moins déséquilibrés ? Des associations et des fondations plus actives mais respectueuses de la loi ne sont-elles pas nécessaires pour que soit vivifiée cette « démocratie à la base » dont la vigueur avait tant frappé Tocqueville lors de son enquête américaine. « Un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui tout seul les détails de vie d'un grand peuple. [...] La force collective des citoyens sera toujours plus puissante pour produire le bien-être social que l'autorité d'un gouvernement. » (2)

« Le nouveau contrat social devra assurer un meilleur équilibre entre la *loi* et les *contrats* passés au sein de notre société. » (3) Or, « le droit français se caractérise, par rapport à la plupart des droits d'Europe du Nord, par la faible place faite au contrat, en particulier en matière de relations du travail et de négociations collectives. » (4) Oui, pour être réelle et forte, la démocratie, doit exister dans des cellules élémentaires. Il est sain que le salarié de la « société de connaissance » (*knowledge worker*), si impliqué dans un monde concurrentiel féroce, ait l'occasion de se réaliser en dehors de son travail, comme bénévole dans une association, membre d'un orchestre amateur ou du conseil municipal. (5)

À plusieurs occasions aussi, notre site rappelle l'hostilité historique de l'État jacobin à l'égard des groupements de citoyens. La République a craint qu'au travers d'associations

1 Jean Boissonnat et Olivier de Berranger, *L'évêque et l'économiste*. Presses de la Renaissance, 2001.

2 Alexis de Toqueville, *De la démocratie en Amérique*.

3 Claude Vimont, in Claude Bébear, *Le courage de réformer*, ouvrage collectif, Odile Jacob, 2002.

4 Frédéric Lavenir, Alexandre Joubert-Bompard et Claude Wendling, *L'entreprise et l'hexagone*, rapport au ministre de l'économie et des finances, éditions de Bercy, 2001.

5 Peter Drucker, *The next society*, étude parue dans *The Economist*, 3 novembre 2001.

l'Église ne perpétue son influence et il a fallu attendre 1867 pour que soient révisée la loi Le Chapelier de 1791, puis, dans un ordre de priorité qu'il est bon de relever, autorisées :

- en 1884, les syndicats de salariés,
- en 1901, les associations,
- en 1987, les fondations .

Le temps étant révolu où le monde associatif était profondément divisé par des oppositions d'ordre religieux, philosophique ou politique, plusieurs raisons justifient un large recours à l'action de ses bénévoles et de ses salariés. À la limite, on souhaiterait que soit inversée « la vision de la pyramide sociale » (1) qui est propre au modèle français et que les courants allant de la base au sommet (*bottom up*) contrebalancent davantage ceux qui vont dans le sens inverse (*top down*) ?

41.2.1 Élargir la place des associations et des fondations

L'acte fondateur des associations, prévu par l'article premier de la loi de 1901, est « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices. » Entre le monde des entreprises et celui de l'administration, un troisième univers est ainsi reconnu, dans son principe en tout cas. Quand on observe les divers pays européens, « il semble bien qu'il y ait une relation entre le niveau de confiance (accordé aux institutions par les individus) et le niveau de l'engagement associatif de ses habitants. » (2) Est-ce en raison de notre histoire tumultueuse que les Français aiment tant entourer leur demeure de murs et restent encore peu enthousiastes à l'égard des associations même si leur intérêt à leur égard a grandi ? « Le rêve de tout Français est de s'enfermer, bien au chaud, protégé du monde extérieur par un mur couronné de tessons de verre, beau contraste avec les pelouses des cottages des *suburbs* américains. » (3)

De leur côté les associations et fondations ont dû évoluer. D'abord, passer du « registre de la charité pour s'engager sur celui de la solidarité. » (4) Il a aussi fallu que les

1 Étienne Perrot, in Claude Bébéar, *Le courage de réformer*, ouvrage collectif, Odile Jacob, 2002.

2 Olivier Galland, *Futuribles*, juillet-août 2002.

3 Henri Mendras, *La France que je vois*, Autrement frontières, 2002.

4 Uniopss, *Faire société, les associations au cœur du social*, Syros, 1999.

membres actifs des associations acquièrent de plus grandes compétences. Le « temps des bonnes œuvres est révolu. » (1) Quant aux dirigeants politiques et aux administrations ils ont été invités à changer d'attitude. Ils l'ont fait non sans lenteur ni retours en arrière. Initialement, les administrations concédaient, souvent à moindre coût, certaines fonctions à des associations. Mais, progressivement, les atouts propres à ces dernières se sont affirmés.

