



**HAL**  
open science

## La cohésion sociale annonce-t-elle la mort de la solidarité nationale ?

Philippe Warin

► **To cite this version:**

Philippe Warin. La cohésion sociale annonce-t-elle la mort de la solidarité nationale?. Thomas Aguilera; Marc Rouzeau. Le gouvernement des solidarités. Enjeux socio-politiques et territoires d'action, Berger-Levrault, 2020, Au fil du débat, 978-2-7013-2055-7. hal-02935545

**HAL Id: hal-02935545**

**<https://hal.science/hal-02935545>**

Submitted on 10 Sep 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **La cohésion sociale annonce-t-elle la mort de la solidarité nationale ?**

Philippe Warin

Tout au long des années 1990 et 2000 la notion de « cohésion sociale » a peu à peu remplacé le mot « solidarité » dans les appellations gouvernementales, nationales ou européennes. Dans un contexte de restructuration économique exacerbée et de transformation des systèmes nationaux de protection sociale, ce glissement sémantique accompagnerait une tentative de réponse à la peur d'une atomisation sociale (Groenemeyer, 2002 ; Guibet-Lafaye, Kieffer, 2012). Au niveau européen, la *Stratégie de cohésion sociale* est promulguée lors du sommet de Lisbonne en 2000. Cinq ans plus tard en France, le ministre du Travail, du Logement et de la Cohésion sociale décrète un *Plan national de cohésion sociale*. Dans une Europe où la moitié des 22 millions de personnes sans emploi sont au chômage de longue durée, la notion est pensée en référence aux inégalités qu'il faut combattre. Une même priorité politique est fixée : lutter contre les inégalités qui sont considérées comme « injustes », c'est-à-dire qui résultent d'actions publiques qui aggravent les inégalités persistantes (Giuenne, 2011 ; Renaut, 2014). Ces inégalités sont perçues d'un pays à l'autre à partir d'un nombre limité de principes universels (Forsé, 2014) qui expliquent aussi le non-recours intentionnel, qui trouve son origine dans des désaccords avec les normes des politiques publiques (Warin, 2016).

Au niveau européen comme au niveau national, les discours de la cohésion sociale ont alors pour principal objet de critique la faillite de la « protection sociale curative ». On lui reproche d'avoir empilé des aides qui ne sortent pas de leurs difficultés les populations qu'elles visent et de coûter cher à la collectivité. Ce modèle est de moins en moins lisible et sa soutenabilité financière est fragilisée. Que ce soit au plan national ou européen, l'objectif est le même : au regard de situations budgétaires contraintes, promouvoir un modèle préventif centré sur les besoins de l'individu afin de réduire les inégalités en rapport avec les polarisations sociales induites par un salariat qui se ferme à des pans entiers de la population (Collombet, Hiltunen, 2013 ; Truquet, 2015). Comme dans d'autres pays, les politiques dites de cohésion sociale visent en France à transformer le modèle de solidarité nationale organisé par le système de protection sociale mis en place dès l'après-guerre avec la création de la Sécurité sociale en 1945 et de l'assurance-chômage en 1958.

En revenant sur une charge récente contre la protection sociale curative qui fit grand bruit, il s'agit ici de rappeler que les notions de solidarité nationale et de cohésion sociale ne sont pas interchangeables. Entre les deux il y a la différence d'un modèle social. Et de prolonger ainsi l'interpellation de Jean Furtos (2017), « *Entre solidarité et*

*cohésion sociale, il faut choisir* », de façon à lever l'ambiguïté qui entoure l'usage au pluriel, comme dans cet ouvrage, du terme « *fuyant* »<sup>1</sup> de solidarité. Sans nous situer comme Furtos dans le champ de la santé mentale, nous reprenons sa question : la cohésion sociale serait-elle le parent pauvre de la solidarité née de la volonté collective des citoyens ? Simple glissement sémantique ou signe d'un délitement de l'État-providence remettant en chantier ses modalités d'action devant la montée des logiques de privatisation du risque ?

### **Combattre les *inégalités de destin***

« *On met un 'pognon de dingue' dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas* » déclarait Emmanuel Macron début juin 2018 dans une courte vidéo diffusée par l'Élysée<sup>2</sup>. Ce propos aussitôt devenu viral s'inscrit dans la longue chaîne des petites phrases d'une communication politique qui cherche à convaincre l'opinion publique que le système de protection sociale est à revoir de fond en comble parce qu'il est coûteux et inefficace (Warin, 2013).

Le flot de réactions hostiles qu'il déclencha montre clairement que les discours politiques sur les dépenses sociales somptuaires et inutiles viennent stigmatiser une population qui peine et qui de surcroît se sent méprisée par l'injustice fiscale (Spire, 2018). Pour bon nombre de ménages une chose est certaine, malgré l'importance des prestations sociales dans le revenu disponible brut (environ 35% selon l'INSEE<sup>3</sup>), elles ne suffisent pas. Le maintien et parfois l'augmentation des prestations sociales (à des différences notables comme pour l'aide personnalisée au logement dont le montant a été revu à la baisse en 2018) ne permettent pas à la majorité des ménages, et pas simplement aux plus modestes, de s'en sortir financièrement. La hausse de prélèvements obligatoires et des charges fixes pèse à la baisse sur l'évolution des revenus. Pour beaucoup, si les plus pauvres restent pauvres, c'est d'abord à cause du manque d'emplois auquel aucune politique n'a su répondre, et du fait des mesures de baisse des coûts salariaux jugés trop élevés et de hausse des taxes et contributions. Aussi, le discours sur la dépense à perte du système social curatif crée-t-il le doute et plus souvent la colère chez ceux qui se battent avec plus de difficultés encore pour assurer l'essentiel.

