

Pierre Laroque Les grands problèmes sociaux

Morceaux choisis

Première partie - L'évolution et l'orientation des politiques sociales

Les problèmes sociaux sont les problèmes de l'homme envisagé en tant que personne [...] Le point de vue social est le point de vue de l'homme pris dans son développement physique, dans son bien-être matériel, dans l'expansion de ses possibilités propres [...] Le cours distingue les problèmes sociaux de l'individu et les problèmes de structures sociales, même si les deux aspects sont liés et réagissent l'un sur l'autre (p.5)

Il n'y a pas de progrès social sans croissance économique [...] La croissance économique appelle la politique sociale. L'opposition entre investissements productifs et effort social est, au moins pour partie, artificielle. (p.17)

Les objectifs de la politique sociale sont multiples. Les besoins qu'elle tend à satisfaire sont extrêmement variés [...] Il faut donc définir des priorités.

De manière très générale, il y a trois groupes essentiels de problèmes auxquels l'on est naturellement porté à donner la **priorité** : ce sont les problèmes de l'emploi, les problèmes de la santé et les problèmes de l'éducation. Mais il va de soi qu'à l'intérieur de chacun de ces groupes de problèmes, il y a une multitude de solutions possibles et de degrés d'intervention [...]. C'est dans cette définition des priorités qu'intervient le problème de la sélectivité de la politique sociale [...].

Le problème de la **sélectivité**, pris en son sens le plus large, consiste à opter entre une politique d'ensemble, qui tend à améliorer les conditions d'existence de toute une population par une action sur les structures mêmes de la vie économique et sociale et une action en faveur de la solution des besoins les plus urgents, c'est-à-dire des catégories les plus défavorisées. (p.51)

Cette tendance à donner la priorité à une politique sociale fondée sur la lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire à faire intervenir la notion de revenu dans l'intervention de la collectivité, est favorisée à l'heure actuelle par un renouveau de l'individualisme libéral [...].

Cependant cette tendance n'est pas sans présenter certains risques [...]. Il n'est pas aisé dans bien des cas de connaître exactement les revenus individuels et familiaux [...]. Il n'est pas plus facile de définir « une ligne de pauvreté » [...].

Mais ce qu'il y a de plus grave, dans une politique qui serait trop exclusivement fondée sur le niveau des revenus, c'est qu'elle tend psychologiquement à une ségrégation sociale, à une ségrégation entre les pauvres et ceux qui ne le sont pas, entre ceux qui sont aidés et ceux qui supportent la charge de l'aide. Cette ségrégation sociale a de très graves inconvénients psychologiques et sociaux, en accentuant les oppositions entre deux grandes catégories de la population. (p.52-53)

A la base de toute action sociale il y a organisation d'une **solidarité**. Or, pour que cette solidarité ne soit pas oppressive, pour qu'elle n'apparaisse pas ou qu'elle apparaisse comme le moins possible comme une contrainte imposée, l'organisation doit traduire une solidarité réellement ressentie par les intéressés [...]. (p.57)

L'un des problèmes [...] est la **coordination nécessaire de l'intervention** des multiples institutions et des multiples travailleurs sociaux au regard d'un même individu ou d'une même famille. C'est ce qui a conduit dans certains pays, notamment en France, à développer la formule de « l'assistante sociale familiale », dont le rôle est précisément de combiner, de coordonner ces multiples interventions, en les adaptant à la situation particulière de chacun. (p.60-61)

Deuxième partie - Les aspects démographiques des problèmes sociaux

La condition des individus et des familles est toujours commandée d'abord par l'état actuel de la population et en second lieu par l'évolution de cette population. Les données démographiques ont ainsi à la fois un aspect statique et un aspect dynamique. (p.67)

Les politiques nationales de population sont commandées à la fois par des données économiques (l'optimum de population) et des données psychologiques et idéologiques. (p.84)

Une politique de population peut comporter trois aspects. D'abord une action sur les aspects quantitatifs de l'évolution naturelle de la population (l'évolution naturelle étant celle qui résulte du jeu combiné de la natalité et de la mortalité). En second lieu, une action sur les aspects qualitatifs de cette évolution naturelle. Enfin une action sur les migrations. (p.92)

Nous envisagerons ici surtout les migrations internationales qui posent des problèmes beaucoup plus difficiles et complexes. Ces migrations internationales ont toujours existé. Tout le monde a le souvenir des grandes invasions du passé, et aussi d'une autre forme de migration dont nous n'avons pas lieu d'être fiers, celle qui s'est traduite par la traite des nègres pendant des dizaines d'années.