41.2.1.1 Les associations ont de sérieux atouts

Le secteur associatif est fort de près de 900 000 structures, de 9 millions de bénévoles et de 1,3 million de salariés — un million en équivalent temps plein — soit plus de 6 % de la population salariée. (2) 150 000 associations seulement emploient des salariés, les autres fonctionnent donc, uniquement, avec des bénévoles. « Mais les associations militantes (défense de droits, associations politiques etc.) n'ont jamais rassemblé que des minorités et ont régressé entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt-dix. » (3) Plus de 40 % des associations relèvent des domaines de la culture et des loisirs et moins du quart des services sociaux et de la santé. Toutefois, le budget de ces dernières représente près de la moitié de celui de l'ensemble des associations.

L'idée que la « société civile » puisse accomplir des missions de service public laisse encore sceptique une partie de l'opinion et de l'administration. On reproche aux associations et à leurs bénévoles d'accomplir des tâches à la place des entreprises ou de l'administration et, en quelque sorte, de voler des emplois aux salariés de ces dernières (on retrouve là la vieille conception malthusienne de l'emploi qui le croit en quantité limitée et déterminée, voir le chapitre 32). Certaines associations ayant été fort mal gérées, on accuse l'ensemble des autres de défauts que beaucoup, heureusement, n'ont pas. Nous évoquons, cependant, plus loin, la nécessité de fixer des normes aux actions déléguées aux associations et d'en contrôler le respect.

L'association est, généralement, beaucoup mieux à même que l'administration de percevoir et révéler des besoins nouveaux, d'innover et d'expérimenter. Dans un monde qui change et crée des formes sans cesse renouvelées d'exclusion, il est indispensable de détecter, rapidement, les détresses et de chercher les moyens appropriés pour y porter remède ; de tendre à ce que les personnes meurtries par cette « crise » dont les Français auront parlé depuis 1973 et qui aura été plus sociale (ou sociétale) qu'économique, retrouvent une place

1 Uniopss, *idem*.

2 Edith Archambault, *Projet n°264*, hiver 2000 – 2001.

3 Olivier Galland, *La nouvelle société française*, Armand Colin, 2001.

dans la société. Les associations prennent par exemple en charge plus de 90 % des handicapés que le secteur public délaisse encore trop.

Dans les dernières décennies et au-delà de premières interventions, les associations ont cherché à alerter l'opinion et les pouvoirs publics pour que s'organise, sous leur égide ou non, un traitement des maux rencontrés. Elles ont souvent su *analyser* les causes des détresses qu'elles avaient repérées de façon à ce que la collectivité ne se contente pas de soigner les blessures mais tente d'éviter leur répétition. Ce rôle de réflexion a été consacré par la présence de représentants des associations dans de multiples comités ou conseils consultatifs locaux, régionaux, nationaux ou européens. Enfin, dans l'*action*, il est apparu que les associations pouvaient être plus novatrices ou plus expérimentales qu'une administration n'est autorisée à l'être.

Finalement, à partir de ces constats, les administrations sont passées d'une franche hostilité à des « partenariats », même si l'un des interlocuteurs, doté des pouvoirs qui sont les siens, se considère souvent comme « plus égal que l'autre ». En effet, les relations entre des associations très dépendantes de subventions et les organismes publics sont, le plus souvent, déséquilibrées. La vie de maintes associations est suspendue à l'octroi d'une aide publique, décision qui est souvent tardive ; puis le versement effectif des fonds traîne. Cependant, l'idée d'établir de véritables partenariats dans le cadre de programmes et de financements pluriannuels a quelque peu progressé même si sa mise en œuvre est encore très fragmentaire. Corollaire de cette tendance naissante au partenariat l'État a, très légitimement, organisé un contrôle financier des associations qui, longtemps insuffisant, a été renforcé. À la suite de scandales majeurs, on est devenu plus exigeant.