---

<sup>1</sup> « *S'interroger sur la solidarité, c'est s'engager sur un terrain semé d'embûches. La solidarité apparaît en effet comme une notion fuyante, insaisissable, rebelle à toute tentative de clarification conceptuelle* » (Chevalier, 1992, 111), cité par Sébastien Saunier (2009, 255).

<sup>2</sup> Youtube, 13 juin 2018 : <https://www.youtube.com/watch?v=rKkUkUFbqmE>

<sup>3</sup> Source INSEE, « Tableaux de l'économie française – Edition 2019 », *Insee Références* [en ligne].

En parallèle, des réformes se succèdent (refonte des aides sociales, réorganisation sinon la suppression de services publics, réforme des retraites et de l'assurance-chômage) forçant les actifs et les inactifs à accepter la perte d'un niveau de protection sociale. Par ailleurs, l'injustice fiscale progresse avec un double processus de hausse significative des prélèvements non progressifs (TVA, CSG, cotisations sociales salariales, taxes sur l'énergie...) et de diminution des impôts progressifs (impôts sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière à la suite de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession). Dans ces conditions, parler de solidarité nationale ou de cohésion sociale ce n'est pas la même chose. Pour ceux qui subissent la baisse des protections, il n'y a pas d'ambiguïté : ces mesures creusent les lignes de faille qui traversent la société et accroissent la défiance envers les institutions<sup>4</sup>. Le mouvement des Gilets jaunes le rappelle avec force en demandant, à l'inverse, une baisse des impôts et une augmentation des salaires (Bourmeau, 2019 ; Confavreux 2019).

Les propos calculés d'E. Macron marquent cependant une rupture. Le Président ne met plus en avant comme ses prédécesseurs – en particulier Nicolas Sarkozy (Mayaffre, 2012) – le caractère « fraudogène » du système de protection sociale. Cet argument a été longtemps utilisé pour mettre en cause l'État social (Spire, 2012 ; Dubois, 2012), mais il devient inutile alors que les gouvernements successifs des vingt dernières années ont amplifié la lutte contre la pauvreté, contribuant à installer la peur de tomber dans la pauvreté<sup>5</sup>. Il n'est pas non plus conforme à la ligne déclarée du Président, puisqu'il entretient un clivage droite-gauche particulièrement sensible.

Le discours que le Président prononce le 13 juin 2018 lors du congrès de la Mutualité française trouve un argument qu'il espère consensuel, ou du moins de droite et de gauche. Ce discours met en effet au centre des objectifs d'une protection sociale moderne la réduction et la prévention des « *inégalités de destin* », que des travaux robustes ont pu mesurer et analyser (Peugny, 2013). En voici le passage principal : « *Le fait que nous nous sommes, depuis des décennies, contentés des droits formels, de la redistribution strictement monétaire, oubliant les inégalités de destin, notre système aujourd'hui est plus inégal qu'il y a 30 ans sur le plan scolaire, sur le plan de l'accès aux emplois les plus qualifiés, qu'il s'agisse de l'entreprise ou de la haute Fonction publique, notre système est plus déterministe qu'il y a 30 ans, c'est une réalité. Et donc s'attaquer aux inégalités, c'est s'attaquer à leurs racines, c'est vouloir bousculer une société devenue société de statut, c'est vouloir reconnaître que tous ces défis ne sont pas simplement*

---

<sup>4</sup> France Stratégie, « Lignes de faille. Une société à réunifier », Rapport, 2016 [en ligne].

<sup>5</sup> Depuis 2000, 90% des Français déclarent que la pauvreté est un sujet qui les préoccupe personnellement. « Cette sensibilité à la pauvreté dépend du débat sur le sujet (...) il est probable que la qualité et l'orientation des discours publics, assis désormais sur un ensemble de chiffres touffus, jouent un rôle en la matière » : Observatoire des inégalités, « Rapport sur la pauvreté en France – 1<sup>ère</sup> édition » 2018, p 89 [en ligne].

*monétaires, c'est vouloir, en quelque sorte (...) réinventer notre État-providence, celui-ci n'offre trop souvent que le dernier filet de protection indispensable, et que nous maintiendrons, mais il ne garantit pas suffisamment les conditions d'une vie digne.* »<sup>6</sup> Une vision de la société est posée : la société française souffre d'inégalités de destin. Une analyse de « la crise de l'État social » est donnée, mais pas aussi simplement au vu des réactions suscitées : les inégalités de destin sont des inégalités injustes car elles trouvent leur cause dans les limites du modèle de protection construit sur le statut de salarié du secteur public ou privé qu'il faut donc réformer. Un plan d'action va être apporté : c'est la *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* qui doit opérer pour partie le passage d'une politique de la solidarité nationale à une politique de la cohésion sociale. Ce discours programmatique conduira un collectif de membres de *La République en marche* à appeler les Gilets jaunes à prendre leurs responsabilités et à renouer le dialogue, en publiant une tribune titrée « *Abattre les murs et les inégalités de destin, tel est l'ADN de la République en marche !* »<sup>7</sup>.

