

La solidarité en quête de sens

Dominique Giorgi

Valérie Saintoyant

La solidarité en quête de sens

Dominique Giorgi
Valérie Saintoyant

2018

PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

Collection « **Controverses** »

LE PHOTOCOPIAGE MET EN DANGER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES CIRCUITS DU LIVRE.
Toute reproduction, même partielle, à usage collectif de cet ouvrage est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur (loi du 11 mars 1957, code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992).

© 2018, Presses de l'EHESP – 2, avenue Gaston-Berger – CS 41119 – 35011 Rennes cedex
ISBN : 978-2-8109-0650-5
www.presses.ehesp.fr

« Liés à nos frères, à un but commun et qui se situe en dehors de nous, alors seulement nous respirons et l'expérience nous montre qu'aimer ce n'est point nous regarder l'un l'autre mais regarder ensemble dans la même direction. Il n'est de camarades que s'ils s'unissent dans la même cordée, vers le même sommet, en quoi ils se retrouvent. »

Antoine de Saint-Exupéry, *Terre des hommes*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1975, p. 171.

Introduction

« Solidarité » et « solide » partagent la même étymologie, caractéristique d'une matière dont les constituants tiennent ensemble fermement. Un solide, c'est un corps « dont les molécules sont très rapprochées les unes des autres ; qui garde une forme constante, qui a de la cohésion » (*Le Robert*), un cristal par exemple, par opposition à un liquide ou un gaz.

La première utilisation du mot « solidarité » est juridique : plusieurs personnes sont dites solidaires lorsqu'un engagement commun les oblige ensemble, par exemple à rembourser une dette. Elles sont « responsables l'une pour l'autre d'une même chose ».

Par extension, la solidarité est aussi une « relation entre personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêts, qui entraîne pour les unes, l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance » (*Le Robert*). Passant des choses aux êtres, le mot change aussi de sens, en dépassant le constat objectif d'une « solidité » de fait. La solidarité entre personnes passe par une conscience commune – beaucoup plus subjective –, un sentiment d'appartenance, un « esprit de corps », la compréhension d'une responsabilité réciproque.

C'est la raison pour laquelle l'espace de la solidarité est très variable : on peut se sentir solidaire au sein de sa famille, de son équipe de rugby, mais aussi au sein d'une entreprise, d'une ville dont certains habitants ont besoin d'aide, d'une communauté religieuse, d'une nation entière, ou proche d'hommes et de femmes victimes de famines ou de catastrophes.

Mais la solidarité ne se limite pas à ce sentiment d'appartenance. Elle doit déboucher aussi sur un « devoir moral » envers les membres de la communauté. Faire preuve de solidarité, c'est se mobiliser, s'entraider, apporter des compétences, donner du temps ou de l'argent pour des personnes qui en ont besoin. Être solidaire, ce n'est pas seulement compatir, ressentir de la pitié, c'est aussi agir concrètement, porter assistance, concours ou secours par divers moyens pour soulager et compenser les difficultés. C'est pourquoi la solidarité a pu être hissée au rang de valeur de référence, à la fois lien et fondement pour l'action. C'est en ce sens que la solidarité est aujourd'hui reconnue comme principe, voire idéal.

Enfin, la solidarité sert de fondement à des politiques organisées qui visent à instaurer davantage de justice sociale dans la société. Il n'y a plus là un devoir moral, mais des droits reconnus à ceux qui, pour différentes raisons, peuvent avoir besoin d'une aide ponctuelle ou permanente.

La solidarité constitue donc à la fois un fait constaté – l'existence de liens sociaux – et un comportement, voire une exigence de protection réciproque. Depuis l'après-Seconde Guerre mondiale, elle renvoie aussi à un ensemble distinct de techniques et d'institutions qui garantissent une sécurité contre les risques sociaux.

Cette pluralité de sens, qui fait de la solidarité un « maître mot de la protection sociale¹ », n'est-elle pas aujourd'hui une source d'ambiguïtés et de risques, pour un concept galvaudé, une « incantation confuse² » ? Quand toute mesure, tout acte, toute association se pare du qualificatif de « solidaire », que reste-t-il réellement de la solidarité ? Faut-il, au contraire, à condition d'en positionner correctement l'apport et d'en redéfinir certains contours, considérer que la solidarité, loin

1. Michel Borgetto, « Les enjeux de la décentralisation en matière sociale », *Informations Sociales*, n° 96, 2001, p. 6-16.