41.2.1.2 Plus d'exigences à l'égard des associations

Les associations ont dû accepter des disciplines, notamment lorsqu'elles font appel aux dons du public ou lorsqu'une subvention publique représente une fraction substantielle de leurs ressources. La séparation des fonctions d'administrateur et de salarié s'est imposée — de façon peut-être trop rigide. Les rémunérations forfaitaires des administrateurs sont interdites. Les salaires des dirigeants ne doivent pas être anormalement élevés et, plus généralement, la répartition de ce qui pourrait apparaître comme un bénéfice est proscrite. Indépendamment des contrôles de l'État, certaines grandes associations se sont portées volontaires pour créer une charte de déontologie et organiser la surveillance de son respect.

Reste que les associations ne connaissent pas les disciplines des entreprises ou des administrations : compte d'exploitation chez les unes, règles du jeu et contrôles chez les autres. Elles peuvent être le moyen d'assouvir des ambitions, de chercher des rémunérations ou de conserver pouvoir et prestige. Nombre d'associations — ou faut-il dire : « le plus grand nombre » ? — sont très peu démocratiques dans leur fonctionnement de sorte que les dérives ne se corrigent que tardivement, lorsqu'elles deviennent patentes. « Trop d'associations ont des dirigeants à vie ! Il est nécessaire que les associations reconquièrent une vigueur qui s'est éloignée ; qu'existe une participation renouvelée des donateurs à la vie des associations. » (1)

Par ailleurs, un certain amateurisme se perpétue trop souvent alors que, pour accomplir correctement les missions des associations, le dévouement et la générosité des bénévoles ou des salariés demeurent nécessaires mais ne suffisent plus. Une professionnalisation, variable selon les postes mais concernant aussi bien les bénévoles que les salariés, s'est imposée exigeant des formations spécialisées et des méthodes de travail plus rigoureuses. On trouvera, en complément de ce chapitre, le point de vue de Pierre-Patrick Kaltenbach. Il critique, lui aussi, les dérives du monde associatif, propose des procédures pour y remédier et expose la tentative entreprise dans l'Isère pour lutter contre l'opacité des relations entre pouvoirs publics et associations.

Cependant, pour que les associations soient autonomes, il faudrait qu'elles soient moins dépendantes d'une subvention publique. Celle-ci est normale lorsqu'une association réalise une véritable mission de service public. Mais dans d'autres cas ? Nous avons trop de partis politiques sans militants, de syndicats sans salariés, d'églises sans fidèles, de grandes associations sans bénévoles. (2) « L'année qui a suivi la crise de l'ARC, les dons aux grandes associations ont chuté puis ont peu à peu retrouvé leur niveau qui n'est pas très élevé. Deux pour mille du revenu des ménages. » (3) En dépit des avantages fiscaux qui sont les leurs, les dons représentent, par ailleurs, moins de 10 % des ressources totales des associations ; dès lors, la grande majorité de ces dernières est très dépendante des subventions publiques. La situation est très différente dans les pays anglo-saxons où, grâce aux dons, le secteur associatif est beaucoup plus autonome.

Les Français ont accepté ou voulu que leur État-providence exerce ce quasi monopole de l'action sociale que l'Église catholique détenait jadis. La France ne connaît, notamment,

1 Bernard Kouchner, cofondateur de Médecins sans frontières, *Le Monde*, 11 décembre 2002.

2 Pierre-Patrick Kaltenbach, *Associations familiales protestantes*, juin 2002.

3 Edith Atchambault, Professeur à Paris-1 Sorbonne, *Le Monde*, 10 décembre 2002.

que quelque 600 fondations ; leurs dépenses d'exploitation auraient été, en 1995, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros seulement. On a vu qu'il avait fallu attendre 1987 pour qu'une loi définisse le statut légal et fiscal des fondations. **On ne peut que souhaiter que, dans la France du XXI^e siècle, les prélèvements obligatoires diminuent et que les dons libres aux associations et fondations augmentent.** Certes, l'État a encouragé le financement des associations par de fortes exonérations fiscales en faveur des dons qui leur sont destinés. Par ce biais, en réalité, l'État abonde les versements effectués par les particuliers ou les entreprises. Mais le volume des dons recueillis par les associations françaises reste très limité et l'incitation fiscale n'a qu'une portée réduite.

Aux États-Unis, le monde associatif et des fondations jouent un rôle nettement plus important que chez nous, les fondations sont légion : il en existait 40 000 en 1995. De grands hôpitaux, des musées, théâtres ou salles de concert prestigieux, des universités réputées relèvent de ce secteur. En 2000, plus de 200 milliards de \$ lui ont été apportés, soit 2 % du PIB. Typiquement, l'homme le plus riche des États-Unis, Bill Gates, le fondateur de Microsoft, a doté de 5 milliards de \$ une fondation qui porte son nom et celui de son épouse.

« Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère ; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît. » (1)

41.2.2 Des épargnants moins passifs

Nous nous sommes intéressés avant tout au domaine social mais nous ne pouvons pas ne pas relever le changement qui est en cours dans un champ qui importe aux Français : celui de l'épargne. En majorité, les Français sont de solides épargnants. Ils le montrent par des actes qui furent longtemps purement individuels tels qu'achat immobilier ou placement sur un livret de Caisse d'épargne. Puis l'action, après avoir tenu au XX^e siècle une place modeste dans le patrimoine des Français, a fini par prendre de l'importance. Elle l'a fait, notamment, par le biais des placements collectifs, SICAV et Fonds de placement.

La façon dont les privatisations de la première vague (1986) furent conduites a, à nos yeux, beaucoup trop misé sur l'épargnant individuel. Souhaitant donner à l'opération le

1 Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*.

caractère d'un plébiscite, on se félicitait de ce que des centaines de milliers de Français, voire des millions, devenaient des actionnaires directs d'entreprises qui avaient été publiques. Nombre d'entre eux étaient malheureusement des novices dans la gestion d'un patrimoine de valeurs mobilières. On ne leur a pas assez dit qu'en ce domaine la règle de base est la répartition des risques ; qu'un portefeuille doit atteindre un nombre respectable de millions de francs voire d'euros pour que son propriétaire puisse le gérer « en direct » c'est-à-dire sans utiliser les placements collectifs.

Ces derniers ont pris une place progressivement accrue dans la détention d'actions, notamment dans le cadre de l'épargne salariale. Or, si l'actionnaire individuel a des pouvoirs bien limités face aux dirigeants d'entreprise, il commence à en aller autrement s'agissant des gestionnaires de fonds collectifs. Une attitude interventionniste de ces fonds à l'égard des sociétés est désormais très répandue aux États-Unis ; les fonds de pension sont passés d'une attitude passive (qui était exigée d'eux par la loi) à des postures parfois très offensives. Certes, nombre de fonds américains sont gérés par des professionnels de la finance qui, en raison des relations que leurs firmes entretiennent avec les sociétés, modèrent leurs interventions quand ils n'y renoncent pas. Mais il serait bien étonnant que les scandales récents, qui ont éclaboussé de très grandes sociétés américaines et mis à mal l'épargne de nombreux salariés, ne conduisent pas les fonds à accentuer leurs actions. Ils prendront exemple sur ceux d'entre eux qui, puissants, sont leurs propres gestionnaires et sont donc moins timorés. Ces derniers ont, à plusieurs reprises, joué un rôle de *leader* y compris pour évincer des dirigeants jugés insuffisants. Les fonds collectifs peuvent ainsi devenir une forme d'association de citoyens face aux patrons des sociétés cotées et cette tendance s'amorce en France. Timidement mais réellement. Dans un pays où la pratique des contre-pouvoirs était peu répandue cette évolution était à relever.

41.2.3 Partenaires sociaux : d'autres comportements ?

Les relations entre les « partenaires sociaux », syndicats représentant les employeurs et les salariés, sont parvenues, dans certains domaines, comme la retraite par répartition, à édifier des systèmes imparfaits mais puissants. Dans beaucoup d'autres elles n'ont pas obtenu de résultats probants. Les raisons en sont multiples. La première tient au comportement de l'État.

41.2.3.1 L'État et le dialogue social

Dans maints pays européens, ceux du Nord au premier chef, l'État laisse le soin aux représentants des patrons et des salariés de négocier des accords dans les domaines qui les concernent. La loi intervient, là où elle est nécessaire, pour entériner ces accords tout en veillant au respect des règles générales du droit. Quelques gouvernements français ont, dans certains domaines, adopté cette attitude et on aurait pu s'attendre à ce qu'une évolution générale dans cette direction se manifeste et, notamment, de la part des majorités de gauche.