Les deux minutes de la vidéo Elyséenne qui firent tant de bruit dans les médias et les réseaux sociaux annonçaient ce passage. Il faut « *prévenir la pauvreté* » et tout en même temps « *responsabiliser les pauvres* », mais aussi « *investir dans un système social* » qui évite de laisser les besoins en l'état pour dépenser plus ensuite. Les analyses savantes qui ont suivi l'annonce de la *Stratégie nationale* expliquent que la matrice du modèle social actif vers lequel tendent ses vingt-et-une mesures s'inspire du « libéralisme égalitaire » qui est une philosophie de l'égalité des chances dont le théoricien le plus connu est John Rawls. Son idée principale est que dans une société juste toute personne doit avoir la chance de réaliser ses projets sans que des inégalités héritées de naissance ou issues des accidents l'en empêchent. Cette théorie a de nombreuses applications, en particulier au travers de l'investissement social (dans la formation et l'éducation) pour réduire les inégalités des chances, et de la responsabilisation des individus (suivant un gradient d'obligations et de sanctions) pour qu'ils se saisissent des opportunités mises à leur disposition de façon à éviter une dépendance aux aides sociales (Sèze, 2018). La *Stratégie* dont le président de la République fit l'annonce en septembre 2018, une fois que le pays ait repris son souffle après la victoire au Mondial de football, suit en effet les prescriptions du modèle européen de la cohésion sociale qui met en œuvre la logique du libéralisme égalitaire.

## **L'ambiguïté du discours sur la cohésion sociale**

---

<sup>6</sup> Site de l'Elysée, Transcription du discours du Président de la République, Emmanuel Macron, lors du congrès de la Mutualité Française à Montpellier. Publié le 14 juin 2018.

<sup>7</sup> *Le Monde*, rubrique « Idées », 19 décembre 2018.

Le titre du rapport officiel qui présente la *Stratégie* est explicite : « *Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous* ». Parler des solidarités et non plus de la solidarité (nationale) montre qu'est prise pour acquise l'impossibilité de l'État social à entretenir une Sécurité sociale durable et d'intégrer ou de réintégrer les personnes ou les groupes qui sont exclus du salariat et ainsi de la chaîne de production de l'économie. Le discours sur « la crise de l'État social » qui sert d'argumentaire peut être appuyé par des travaux académiques devenus classiques (Rosanvallon, 1995) et des recherches empiriques comparatives (Scharpf, Schmidt, 2000). Ces expertises sont produites concomitamment à la montée du thème de la cohésion sociale partout en Europe. Il n'en reste pas moins que « *la crise de l'État social est aussi une construction politique qui cherche, selon l'idéologie politique privilégiée, à légitimer ou à délégitimer la politique sociale* » (Groenemeyer, 2002, 254).

L'introduction apportée par le Président au rapport de présentation de la *Stratégie nationale* joue un entredeux en insistant aussi sur le besoin d'universalité : « *Nous avons hérité du XX<sup>ème</sup> siècle un État-providence de l'assurance, et nous devons le conforter, mais nous devons bâtir pour le XXI<sup>ème</sup> siècle un État-providence de la dignité et de l'émancipation, et il nous faut une organisation collective de fraternité, qui assure la dignité de chacun, c'est là mon objectif principal. C'est pourquoi, ce que nous devons faire en matière de solidarité nationale, c'est une révolution profonde qui rende aux Français leurs droits, leur dignité, leur espérance, et je la résumerai autour de trois principes : la prévention, qui attaque les inégalités avant qu'il ne soit trop tard, car c'est tout à la fois plus efficace et plus juste, l'universalité, qui donne les mêmes droits à chacun, de manière transparente, parce que c'est le seul moyen de rebâtir la confiance dans notre système, la dignité par l'aide, l'accompagnement, la présence, le travail comme clef de l'émancipation pour toutes celles et ceux qui peuvent y avoir accès, car c'est ce qui permet à chacun de véritablement construire sa vie.* »<sup>8</sup>

La question n'est pas de laisser en l'état le système de protection sociale. De bons arguments démontrent le besoin de réformes. Si nous y consacrons « *un pognon de dingue* », c'est sans doute parce que la quasi-totalité des Français bénéficient de la solidarité nationale à un moment ou un autre de leur vie, mais aussi parce que la manière dont l'argent est employé est devenue irrationnelle à force de se fragmenter entre de multiples actions et acteurs non coordonnés (de Martel, 2019). Parallèlement, les prestations sociales ciblées sur les plus fragiles, de facto, ne servent qu'à traiter les difficultés une fois advenues (Duvoux, 2012). Et l'ampleur du phénomène de non-recours aux prestations sociales appelle des réponses systémiques (Warin, 2019). Cela

---

<sup>8</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé, Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, « *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* », octobre 2018, 3 [en ligne].

apparaît aussi dans les enquêtes d'opinion : une large majorité reste attachée au principe d'universalité du système de protection sociale, mais une part non négligeable des sondés souhaitent que le bénéfice des prestations soit davantage en lien avec le niveau de cotisation<sup>9</sup>.