Mais les migrations internationales se sont profondément transformées dans leur caractère au cours des siècles. Sans remonter très loin dans le passé, au-delà du XIX^e siècle, nous constatons une évolution, une évolution rapide dans les migrations et dans les politiques suivies à l'égard de celles-ci. Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les migrations ont été dans l'ensemble des migrations libres et spontanées ; migrer, c'était une affaire individuelle, les intérêts individuels coïncidant d'ailleurs dans une large mesure avec les intérêts nationaux. Il y avait en effet des excès relatifs de population dans les pays d'émigration et des besoins dans les pays neufs. Ces mouvements migratoires ont été essentiellement des mouvements de l'Europe vers les pays neufs, notamment vers l'Amérique, qu'il s'agisse de l'Amérique du Nord ou de l'Amérique du Sud.

Depuis la Première Guerre mondiale, il s'est produit une transformation importante dans le caractère de ces mouvements migratoires. D'abord, cette guerre a entraîné, sur le plan politique, un accroissement des nationalismes, sur le plan économique également un cloisonnement des économies nationales ; les États ont été, pour ces deux raisons, amenés à intervenir de plus en plus dans les phénomènes migratoires, soit pour limiter l'immigration ou l'émigration en les subordonnant à des conditions de plus en plus strictes au nom de facteurs économiques, ethniques ou politiques, soit pour protéger, dans un but social, les migrants contre les risques de l'expatriation ou le niveau de vie du pays d'accueil, contre les répercussions que pouvait entraîner l'afflux des nouveaux venus.

On a donc assisté à ce paradoxe apparent qu'au moment où l'interdépendance politique et économique des nations s'affirmait de plus en plus, ne serait-ce que par la mise en place d'institutions internationales – la Société des Nations, l'Organisation internationale du travail –, des barrières nouvelles se dressaient à l'égard des mouvements de populations. Désormais, les migrations apparaissent de moins en moins comme une affaire individuelle, mais comme des affaires nationales. Il y a désormais des politiques de migration, alors que dans le passé celles-ci existaient fort peu. (p.108-109)

Si l'on fait provisoirement abstraction des facteurs politiques, la migration n'a de raison d'être que si elle apporte des avantages économiques et sociaux en premier lieu à l'émigrant, en second lieu au pays d'émigration et en troisième lieu au pays d'immigration. (p.109-110)

Sur un plan théorique, abstrait, il y a un avantage économique à faire appel à un immigrant plutôt qu'à élever un enfant de plus, car l'éducation de l'enfant se prolonge pendant de nombreuses années, alors que l'immigrant arrive à l'âge adulte et peut produire immédiatement ; on fait donc l'économie de la période de formation pendant laquelle l'enfant n'est qu'un consommateur sans être producteur. Mais

la réalité sociale est quelque peu différente. C'est que d'abord l'enfant naît naturellement alors que l'immigrant suppose un effort d'organisation et d'accueil ; et surtout les investissements correspondants à l'éducation de l'enfant sont, pour partie au moins, assurés à travers les mécanismes familiaux ; ils ne sont donc pas sensibles et ressentis comme une charge, au moins au même degré, par la population, alors que les investissements pour les immigrants sont beaucoup plus apparents. Ils doivent être supportés par l'impôt et l'on rencontre fréquemment une résistance à payer des impôts pour des investissements destinés à des étrangers et dont n'on aperçoit pas immédiatement le rendement. (p.112)

Troisième partie - Les problèmes de la famille

Les problèmes de la famille se situent à l'intersection des problèmes sociaux de l'individu et des problèmes de structures sociales. (p.121).