2. Marie-Claude Blais, *La solidarité, histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Idées », 2007, p. 15.

d'avoir épuisé sa substance, peut constituer un nouvel horizon politique et social ?

L'analyse des politiques de solidarité est présentée ici à partir des sources et de l'histoire du concept, puis des interventions couvrant les principaux risques sociaux, enfin des ruptures contemporaines qui minent l'expression et les fondements de la solidarité, et obligent à en repenser le sens autour d'engagements parfois incertains, parfois déjà remarquables.

Ni manuel de politiques sociales, ni traité, cet ouvrage a d'abord pour ambition d'approcher la notion de solidarité à travers d'autres concepts, convergents ou divergents, afin d'en cerner les contours. Il existe donc plusieurs manières de l'aborder, en suivant le fil historique de l'évolution de la solidarité ou en privilégiant une thématique. Appréhendé de manière technique et historique, ce kaléidoscope de la solidarité amène naturellement à tenter une description des politiques sociales contemporaines à travers le prisme de l'intervention solidaire.

Enfin, l'objectif est d'alimenter la réflexion, en abordant les remises en cause et les défis actuels des politiques de solidarité, en posant les termes des débats en cours, sans pour autant imposer une vision unique ou céder à la polémique. Le seul parti pris est ici que la solidarité, quelles que soient les options retenues, restera un pilier majeur des politiques publiques, une motivation forte d'intervenants privés, tant semble irremplaçable son apport pour traiter les risques sociaux, les inégalités et les discriminations, maintenir les cohésions au sein des sociétés humaines, au niveau national et international, fonder une croissance économique durable et répondre aux défis écologiques.

Chapitre 1

Sources des politiques de solidarité

Morale et valeurs des politiques de solidarité

Le champ sémantique de la solidarité est vaste, comme celui de ses antonymes, et leur approche permet de mieux cerner le sens et la complexité du terme. La solidarité est constitutive de liens sociaux, elle est ce qui permet de « faire société », mais elle donne aussi un sens particulier à ces liens, en les orientant vers un objectif de justice sociale.

Solidarité, charité, générosité et fraternité

La notion de solidarité est souvent rapprochée d'autres termes considérés comme proches ou équivalents, et d'abord des deux vertus que sont la charité et la générosité.

La charité dispose d'une dimension religieuse que ne revêt pas la solidarité, de nature plus laïque, au moins dans son sens le plus abouti. La charité est d'abord l'amour de l'homme pour Dieu, avant d'être l'amour de l'homme pour son semblable. Elle est l'une des trois vertus théologiques à côté de la foi et de l'espérance. Saint Paul, dans un passage fameux de la première lettre aux Corinthiens (13-4/8), en fait même la vertu fondamentale, celle sans laquelle « je ne suis rien ». Cette conception élevée de la charité, amour du prochain, dépasse évidemment l'interprétation habituelle qui la réduit à « faire l'aumône ». Ce sentiment de compassion, de partage et compréhension face au spectacle du malheur, qui conduit à faire don, est aujourd'hui largement sollicité. De fait, on retrouve la même étymologie dans « charité » et « caritatif ».

De ce point de vue, la charité se pose en fondement de l'ensemble des œuvres religieuses qui, du Moyen Âge à nos jours, ont constitué la totalité, une part importante, ou aujourd'hui un complément des politiques de prise en charge des pauvres et des fléaux sociaux. Certains hôpitaux, comme celui de Berlin, par exemple, portent encore le nom de « charité ». C'est en quelque sorte en contrepoint de la charité que les partisans de politiques laïques ont développé, au XIX^e siècle, l'idée de bienfaisance, puis celle de solidarité, porteuse d'une vision globale de la société et des rapports sociaux, dont la charité paraît dépourvue.

Quant à la générosité, elle est la vertu même de celui qui donne, spontanément, largement, de manière désintéressée, sans attendre de gratitude ou de retour, et sans même, le cas échéant, de lien avec le bénéficiaire.