La question, en revanche, est de lever l'ambiguïté que peut entretenir le discours critique sur la protection sociale curative. Ce discours, comme le montre l'introduction d'E. Macron dans le rapport présentant la *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, entretient l'idée d'une protection pour tous (« *l'universalité, qui donne les mêmes droits à chacun* »). Mais comment assurer cette universalité concrètement ? Car la politique annoncée lors du congrès de la Mutualité française appelle à « *réinventer notre État-providence* » tout en maintenant « *le dernier filet de protection indispensable* ». C'est précisément l'équation que la *Stratégie nationale* doit résoudre, en prévoyant notamment la création d'un revenu universel d'activité qui fusionnerait « *le plus grand nombre possible de prestations sociales* » et garantirait ainsi « *un seuil minimal de dignité* ». Il s'agit alors de comprendre comment cette protection sera élargie à tous (Rullac, 2018). De ce point de vue, le projet de réforme de l'assurance-chômage peut esquisser une possibilité en introduisant un système de « *droits rechargeables* » qui permettent aux allocataires qui atteignent le terme de leur période d'indemnisation de recharger leur droit en fonction de leurs nouvelles périodes de travail. Mais il s'agit d'abord de savoir ce qu'il restera d'universel alors qu'au travers de ses vingt-et-une mesures la *Stratégie nationale* qui oriente la lutte contre les inégalités de destin prend place, à côté des réformes qui tendent à attacher les droits acquis non plus par l'emploi occupé mais attaché à l'individu, dans un mouvement d'ensemble qui vise à mettre fin à un modèle de protection sociale fondé sur une universalité polarisée sur le salariat<sup>10</sup>.

## **L'influence des politiques européennes**

La *Stratégie* est nationale ; elle participe cependant à rendre effectif le *Socle européen des droits sociaux* signé par tous les États membres de l'Union européenne au sommet de Göteborg en novembre 2017 (un tableau présenté en annexe expose les vingt-et-unes mesures de la *Stratégie nationale* au regard des vingt principes clés du *Socle européen*). Si cet accord européen marque un renversement de logique en s'écartant de la seule règle du plancher minimum de droits<sup>11</sup>, le modèle social qu'il dessine autour de ses vingt principes répartis en trois grands volets (*Egalité des chances et accès au marché du*

---

<sup>9</sup> BVA Opinion/DREES, « Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection sociale et les inégalités. Principaux enseignements de l'enquête 2017 », 2018 [en ligne].

<sup>10</sup> Mouvement d'ensemble, justifié notamment par sa contribution (supposée) à la réduction du non-recours aux prestations sociales (Warin, 2019).

<sup>11</sup> France Stratégie, « Refonder l'Europe de la solidarité », La note d'analyse, 75, 2019 [en ligne].

*travail; Conditions de travail équitables; Protection et insertion sociale*) interroge néanmoins sur l'avenir de la solidarité nationale. La mise en œuvre de cet accord européen est au cœur du cycle annuel de la gouvernance européenne pour la coordination des politiques (le *Semestre européen*). Elle conduit les États membres à négocier l'adaptation de leur système national de protection sociale à ces principes. Cela donne lieu chaque année à un rapport sur le suivi du *Programme national de réforme* (PNR) qui montre comment le gouvernement répond aux principes européens en intervenant par touche sur l'architecture de la protection sociale<sup>12</sup>. En France, le projet de rapport fait l'objet chaque année d'une consultation du *Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (CNLE). Les avis du CNLE se conforment à l'organisation du PNR par thématiques prioritaires, qui, sous couvert de permettre une gouvernance européenne par la coordination (de la Rosa, 2016), est une manière de réformer sans dire explicitement que l'on défait l'édifice initial. Son crédo étant aussi la cohésion sociale, le CNLE apporte une caution. Les critiques qu'il peut émettre ne vont pas à contre-sens. En 2017 par exemple, elles ont porté sur « *les besoins en investissement social [qui ne sont] pas suffisamment pris en compte* » et sur « *la dimension prévention de l'action sociale [qui] aurait pu être mise en avant* »<sup>13</sup>.

L'ambiguïté dont nous parlons provient donc du fait que le discours sur la cohésion sociale (qui, on le voit ici, a de multiples voix) transforme sans le dire, sinon évacue, l'idée de solidarité nationale à laquelle les citoyens restent majoritairement attachés. Que le modèle de solidarité nationale évolue est une chose – l'opinion publique y est favorable –, mais à la condition de préserver le principe de base de la redistribution et de le rendre plus équitable. Par exemple, une majorité des Français souhaitent que les réformes se poursuivent sur le système de retraite mais afin de préserver la répartition<sup>14</sup>. Ils restent en effet profondément attachés à la solidarité nationale car celle-ci n'est pas qu'un ensemble de droits sociaux assurés à chacun par la collectivité pour couvrir différents types de risques, qu'il est nécessaire de faire évoluer. Elle est aussi, et il est indispensable de la préserver, « *une institution politique, au sens où elle participe fortement de la façon dont nos sociétés se pensent comme société et organisent leur ordre en conséquence* » (Lafore, 2006). Les Français ont largement confiance dans la Sécurité sociale (Cautrès, 2018) car celle-ci est une « *institution de la démocratie* » (Bec, 2014).

## **Solidarité nationale et cohésion sociale, deux principes distincts**

---

<sup>12</sup> Premier ministre, « Programme national de réforme 2017 » [en ligne].

<sup>13</sup> Avis du CNLE sur le projet 2017 du Programme National de Réforme (PNR) [en ligne].