La famille pose [...] de multiples problèmes en raison même de la multiplicité et de la complexité des facteurs économiques, psychologiques, idéologiques qui en commandent la position et la solution. Rechercher la solution de ces différents problèmes, c'est définir une politique de la famille. (p.147)

L'action éducative familiale, quel que soit l'aspect sous lequel on l'envisage – enseignement ménager et familial, action psychologique dans le cours de la vie familiale, service social familial – doit normalement dans les années qui viennent s'insérer dans ce que l'on appelle de plus en plus « l'éducation permanente ». Ceci peut au premier abord paraître surprenant, car aujourd'hui, lorsqu'on parle éducation permanente, l'on pense, avant tout, à la formation professionnelle, à la nécessité où se trouvent les travailleurs de s'adapter aux changements techniques, de se « recycler », pour être en mesure de remplir leur mission dans la vie économique moderne. Il est sûr que cet aspect professionnel de l'éducation permanente est tout à fait fondamental ; mais ce n'est cependant qu'un aspect de l'éducation permanente. Il faut, dans celle-ci, faire également une place à l'adaptation nécessaire de la famille aux changements qui se produisent à la fois dans la famille elle-même et dans le milieu où vit la famille : changements internes au groupe, changements du monde extérieur, changements de la famille par rapport au milieu. Tout ceci implique un effort d'éducation, qui doit s'insérer normalement dans l'éducation permanente. (p.170)

Quatrième partie - Les problèmes du travail

Chapitre I - La transformation du travail

Il y a donc eu une multiplication des types de travail depuis le travail agricole, lui-même en évolution à l'époque contemporaine, et le travail artisanal, jusqu'aux activités purement intellectuelles, depuis le travail du manœuvre jusqu'à l'activité du cadre intellectuel, en passant par l'ouvrier spécialisé, l'ouvrier qualifié, et le cadre de l'industrie.

Désormais, l'on assiste à une évolution, très rapide, des aspects techniques du travail. (p.177)

Chapitre II - Les problèmes sociaux de l'éducation

Au point de vue de l'individu, l'éducation est un des éléments essentiels qui commandent l'accès au travail. L'éducation contribue à la préparation au travail, à l'orientation des activités ultérieures, au choix des activités professionnelles qui seront ultérieurement exercées.

Du point de vue de la société, l'éducation est un élément essentiel de l'orientation vers les activités nécessaires à l'économie et, plus généralement, à la vie sociale. Sans doute, même dans les sociétés modernes, n'y a-t-il pas confusion entre éducation et travail. L'éducation conserve d'abord avant tout comme objectif de favoriser l'épanouissement des possibilités de l'individu ; elle tend à permettre l'affirmation de la personnalité de chacun. Son but n'est pas immédiatement, ni principalement

orienté vers des fins économiques ou vers l'exercice utilitaire d'activités déterminées. Il est essentiel que l'éducation conserve ce caractère.

Mais, par le fait même de la transformation du travail, comme par le fait de la transformation de l'économie et de la société, l'éducation, qui doit donner à chacun toutes ses chances, doit faire une place croissante aux exigences professionnelles, aux données et aux besoins du travail. L'éducation ne peut plus être conçue en vase clos. Elle ne peut plus être entièrement désintéressée. Elle doit nécessairement s'intégrer à la vie économique et sociale. C'est là un des éléments essentiels des mutations de l'éducation. Mutations qui ne se réalisent que progressivement, péniblement, dans la recherche difficile d'un équilibre entre les exigences sociales de l'homme, le désintéressement de la culture et les impératifs économiques. (p.182)

C'est une opinion communément admise, et indiscutée jusqu'à l'époque récente, que l'enseignement, l'éducation, s'arrête à l'enfance, tout au moins à l'adolescence. Une fois sorti de l'école ou de l'université, chacun met en pratique ce qu'il a appris. Il a fini d'apprendre. C'est une conception, aujourd'hui, de plus en plus dépassée, sans qu'on en ait d'ailleurs suffisamment conscience, sans en tout cas que, le plus souvent, l'on tire toutes les conséquences de cette évolution. Quels sont les buts, les justifications, de **l'éducation des adultes** ? Par quels moyens celle-ci est-elle mise en œuvre ou peut-elle être mise en œuvre, car il faut bien dire que le problème se situe plus aujourd'hui encore dans le futur que dans le présent ? (p.203)

[...] Il existe, plus ou moins latent, un conflit entre deux grandes tendances : la tendance à la promotion individuelle, cherchant à favoriser l'effort de chaque personne, et d'autre part la promotion collective, qui doit s'étendre à toute une masse ou tout un milieu et qui pose des problèmes différents. Or, il faut favoriser l'une et l'autre, si l'on ne veut pas sacrifier l'individu à la masse et en même temps si l'on veut favoriser la promotion de cette masse en même temps que la promotion des individus. C'est donc dire que les problèmes de l'éducation des adultes sont fort loin d'être résolus et que c'est dans les années ou les décades qui viennent que cette éducation aura à prendre forme et à s'étendre aux différents domaines, de plus en plus vastes, qui l'intéressent. (p.213)