La solidarité est la prise de conscience d'une appartenance commune, qui débouche sur une fin, la mobilisation, plus ou moins organisée, pour l'assistance ou l'entraide. Mais, comme le montre André Comte-Sponville, soit la communauté d'intérêts est réelle, et alors « défendant l'intérêt d'autrui, je ne fais que me défendre moi-même », soit il n'y a pas réellement d'intérêts communs, et alors « si je me bats pour autrui, c'est de justice ou de générosité qu'il s'agit »¹. La solidarité serait alors juste une valeur, là où justice et générosité seraient des vertus.

La générosité est le mouvement, l'élan personnel qui peut donner son ampleur à la solidarité, mais elle n'a pas à être motivée ou limitée par une communauté d'appartenance ou d'intérêts. Elle est un acte libre qui, selon saint Thomas, « affirme la grandeur de l'homme ». De nombreuses associations font appel à la générosité publique pour, par exemple, financer des projets de recherche médicale, améliorer les conditions d'accueil des patients à l'hôpital, venir en aide aux

1. André Comte-Sponville, *Petit traité des grandes vertus*, Paris, PUF, 2001, p. 116.

Table des matières

Introduction	5
---------------------------	---

Chapitre 1

Sources des politiques de solidarité

Morale et valeurs des politiques de solidarité.....	9
Solidarité, charité, générosité et fraternité	9
Solidarité et lien à autrui.....	13
Solidarité et lien social.....	19
Solidarité, justice sociale, égalité et équité.....	21
Solidarité et développement durable.....	24
Religions et solidarité	26
Religions et cohésion sociale.....	26
Religions et actions solidaires	28
Politique et solidarité	30
Libéralisme et solidarité	30
Socialisme et solidarité	33
Radicalisme, solidarisme et solidarité	36
Christianisme social et solidarité	38
Techniques des politiques de solidarité	40
Assistance et responsabilité	41
Assurance et salariat.....	43
Droits sociaux et citoyenneté sociale.....	46
Service public	49

Chapitre 2

Histoire des politiques de solidarité

Traditions communautaires et charitables, premières solidarités actives	54
Famille et solidarité.....	54
Église et solidarité.....	56
Métiers et solidarité.....	57

Sécularisation, sécurité et promesses révolutionnaires éphémères : de la Renaissance à l'âge des Lumières	59
Pauvreté et ordre public aux XVI ^e et XVII ^e siècles	59
Les nouveaux principes de l'intervention publique au siècle des Lumières	63
Question sociale et approche libérale au XIX ^e siècle	64
Le paradigme libéral	65
Les initiatives privées : patronages, philanthropie et caisses d'épargne	66
L'œuvre d'assistance des Églises	69
Les « patrons sociaux »	70
Renaissance des solidarités autonomes et assistance publique dans la seconde moitié du XIX ^e siècle	72
Une rupture annonciatrice : la II ^e République	72
La renaissance des solidarités intermédiaires : associations, mutuelles, syndicats	73
La naissance de l'assistance publique moderne	78
Des premières assurances sociales à la sécurité sociale : de la fin du XIX ^e siècle aux Trente Glorieuses	80
Les premières assurances sociales	80
Les années de crise et de guerre	83
Les Trente Glorieuses : épanouissement de la sécurité sociale	87
Le temps des remises en cause : depuis les années 1980	92

Chapitre 3

Les principaux risques sociaux et leur couverture

Solidarité et retraites	99
Solidarité et maladie	103
Solidarité, handicap, invalidité et dépendance	109
Les accidents du travail et les maladies professionnelles	111
La dépendance	112
Solidarité, enfance et famille	115
La politique familiale	115
L'aide sociale à l'enfance	118
Les politiques d'éducation	119
Solidarité et logement	122
Solidarité et emploi	125
Les politiques d'emploi	125
L'assurance chômage	127
La formation professionnelle	128
Solidarité, pauvreté et redistribution	131
Les minima sociaux	131
Aide sociale et action sociale : le rôle des collectivités locales	133