<sup>14</sup> BVA Opinion/DREES, op. cit., 2018 [en ligne].



Par conséquent, solidarité nationale et cohésion sociale ne peuvent être confondues. La genèse plurielle de la solidarité tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, au confluent de courants de pensée très différents sinon antagonistes (socialisme, libéralisme, républicanisme, positivisme...), a cimenté la responsabilité de chacun avec chacun comme le principe collectif de base auquel chaque citoyen contribue dans le cadre d'un système de droits et d'obligations (Blais, 2007). La notion de solidarité s'est trouvée requise au sortir de la Révolution de 1789 pour en finir avec cet état de guerre et penser le lien social. Comme l'explique Marie-Claude Blais, la solution apportée par la notion de solidarité réside dans l'idée que la liberté d'un individu passe par la reconnaissance de ses liens nécessaires avec les autres membres de la communauté. Alors que l'objectif fort de la cohésion sociale est de préserver le lien social, la solidarité renvoie au devoir réciproque dans le cadre de l'État de droit<sup>15</sup>. Bien que toutes deux trouvent un sens tant au niveau micro que macro-social, les notions de solidarité et de cohésion sociale ne peuvent donc pas être confondues. Et surtout on peut s'interroger sur leurs intérêts comparatifs : « *Il peut en effet exister du lien social sans cohésion ; celle-ci désignant un niveau d'intégration supérieur de la société sans qu'à travers ce terme il soit nécessairement fait référence à l'intégration des minorités. La cohésion sociale mobilise en outre des facteurs qui ne sont pas pertinents, lorsque se trouve apprécié l'état du lien social, tels que l'homogénéité culturelle ou socioéconomique, l'équité, la non-discrimination.* » (Guibet-Lafaye, Kieffer, 2012, 198). L'intégration des minorités ou plus largement des groupes sociaux en situation de précarité (sous la thématique générale de *Inclusion sociale*) et la maîtrise des facteurs permettant un égal traitement des groupes ou des individus au sein de la société, bien sûr, portent un enjeu de cohésion sociale. Mais leur réalisation relève en revanche d'une politique de solidarité et de l'accès aux droit(s), à moins, en particulier, de s'en tenir à gouverner les illégalismes (Aguilera, 2017)<sup>16</sup>, ce qui ne traite en rien les inégalités injustes ou les inégalités de destin, ni ne permet l'intégration. Les mots ont bien entendu un sens ; la substitution en cours de la notion de solidarité nationale par celle de cohésion sociale a donc de quoi interroger.

Parler de solidarité peut bien entendu paraître anachronique dès lors que « *la société* » n'est plus conçue comme le progrès de l'intégration d'une structure sociale, d'une culture nationale homogène et d'une souveraineté politique toute puissante (Dubet, 2009). Sauf que concrètement la réduction des inégalités sociales – et l'engendrement d'une forme d'homogénéité sociale – passe, dans le cadre de l'État social, encore par la production et l'existence de biens collectifs, tels que les soins de santé, l'éducation,

---

<sup>15</sup> Ce grand principe ne doit cependant pas cacher une certaine complexité de la notion : la genèse plurielle de la notion de solidarité doit en effet inciter à ne pas faire du positivisme la matrice principale de la notion de solidarité, ni à l'inverse à réfuter cette part (comme le propose Jean-Fabien Spitz, 2005, à la différence de Marie-Claude Blais).

<sup>16</sup> Et dans cet ouvrage le chapitre de Louis Bourgois.

rendus universellement accessibles ou par la promotion de programmes de redistribution équitables. C'est la nécessité d'une protection de droit commun contre l'idée de filets de sécurité ciblés sur les plus pauvres (Barbier, 2018a). Parler de solidarité nationale résonne donc comme une forme de résistance à la crise du modèle institutionnel incarné par l'État social, à la condition cependant d'assurer un traitement équitable et d'éviter la discrimination sociale. Car la légitimité des institutions et la confiance qui leur est portée s'enracinent profondément dans ce traitement équitable et sans discrimination des citoyens, quelle que soit leur inscription économique et sociale. De ce point de vue, le discours de la cohésion sociale est un discours ambigu puisqu'il conteste l'efficacité de la solidarité nationale sans dire qu'elle est la sienne. Pendant ce temps dans beaucoup de pays, les situations socioéconomiques se dégradent et les inégalités se creusent. Alors que le nombre d'emploi de type « professions intermédiaires » chute considérablement (- 38,7% des emplois administratifs et -37,3 % des ouvriers qualifiés en trente ans en France ; tendance comparable en Autriche et en Suède par exemple – Peugny, 2018), la moitié des travailleurs payés à la tâche (les *slasheurs*) en Grande-Bretagne et aux États-Unis sont prêts à perdre la moitié de leur revenu pour bénéficier des protections traditionnelles du salariat (Datta, 2019).