Or, c'est de façon très autoritaire, en ne laissant guère de place au « dialogue social », que furent élaborées certaines lois. Celles qui sont relatives aux 35 heures sont devenues emblématiques d'un comportement autoritaire. De même, le ministre de l'emploi et de la solidarité refusa longtemps d'entériner le résultat des négociations menées par certains syndicats pour encourager les chômeurs indemnisés à chercher plus activement un emploi. L'ancien secrétaire général de la CFDT, Edmond Maire, a durement critiqué ces attitudes : « le gouvernement et la majorité parlementaire réinventent la lutte des classes et gâchent de façon absurde les chances de réforme. [...] Depuis plusieurs années c'est une politique d'étouffement de la société civile et de ses acteurs sociaux qui a été menée. [...] C'est le jeu d'une gauche autoritaire qui remet en selle un État jacobin, se coupant de plus en plus des citoyens. » (1) On peut espérer que le gouvernement de Lionel Jospin aura constitué le paroxysme d'un certain style de gouvernement, celui de notre nouvelle noblesse (voir le chapitre 13 de notre site) et que son échec cuisant aux élections du printemps 2002 servant de leçon, un autre comportement de l'État se manifestera.

41.2.3.2 Affaiblissement du syndicalisme chez les salariés

Une autre cause du manque de vigueur du dialogue social fut l'affaiblissement de la majorité des syndicats de salariés. Le syndicalisme français n'est pas seul à connaître des difficultés que le chapitre 22 analyse. Le **graphique 4**, en fin de document, montre que les *Trade union* britanniques sont passées de 13 à moins de 8 millions de membres, ces derniers restant puissants, comme chez nous, dans le secteur public essentiellement. Dans tous les pays industrialisés, la fermeture de très grandes unités de production, mines ou usines, au profit d'établissements moyens ou petits, la diminution du nombre de postes d'ouvriers non qualifiés, les changements d'emplois plus fréquents, la croissance des activités de services réali-

¹ *Libération*, 9 octobre 2000 cité par Erik Izraelewicz et Christine Mital, *Monsieur Ni-Ni*, Robert Laffont, 2002..

sées par des entreprises qui sont souvent de petite taille : toutes ces évolutions ont rendu plus difficiles la création et le développement des sections syndicales. Le syndicalisme a du mal à attirer aussi bien ces ouvriers hors usine, installateurs ou réparateurs, que les exclus. Les enquêtes de terrain soulignent le vieillissement des militants et le fait que les jeunes, dans leur grande majorité, sont peu attirés par l'adhésion syndicale. (1)

Certes, une fraction importante du patronat français a été, de son côté, hostile à une vraie coopération avec les représentants du personnel. Certaines firmes évoluent. Renault et Peugeot ont reconnu, dans les années récentes, avoir systématiquement freiné la promotion professionnelle des militants syndicaux et des carrières ont été reconstituées. Mais nombre de firmes conservent une attitude hostile aux syndicats. Le Président de la SNCF, admettant que son entreprise doit passer « d'une culture du conflit à une culture du compromis » (2), concède la part de responsabilité de ses dirigeants dans cette situation : « centralisation et cloisonnement excessifs, difficulté d'écoute et de reconnaissance des agents. »

L'attitude de l'État et celle des patrons, mais aussi les traditions d'une large part de la gauche française, expliquent que les syndicats de salariés aient refusé de bâtir franchement un syndicalisme de gestion, à l'instar de ses homologues de l'Europe du Nord. Le syndicalisme français adopte trop souvent des postures peu constructives que maints jeunes salariés comprennent mal. Pour que le dialogue existe et soit productif et que des compromis réalistes se multiplient, il faudrait qu'une bonne partie de la gauche française renonce à des visions baptisées de révolutionnaires. Le rôle joué dans les années récentes par des leaders ayant reçu une formation trotskyste et le développement des syndicats Sud, volontiers extrémistes, montrent qu'un long chemin reste à parcourir.

Organisations syndicales

Suffrages recueillis aux élections prud'homales

%	1979	2002
CGT	42,4	32,1
CFDT	23,1	25,2
FO	17,4	18,3
CFTC	6,9	9,7
CGC	5,2	7,0
Autres		7,7

Alors que l'Allemagne pratique la cogestion dans l'entreprise, sa « seule évocation continue à hérissier une partie de la gauche politique ou syndicale française. » (3) Alors que des privatisations avaient déjà eu lieu chez nos voisins, notre gauche a tenté, en 1981 et 1982 encore,

1 *Droit social*, novembre 2000.

2 *Le Monde*, 19 juin 2002.