Chapitre III - Le problème de l'emploi

Il n'est plus possible aujourd'hui à un gouvernement de négliger le problème de l'emploi. La **politique de l'emploi** est commandée par des considérations d'ordre très divers. D'abord, des considérations d'ordre économique ; il faut assurer l'utilisation la plus complète, la plus profitable des ressources en hommes ; il faut adapter ces ressources aux exigences de l'économie, de ses besoins, présents, et prévisibles. Mais il y a aussi des considérations d'ordre social. C'est le point de vue de l'homme. L'emploi est, pour l'immense majorité des individus, la source unique des moyens d'existence. C'est aussi l'occasion d'affirmer ses possibilités personnelles. Mais, en même temps, l'emploi est la source de sujétions, de dépendance, souvent de souffrances physiques. Et ceci aussi doit être pris en considération.

Sur le plan des principes, il faut concilier le droit au travail, qui est affirmé surtout en présence des menaces du chômage, et qui n'est pas autre chose qu'une forme du droit à la vie, et la liberté du travail, qui implique le droit d'exercer l'activité que l'on veut et comme l'on veut, et qui n'est qu'une forme de la liberté individuelle.

Sur le plan de la réalité sociale, il y a en apparence une contradiction entre deux revendications fondamentales du monde du travail : la revendication de l'emploi, et la revendication de la réduction de la durée du travail. Mais cette contradiction est en grande partie purement apparente, car l'emploi est bien la condition des moyens d'existence et du niveau de vie du travailleur, mais d'autre part l'abus de l'emploi par la durée excessive du travail, porte atteinte à ces conditions d'existence elles-mêmes.

Il y a donc un équilibre à trouver entre des considérations contradictoires : entre les considérations économiques et les considérations sociales, entre le droit au travail et la liberté du travail, entre la nécessité de l'emploi et le souci d'éviter l'abus de l'emploi. (p.213-214)

Chapitre IV - La durée du travail

[...] Dans l'évolution de la réduction de la durée du travail intervient l'âge de la retraite. Mais cet aspect de la diminution de la durée du travail est lié étroitement au développement des régimes de pension. Et l'on fait une confusion fréquente entre des notions très différentes de l'âge de la retraite : l'âge d'ouverture du droit à pension, qui permet, avec la pension, de vivre sans travailler et par conséquent au travailleur de cesser de travailler, s'il le désire ; en second lieu, l'âge auquel le travailleur cesse volontairement de travailler ; enfin, l'âge auquel il est obligé de cesser de travailler, parce qu'il y a une limite d'âge à l'exercice de son activité. Ce sont là trois notions différentes, qu'il importe de distinguer, si l'on ne veut pas aboutir à des incompréhensions ou à des malentendus. (p.236)

Le travail n'en reste-t-il pas moins, dans tous les cas, même s'il est moins pénible, une servitude ? S'il en est ainsi, la recherche de la libération, de la liberté, conserverait toute sa portée. Mais il faut bien constater que là encore ce n'est pas vrai de tous les travaux. Les travaux accomplis dans l'exercice de professions libérales, les activités intellectuelles ne sont pas conçus, au même degré comme une servitude que les travaux manuels, autrefois prépondérants. De plus, l'on assiste également à une évolution des rapports du travail, qui atténue la dépendance des salariés. Ceux-ci bénéficient de garanties accrues, d'une sécurité plus grande dans leur travail. On s'efforce de leur favoriser une promotion, de développer leurs chances. Enfin, il apparaît de plus en plus que le travail est un élément d'équilibre personnel de l'individu de son équilibre physique, de son équilibre psychique.

L'homme a besoin d'une activité pour l'entretien de ses facultés. L'inactivité est un facteur de sclérose, de diminution des possibilités individuelles. Dans la mesure où le travail est organisé de manière adéquate, dans la mesure où l'on réalise une adaptation suffisante de l'homme au travail et du travail à l'homme, le travail n'est plus, au même degré, une peine et une servitude. Et l'on peut se demander si cette adaptation réciproque de l'homme et du travail n'est pas plus importante aujourd'hui, sur le plan social, que la réduction de la durée du travail. (p.242)

Sur le plan de **l'âge de la retraite**, des considérations nouvelles apparaissent aujourd'hui.