Renouveler le modèle social est une chose, mais a-t-on le recul suffisant pour saisir les effets sur les comportements et les situations des mesures dites de « *l'investissement social* » qui est devenu « *une option sérieuse pour un imaginaire collectif alternatif* » (Nicole-Drancourt, 2015) ? Ce modèle d'action sociale renouvelé pour faire face à l'évolution de sociétés fragilisées par l'émergence de nouveaux risques sociaux consiste à investir dans le capital humain de façon à augmenter et à maintenir les compétences des individus et leur capacité à supporter les chocs. C'est celui que la *Stratégie nationale* applique. Or, les recherches existantes sur les impacts de l'investissement social montrent que l'approche consistant à lier les dépenses d'investissement social aux performances macroéconomiques des États n'est pas en mesure d'identifier de façon crédible l'effet causal de l'investissement social et a fortiori son rendement (Heim, 2017). Les politiques d'investissement social ont bien sûr leur nécessité. Leur absence se remarque fortement notamment dans les pays où la réduction des budgets alloués aux services sociaux et aux aides sociales bascule en dessous du seuil de pauvreté un nombre important de familles et plus encore d'enfants, et où le faible investissement dans l'éducation a un effet à terme sur la productivité du travail<sup>17</sup>. Mais c'est surtout le niveau encore élevé de protection sociale qui produit des effets probants, comme c'est le cas en Europe du nord, et non pas l'investissement social.

---

<sup>17</sup> C'est par exemple le cas d'Israël, présentée comme une « *start-up nation* » par ses gouvernants, mais dont la productivité du travail est de 40% inférieure à celle des autres pays développés et qui, selon l'OCDE, comptent 18% de toutes les familles et 23% de tous les enfants Israéliens en dessous du seuil de pauvreté (OCDE, « Objectif croissance 2019 » [en ligne]).

\* \*

Entre solidarité nationale et cohésion sociale, les citoyens sont-ils prêts à « lâcher la proie pour l'ombre » ? Rien n'est moins sûr. L'idée selon laquelle la sécurité économique entraînerait une montée des valeurs post-matérialistes (qualité de vie, épanouissement personnel, participation démocratique) (Inglehart, 2018) est discutée, notamment car les attentes en termes de droits sociaux restent très fortes (Bréchon, 2019). Le besoin de solidarité persiste fortement dans tous les pays. Sur le plan politique, il explique l'échec des gouvernements qui n'ont pas su l'écouter, préférant comme en France minorer « *la question sociale* », d'un côté « *en la recouvrant au nom du réalisme par un discours de bonne gestion qui est celui de l'économie de marché* », de l'autre « *en lui substituant un discours de compassion morale sur la misère qui fait de la politique sociale une sorte de philanthropie publique* » (Bernardi, 2016, 120), tout en élargissant en même temps les droits civils (PACS, mariage pour tous, PMA...) contre de nombreuses résistances (Warin, 2019).

Penser que la solidarité nationale, dès lors qu'elle assure le développement interdépendant des droits civils, politiques et sociaux (soit la « théorie de la modernisation » développée par Thomas H. Marshall en 1950), permet l'inclusion généralisée ou d'atteindre une cohésion sociale même partielle apparaît aujourd'hui comme une impasse sur le plan politique. Sur le fond, toute la difficulté réside dans la mise en œuvre d'une justice sociale qui cherche à intégrer à la fois les inégalités de la redistribution des biens et des ressources disponibles, et les « *nouveaux régimes d'inégalités* » (de genre, minorités, cultures, styles de vie, opportunités de mobilité, âges, territoires...) qui peu à peu s'imposent dans les représentations que la société a d'elle-même (Frazer, 1998). Pour autant, il ne s'agit pas de faire du surplace et de ne pas suivre l'évolution des sociétés. Mais prendre le risque d'ignorer l'attachement des citoyens à la solidarité nationale n'est probablement pas sans conséquence sur la démocratie si le modèle de la cohésion sociale impose des conditions qui divisent (filet minimum de protections et pour le reste, privatisation du risque). En Italie, la prise du pouvoir par Matteo Salvini s'explique clairement par l'abandon par la gauche et par la droite de la question des droits sociaux (Monteduro, 2018). En Espagne, la remise en cause des droits de femmes par l'extrême-droite appelle à consolider et à étendre les droits sociaux, avec la difficulté que dans ce pays c'est la femme mieux que le prolétariat qui incarne le sujet d'émancipation historique (Alba Rico, 2015). La transformation des systèmes nationaux de protection sociale tient une place importante dans les explications du problème du repli national (Barbier, 2018b) et de la progression des extrêmes droites en Europe (Lequesne, 2019). En Scandinavie, cette progression coïncide avec la définition des politiques sociales au niveau individuel et non plus

collectif, l'abandon de politiques keynésiennes au profit de politiques de dérégulation, et surtout le passage des principes d'universalité, d'inclusion et de redistribution à ceux de sélectivité, de ciblage et d'incitation au travail (Kananen, 2014). La notion de solidarité peut donc paraître polysémique et sa substitution par celle de cohésion sociale sans grande importance, ni effet. Cependant, l'abandon du droit qui incarne la solidarité nationale peut ré-ouvrir des divisions et des conflits au sein de nos sociétés, alors même qu'il a été conçu pour les empêcher.

### Références bibliographiques

Alba Rico Santiago, *Podemos seguir siendo de izquierdas. Panfleto en si menor*, Barcelona, Pol-Len, 2015.

Aguilera Thomas, *Gouverner les illégalismes urbains : les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Paris, Dalloz, 2017.

Barbier Jean-Claude, « Réformer la protection sociale pour l'améliorer, dans le sens d'un droit commun », Cahier de La Coop des Communs, 2018a.

Barbier Jean-Claude (dir.), *Un retour des nations en Europe ? Réflexions sur la crise politique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2018b.