3 Dominique Strauss-Kahn, *La flamme et la cendre*, Grasset, 2002.

d'opérer une « rupture avec le capitalisme » pour instaurer un « socialisme à la française ». Un leader syndical confie ses inquiétudes : « la réforme devient impraticable à cause des représentations idéologiques, des fantômes de guerres de religion, du maintien artificiel d'une culture du conflit, de la prédominance du symbole sur le principe de réalité, de l'angoisse d'être accusé de pactiser avec le diable. » (1)

Nous nous sommes, en effet, demandé (chapitre 31) si l'éducation reçue par les Français ne les incite pas à cultiver, au-delà du raisonnable, des mythologies révolutionnaires et à négliger l'observation des faits. « Nous ne vivons pas dans la légende et c'est la France de notre temps que nous devons contempler, connaître et aimer. » (2) En dépit de cette exhortation et bien que nous soyons « la génération des révolutions qui échouent et des réformes qui réussissent » (3) les Français auront continué, presque seuls en Europe, à cultiver le passé de l'illusion communiste. Celui qui fut de 1997 à 2002 le leader de la gauche n'était pas parvenu à favoriser une démocratie sociale malgré les déclarations qu'il avait faites : « le révolutionnarisme est derrière nous. Il n'y a pas de modèle alternatif. [...] Comme système, le socialisme n'existe plus. Et, d'abord, comme système de production. Pour ce qui concerne la création de richesses et l'allocation de ressources, la supériorité du marché sur la planification s'est montrée incontestable. » (4) La vision et la pratique de la démocratie sociale ont encore bien du chemin à parcourir en France. Pour que « la négociation et les contrats gagnent du terrain tant sur le conflit que sur la loi, il faut (notamment) que se constituent, au sein des organisations professionnelles et syndicales, des équipes de juristes formés aux techniques du droit contractuel. » (5)

Au moment où nous allions mettre ce texte en ligne (décembre 2002) les tensions, au sein de la CGT, entre partisans d'attitudes réformistes et fidèles de la résistance à la « collaboration de classe » était vif. Si les premiers devaient l'emporter nos relations sociales pourrait sans doute devenir plus constructives.

41.2.3.3 Redéfinir le champ d'action des partenaires

1 Nicole Notat, in *Notre État*, Robert Laffont, 2001.

2 Pierre Mendès France, Pour une République moderne, cité par Dominique Strauss-Kahn, *La flamme et la cendre*, Grasset, 2002.

3 Michel Albert, Jean Boissonnat, Michel Camdessus, *Notre foi dans ce siècle*, Arléa, 2002.

4 Lionel Jospin, Florence, 22 novembre 1999.

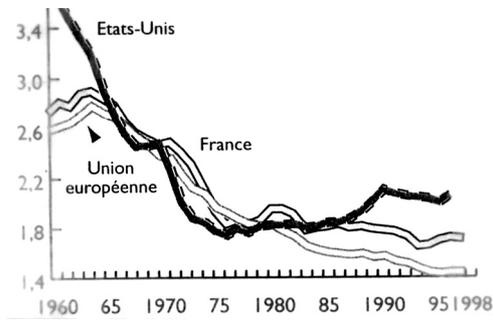
5 Claude Vimont, in Claude Bébéar, *Le courage de réformer*, ouvrage collectif, Odile Jacob, 2002.

Les analyses conduites dans le troisième volet de notre site ont, par ailleurs, montré les limites du paritarisme animé par les syndicats patronaux et de salariés. *Primo*, la représentativité des syndicats de salariés, dans le secteur privé surtout, étant devenue faible la légitimité qui était la leur à gérer certains domaines comme l'assurance-maladie a quasiment disparu.