C'est d'abord le vieillissement des populations. En ce qui concerne le vieillissement individuel du travailleur, les progrès de la médecine permettent au travailleur de conserver une validité physique et intellectuelle plus longtemps que par le passé, surtout eu égard au caractère nouveau des travaux accomplis. Sur le plan collectif, l'on assiste à une augmentation de la proportion des personnes âgées, dans la population des pays modernes. Il se produit une modification profonde et croissante de l'équilibre démographique.

Ces deux facteurs – vieillissement individuel, vieillissement collectif – ne peuvent pas ne pas avoir de répercussions sur l'âge de la retraite.

Un deuxième ordre de considérations intervient, c'est la conception que l'on se fait – que l'on doit se faire – de la place des personnes âgées dans la société. Ici, l'on est en présence d'une option fondamentale, sans qu'on en ait toujours suffisamment conscience : ou bien l'on estime que les personnes âgées doivent bénéficier de conditions convenables d'existence, mais en dehors du monde actif, ou bien on veut les maintenir dans la société active, en adaptant alors la structure de cette société à la situation nouvelle créée par le double vieillissement, individuel et collectif. Le choix entre les deux termes de cette alternative est commandé par la situation du marché du travail, bien sûr, mais aussi par des conceptions sociologiques : les tendances plus ou moins conscientes, ou plus ou moins avouées, des employeurs à préférer les travailleurs jeunes, des salariés et de leurs organisations à éliminer du marché du travail les travailleurs âgés iraient dans le sens de la première solution.

Mais cette solution rencontre des difficultés presque insurmontables et des objections extrêmement sérieuses. C'est d'abord la nécessité de faire la meilleure utilisation possible de tous les éléments de la population et d'éviter la charge écrasante que fait peser sur les travailleurs actifs une population âgée inactive de plus en plus nombreuse. C'est ensuite, sur le plan individuel, le souci de maintenir à chacun une activité suffisante, qui apparaît comme une condition du bien-être, parfois même de la survie, en tout cas du ralentissement du vieillissement individuel. C'est pourquoi l'on est naturellement porté à penser qu'il faut s'efforcer de maintenir les personnes âgées dans la société, mais en adaptant les structures de la société à cette situation.

Ceci doit être lié à la politique générale de l'emploi, car si l'on veut que les personnes âgées conservent une activité, cela ne peut pas être n'importe quelle activité : cela doit être une activité adaptée à leurs possibilités. Il conviendrait donc normalement de procéder à une répartition des emplois par groupes d'âge, par une étude technique des postes et des emplois, et par des mutations se répétant tout au cours de la vie active. (p.243-244)

Chapitre V - Les problèmes sociaux du salaire

Au premier point de vue – la part des salaires dans le revenu national – le revenu national distribué se répartit en gros en trois grandes catégories : la rémunération du travail (les salaires), la rémunération du capital (le profit). Et enfin les rémunérations mixtes, dans lesquelles on ne peut pas distinguer ce qui est rémunération de travail et ce qui est rémunération du capital. (p.246)

Le salaire, élément du pouvoir d'achat

[...] La détermination de la part des salariés dans le revenu distribué n'est pas, en fait – et ne peut pas être – l'effet du jeu de simples mécanismes économiques. Des facteurs nombreux – psychologiques, politiques, sociaux – interfèrent avec les lois économiques. Et il ne peut pas en être autrement. En second lieu, la détermination de cette part n'est pas, et ne peut pas être, le fait de décisions d'un employeur et d'un salarié ; car la part des salaires dans le revenu distribué intéresse l'ensemble de la vie économique, sociale, politique du pays. Elle appelle donc une **politique des salaires** qui tende non pas seulement, ni peut-être surtout, à la solution la plus conforme à la rigueur des principes économiques, mais à réaliser un équilibre satisfaisant entre les forces et les intérêts en présence.