Bec Colette, *La Sécurité sociale, une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014.

Blais Marie-Claude, *La Solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007.

Bernardi Bruno, « La gauche malade de l'État. Remarques sur un syndrome de désorientation politique », *Esprit*, 2016, 427, 105-120.

Bourmeau Sylvain (dir.), *"Gilets jaunes". Hypothèses sur un mouvement*, Paris, La Découverte, 2019.

Bréchon Pierre, « L'évolution des valeurs », *Futuribles*, 2019, 428, 17-31.

Cautrès Bruno, « Focus – La confiance et l'attachement des Français à la Sécurité sociale », *Informations sociales*, 2018, 196/197, 155-159.

Chevalier Jacques, « La résurgence de la théorie de la solidarité », dans Jacques Chevalier (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain ?* CURAPP, Presses Universitaires de France, 1992, 111-135.

Collombet Catherine, Hiltunen Anna, « Les systèmes de protection sociale européens face à la crise : entre ajustements paramétriques et mutations structurelles », *Informations sociales*, 2013, 180, 72-81.

Confavreux Joseph (dir.), *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*, Paris, Seuil, 2019.

Datta Nikhil, « Willing to Pay for Security: a Discrete Choice Experiment to Analyse Labour Supply Preferences », London, LSE/Centre for Economic Performance, *Discussion Paper* 1632, 2019.

De la Rosa Stéphane, « L'élaboration des positions nationales dans le cadre du semestre européen », *Revue Française d'Administration Publique*, 2016, 158, 531-543.

De Martel Jean-François, *Un pognon de dingue. Reconstruire l'action sociale*, Rennes, Presses de l'EHESP, 2019.

Dubet François, *Le Travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009.

Dubois Vincent, « La fraude sociale : construction politique d'un problème public », dans Romuald Bodin (dir.), *Les métamorphoses du contrôle social*, Paris, La Dispute, 2012, 27-38.

Duvoux Nicolas, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Le Seuil / La République des idées, 2012.

Forsé Michel , « Une comparaison internationale à propos des principes de justice sociale », dans François Dubet (dir.), *Inégalités et justice sociale*, Paris, La Découverte, 2014, 108- 129.

Fraser Nancy, « Penser la justice sociale : entre redistribution et revendications identitaires », *Politiques et Sociétés*, 1998, (17)3, 9-36.

Furtos Jean, « Solidarité ou cohésion sociale, il faut choisir », *Pratiques en santé mentale*, (63)1, 22-30.

Groenemeyer Axel, « Politiques de la question sociale : discours de crise, infrastructure morale et options de développement », *Déviance et Société*, 2002, (26)2, 253-268.

Guibet-Lafaye Caroline, Kieffer Annick, « Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'Etat social », *L'Année sociologique*, 2012, (62)1, 195-241.

Guienne Véronique , « Les inégalités injustes », *SociologieS* 2011[En ligne].

Heim Arthur, « Comment estimer le rendement de l'investissement social ? », France Stratégie, *Document de travail*, 2017 [en ligne].

Inglehart Ronald, *Les Transformations culturelles. Comment les valeurs des individus bouleversent le monde ?*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble, 2018.

Kananen Johannes, *The Nordic Welfare State in Three Eras. From Emancipation to Discipline*, Aldershot, Ashgate, 2014.

Lafore Robert, « La protection sociale, une valeur ? Dans le cadre d'un "vivre ensemble" démocratique », *Informations sociales*, 2006, 136, 84-95.

Lequesne Christian, « L'Europe : un continent à bout de souffle ? », CERI, 2019 [en ligne].

Marschal Thomas H. I, *Citizenship and Social Class. And other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

Mayaffre Damon, *Nicolas Sarkozy. Mesure et démesure du discours (2002-2012)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

Monteduro Giuseppe, « Introduzione. Diritti sociali e modelli di cittadinanza », in Ivo Colozzi, Mauro Moruzzi (eds.), *Diritti sociali e modelli di cittadinanza. La scuola di Achille Ardigò*, vol. 1, Bologna, Bonomo Editore, 2018, 23-50.

Nicole-Drancourt Chantal, « Mettre en perspective la perspective de l'investissement social », *La Revue de l'IRES*, 2015, 85/86, 171-209.

Peugny Camille, *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*, Paris, seuil, 2013.

Peugny Camille, « L'évolution de la structure sociale dans quinze pays européens (1993-2013) : quelle polarisation de l'emploi ? », *Sociologie*, (9)4 [en ligne].

Renaut Alain, « Différences, inégalités, injustice. Une grille conceptuelle de la démocratie », dans François Dubet (dir.), *Inégalités et justice sociale*, Paris, La Découverte, 2014, 97-107.

Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1995.

Rullac Stéphane, « Le rituel du plan contre la pauvreté », *Esprit*, 2018, 449, 15-17.

Saunier Sébastien, « Solidarité et services publics », dans Maryvonne Hecquard-Théron (dir.), *Solidarité(s) : perspectives juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, 255-296.

Scharpf Fritz W., Schmidt Vivian A. (eds.), *Welfare and Work in Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Sèze Benjamin, « Macron face aux inégalités sociales », *Etudes*, 2018, 4, 45-54.

Spire Alexis, « Au nom de la fraude », *Plein droit*, 2012, 92, 4-5.