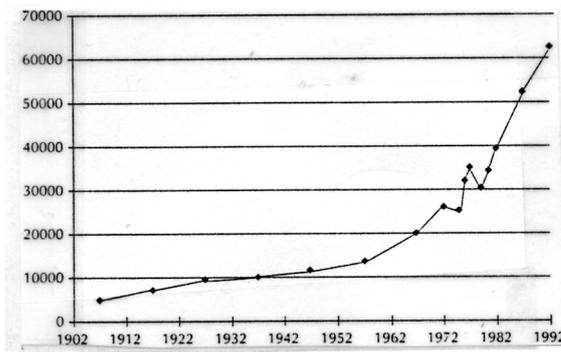
Secundo, l'évolution de la protection sociale — de l'assurance professionnelle vers la solidarité nationale — élargit le champ des interventions des jacobins qui contrôlent la ressource : l'impôt au lieu de la cotisation. *Tertio*, en dépit des efforts du MEDEF pour « refonder » les relations sociales, et, en partie, à cause d'eux, le paritarisme est apparu très précieux dans certains domaines de la vie sociale où ses compétences sont réelles — retraite et gestion de l'assurance chômage par exemple — mais, *a contrario*, son intervention non seulement dans le domaine de la santé mais aussi de la politique familiale ne paraît plus justifiée. Les syndicats de salariés ou patronaux devraient renoncer à gérer ces domaines pour s'impliquer énergiquement dans celui de la formation professionnelle où les enjeux, pour leurs mandants, sont, au contraire, considérables et où leurs compétences pourraient grandir.

Si les relations des partenaires sociaux, entre eux comme avec les représentants de l'État, sont loin d'être idéales, des évolutions sont amorcées. Dans de nombreux secteurs se multiplient les instances d'information et de consultation. La pratique archaïque de l'édit souverain coexiste avec des façons de faire plus civilisées.

graphique 1 taux de fécondité
Rexecode

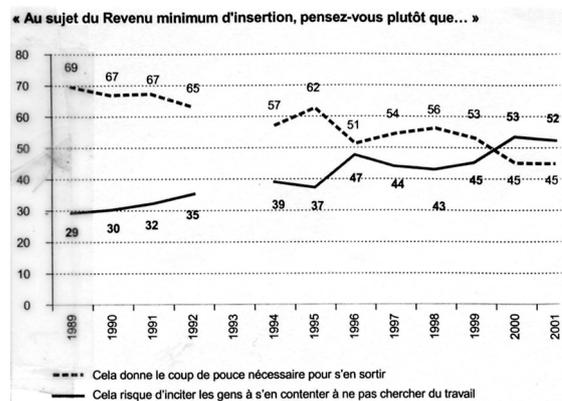


graphique 2 nombre d'associations créées chaque année
Uniopss, *op. cit.*



graphique 3 les Français et le RMI

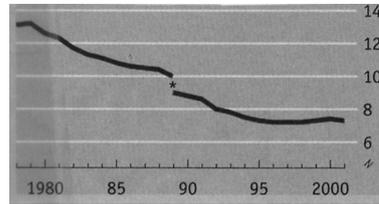
Credoc, Enquête conditions de vie et aspirations des Français,
cité par le rapport 2001-2002 de l'Observatoire et de la pauvreté et de l'exclusion



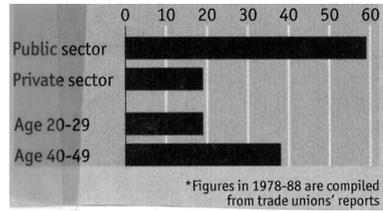
graphique 4 le syndicalisme en Grande-Bretagne

The Economist, 27 juillet 2002

nombre de syndiqués en millions



pourcentage de syndiqués parmi les salariés



41.0 Résumé de ce chapitre	1
Les finalités de notre contrat social méritent d’être révisées	1
Réviser les modalités du contrat social	3
41.1 Redéfinir les finalités du contrat social	5
41.1.1 Aux plus favorisés	5
41.1.1.1 Limiter les droits à la gratuité des plus favorisés	6
41.1.1.2 De la taxation au don	8
41.1.1.3 Participer davantage à la vie sociale	9
41.1.2 Aux moins favorisés	11
41.1.2.1 Égalité ou équité ?	11
41.1.2.2 La République n’est plus parvenue à réduire l’exclusion	12
41.1.2.3 Personnaliser les aides et globaliser les interventions	13
41.1.2.4 Réinsertion et contreparties	15
41.2 Une société moins atomisée	17
41.2.1 Élargir la place des associations et des fondations.....	18
41.2.1.1 Les associations ont de sérieux atouts	19
41.2.1.2 Plus d’exigences à l’égard des associations	20
41.2.2 Des épargnants moins passifs.....	22
41.2.3 Partenaires sociaux : d’autres comportements ?	23
41.2.3.1 L’État et le dialogue social	24
41.2.3.2 Affaiblissement du syndicalisme chez les salariés	24
41.2.3.3 Redéfinir le champ d’action des partenaires	26