Le revenu de solidarité active	135
La redistribution des revenus.....	137

Chapitre 4

Fractures et défis des politiques de solidarité

La solidarité à l'épreuve de l'érosion de la confiance?.....	141
La crise de la démocratie représentative.....	142
La crise de l'intermédiation.....	144
La crise de l' <i>affectio societatis</i>	147
La solidarité incapable de réduire les inégalités?	150
La persistance des inégalités sociales.....	150
Le poids des discriminations.....	154
Les fractures territoriales.....	156
La solidarité à la traîne des évolutions de la société et de l'économie françaises?.....	159
Le socle du salariat ébranlé.....	160
Une solidarité familiale à soutenir.....	161
Un équilibre budgétaire en péril.....	164
La solidarité à repenser à une autre échelle?.....	166
Une demande de protection face à de nouveaux risques.....	166
La mondialisation de la solidarité.....	170
Le sous-développement.....	170
Les migrations.....	172

Chapitre 5

Engagements et renouveau des politiques de solidarité

Refaire société.....	176
Restaurer le débat public et démocratique.....	176
Encourager la participation des citoyens.....	176
Refonder les politiques de solidarité	179
S'adapter aux mutations et exigences sociales nouvelles.....	179
Le travailleur et la diversité des parcours professionnels :	
la flexisécurité	179
L'entreprise et son environnement :	
la responsabilité sociale des entreprises.....	181
L'économie collaborative.....	184
La protection sociale et les citoyens :	
entre efficacité et service attentionné.....	185
Miser sur les capacités de l'individu.....	187
Le soin et le <i>care</i>	187
L'inclusion active.....	188
La discrimination positive.....	189
L'investissement social.....	193
S'appuyer sur les ressources des acteurs de la solidarité.....	197
Les associations.....	197

Le développement social.....	200
La production et l'utilité sociale : l'économie sociale et solidaire.....	202
Autoriser une nouvelle répartition du temps.....	203
Exercer la solidarité à la bonne échelle.....	208
S'engager dans le développement durable.....	208
Promouvoir un développement international solidaire.....	211
L'action humanitaire.....	211
L'aide au développement.....	213
Faire de l'Europe un socle de la solidarité.....	216
Conclusion	221
Les trois vagues des politiques de solidarité.....	221
Les dix orientations clés.....	223
1. Redonner confiance.....	223
2. Cadrer la notion de risque.....	224
3. Valoriser les initiatives solidaires de la société civile.....	224
4. Libérer le temps humain.....	224
5. Corriger les inégalités et les discriminations.....	225
6. Promouvoir un État d'investissement social.....	225
7. Progresser vers l'universalité et la rationalisation des protections.....	226
8. Assurer la soutenabilité de la protection sociale.....	226
9. Promouvoir une croissance solidaire.....	226
10. Refaire de l'Europe un socle de solidarité.....	227
Chronologie	229
Bibliographie	235

La solidarité en quête de sens

Dominique Giorgi
Valérie Saintoyant

Valeur sociale de référence, la solidarité sert de fondement aux politiques œuvrant pour davantage de justice sociale et de sécurité contre les risques sociaux. Toutefois, la pluralité de sens donnée aujourd'hui à la solidarité n'est-elle pas source d'ambiguïtés ? Lorsqu'un acte, une mesure ou une association se parent du qualificatif de «solidaire», qu'en est-il réellement ?

Cet état des lieux des actions et des politiques de solidarité – comme de leurs fondements historiques, idéologiques ou techniques – vise à mieux en cerner les contours, en préciser les aspects essentiels et en repenser le sens. L'analyse des menaces et des défis auxquels les politiques de solidarité sont confrontées aujourd'hui (perte de confiance, inégalités, nouveaux risques sociaux, déséquilibres budgétaires...), ainsi que des ressorts nouveaux qui les animent, éclaire sur les engagements et les solutions innovantes de demain, au niveau national et international. Loin d'avoir épuisé sa substance, la solidarité peut constituer un nouvel horizon politique et social pour une société juste et une croissance économique durable.

Cet ouvrage est destiné aux étudiants en sciences sociales, politiques et économiques, aux professionnels de l'action et des politiques sociales et à tout citoyen soucieux de mieux comprendre les fondements et les orientations solidaires des politiques publiques.

Dominique Giorgi est inspecteur général des affaires sociales (IGAS) à Paris et a enseigné les questions sociales à Sciences Po Paris et à l'université Paris Dauphine.

Valérie Saintoyant est inspectrice générale des affaires sociales (IGAS) à Paris et a enseigné les questions sociales à l'École nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S) et participé aux jurys de l'ENA.

ISBN : 978-2-8109-0650-5



22 €

www.presses.ehesp.fr