Spire Alexis, *Résistances à l'impôt, attachement à l'État. Enquête sur les contribuables français*, Paris, Seuil, 2018.

Spitz Jean-Fabien, *Le Moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005.

Truquet Pascale, « La protection sociale en Europe, quels enjeux ? Des origines de la construction sociale européenne à la crise actuelle », dans Pascale Truquet (dir.), *La crise de la protection sociale en Europe. Adaptation ou refondation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, 19-36.

Warin Philippe, « Introduction. Sortir du discours sur la 'fraude sociale' », dans Odenore, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, 2013, 5-23.

Warin Philippe, *Le non-recours aux politiques sociales*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble, 2016.

Warin Philippe, « Introduction. Scènes d'action contre le non-recours », dans Philippe Warin (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble, 2019.

## **Annexe : Les mesures de la *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté* au regard des principes clés du *Socle européen des droits sociaux***

Ce tableau présente les mesures de la *Stratégie nationale* au regard des principes clés du *Socle européen* auxquelles elles contribuent à répondre<sup>18</sup>. Parmi les 21 mesures, 4 n'entrent pas dans ce classement analogique. Trois d'entre elles impliquent les acteurs des territoires (*Des moyens éducatifs renforcés dans les territoires fragiles* – mesure 8 ; *Aide sociale à l'enfance, fin des sorties sans solutions à l'atteinte de la majorité du jeune* – 11 ; *Un pacte social Etat/collectivités pour piloter la Stratégie à partir des territoires* – 20) et une autre (mesure 20) porte sur le *Choc de participation* des personnes concernées (elle fait néanmoins écho au principe de participation – principe 8 du *Socle*).

Le tableau répartit les mesures de la *Stratégie* au fil des principes du *Socle* ; l'ordre numéral des mesures est donc défaut. Aussi, rappelons que les mesures 1 à 8 de la *Stratégie* sont rangées dans la rubrique *Investir sur les personnes et leurs compétences dès le plus jeune âge*, les mesures 9 à 14 dans *Les accompagner vers l'autonomie et l'emploi*, et les mesures 15 à 21 sous le titre *Garantir un cadre collectif de solidarité*.

Les principes du *Socle* sont surbrillés lorsqu'aucune mesure de la *Stratégie* française ne leur correspond.

<b><i>Les 21 mesures de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté</i></b>	<b><i>Les 20 principes clés du Socle européen des droits sociaux</i></b>
<p>9. <i>Une obligation de formation jusqu'à 18 ans.</i></p> <p>-</p> <p>18. <i>Une rénovation du travail social pour mieux accompagner les parcours de vie.</i></p> <p>10. <i>Un accompagnement vers l'emploi des jeunes.</i></p> <p>12. <i>Création d'une Garantie d'activité combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an.</i></p> <p>14. <i>Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, un État garant du service public de l'insertion.</i></p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>19. <i>Un nouvel engagement des entreprises dans la lutte contre la pauvreté.</i></p> <p>-</p> <p>-</p>	<p><b>Chapitre I. Égalité des chances et accès au marché du travail</b></p> <p>1. L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie.</p> <p>2. L'égalité entre les femmes et les hommes.</p> <p>3. L'égalité des chances.</p> <p>4. Le soutien actif à l'emploi.</p> <p><b>Chapitre II. Conditions de travail équitables</b></p> <p>5. Un emploi sûr et adaptable.</p> <p>6. Les salaires.</p> <p>7. Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement.</p> <p>8. Le dialogue social et la participation des travailleurs.</p> <p>9. L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.</p> <p>10. Un environnement de travail sain, sûr et bien</p>

<sup>18</sup> Sources : Ministère des Solidarités et de la Santé, *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – Le résumé des 21 mesures*, 2018 [en ligne] ; Commission européenne, *Les vingt principes clés du socle européen des droits sociaux*, 2017, [en ligne].

	adapté et la protection des données.
<p>1. Développer l'accueil de la petite enfance sur tout le territoire.</p> <p>2. Favoriser la mixité sociale dès les premiers pas.</p> <p>3. Un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance en lien avec les formations des professeurs du 1<sup>er</sup> degré.</p> <p>4. Des parents accompagnés sur tout le territoire.</p> <p>5. Des réponses aux situations attentatoires aux droits de l'enfant.</p> <p>6. L'accès à une alimentation équilibrée pour tous.</p> <p>7. Une prévention accrue en santé.</p> <p>21. Un fonds d'investissement social doté de 100 M€.</p> <p>-</p> <p>13. Pour les personnes exclues du marché du travail, des solutions adaptées afin de redonner à chacun une perspective d'emploi.</p> <p>16. Le revenu unique d'activité.</p> <p>-</p> <p>7. cf. supra.</p> <p>15. Un accès aux droits renforcé et aux services sociaux renforcés.</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>5. cf. supra.</p> <p>-</p>	<p><b>Chapitre III. Protection et insertion sociales</b></p> <p>11. Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants.</p> <p>12. La protection sociale.</p> <p>13. Les prestations de chômage.</p> <p>14. Le revenu minimum.</p> <p>15. Les revenus et pensions de vieillesse</p> <p>16. Soins de santé.</p> <p>17. L'inclusion des personnes handicapées.</p> <p>18. Les soins de longue durée.</p> <p>19. Le Logement et l'aide aux sans-abri.</p> <p>20. L'accès aux services essentiels.</p>