Enfin, l'expérience montre que dans ce domaine il faut éviter de faire des raisonnements par trop généraux, car il y a un grand nombre de situations différentes et l'absence de fluidité de la main-d'œuvre, l'absence de fluidité des produits et des services, font que ce qui est vrai dans un pays, dans une ville, dans une branche d'activité, dans une entreprise, peut n'être pas vrai dans une autre. (p.251)

Chapitre VI - La protection dans le travail

La protection dans le travail est un des aspects historiquement les plus anciens du droit du travail. Très tôt, en effet, les pouvoirs publics ont eu le souci de compenser l'inégalité de fait entre employeurs et salariés par l'établissement d'une véritable réglementation de police, s'imposant aux employeurs, dans l'intérêt des salariés, réglementation ayant pour objet de protéger la santé, l'intégrité physique des salariés, de leur éviter une usure prématurée, de leur éviter une exploitation abusive de leurs forces. C'est déjà l'idée que l'on trouve à la base des premières réglementations en matière de durée du travail, qui ont eu pour préoccupation essentielle cette protection de l'intégrité physique du salarié. Mais cette protection dans le travail a évolué dans un double sens : d'abord, dans le sens d'une garantie croissante de l'emploi, par une protection juridique contre le licenciement abusif, et, en second lieu, dans le développement d'une protection technique, qui a tendu de plus en plus à réaliser une adaptation meilleure de l'homme au travail et du travail à l'homme. (p.266)

Chapitre VII - Les problèmes du travail féminin

Dans tous les aspects des problèmes du travail ainsi envisagés, nous avons constaté, à l'époque récente, des changements considérables et rapides : changements démographiques, changements techniques, changements économiques, changements dans le milieu même du travail. Ces changements se traduisent dans de très nombreux aspects de la législation du travail et de la politique du travail, au sens le plus large du terme : dans l'enseignement, qui doit être orienté en fonction de ces changements et qui doit évoluer avec le développement de l'éducation permanente ; dans la politique de l'emploi, qui doit de plus en plus s'efforcer d'assurer la meilleure utilisation du capital humain du pays à tout moment et en même temps une meilleure adaptation sociale du travail aux exigences de l'économie, politique de l'emploi dominée par la mobilité croissante de la main-d'œuvre, mobilité elle-même commandée par la sélection, la formation et le placement.

Ces changements appellent, dans le même esprit : un aménagement de la durée du travail, orienté moins vers une réduction systématique de la durée du travail que vers une meilleure adaptation de l'homme au travail, et aussi une meilleure utilisation des loisirs ; un changement dans les salaires, indispensable pour tenir compte de l'individualisation de plus en plus restreinte des tâches, ce qui appelle de nouvelles formes de rémunération, en fonction de l'évolution des activités, en fonction des besoins des travailleurs, qui doivent avoir une part économiquement et socialement satisfaisante de la production.

Les changements affectent la protection dans le travail, aussi bien pour compenser l'insécurité de l'ouvrier, liée à la mobilité croissante de la structure de l'emploi, que pour réaliser la meilleure adaptation de chacun à ses tâches. Les changements affectent également l'emploi féminin.

Nous sommes ainsi très loin de la conception ancienne et traditionnelle de la réglementation du contrat de travail. Nous sommes aussi loin d'une simple police, tendant à réprimer les abus, l'exploitation possible des travailleurs par les employeurs. La **politique du travail** apparaît aujourd'hui à la fois comme un élément essentiel de la politique économique générale et de la politique sociale au sens le plus large du mot, de la politique du bien-être, physique et psychique, des individus. (p.284-285)

Cinquième partie - Les rapports entre employeurs et salariés.

L'orientation même du syndicalisme, le type d'orientation pris par tel ou tel syndicat, sont fonction, en grande partie, de facteurs qui sont extérieurs aux syndicats. C'est le régime politique, bien entendu. Ce sont aussi les caractères techniques et économiques du milieu : c'est le degré d'industrialisation, c'est la répartition de la population active entre agriculture, secteur secondaire et secteur tertiaire ; suivant qu'il y a plus ou moins d'ouvriers ou d'employés dans la population salariée, le type de syndicat ne sera pas le même. Tous les facteurs – techniques, économiques, politiques –, qui commandent les transformations contemporaines de la classe ouvrière, agissent dans les mêmes conditions et pour les mêmes motifs sur les transformations des syndicats.

L'on peut alors se demander ce que peut, ce que doit devenir le syndicalisme salarié, dans un monde en évolution aussi rapide que celui que nous connaissons aujourd'hui. Monde dans lequel nous assistons à une atténuation des facteurs matériels de différenciation entre classes sociales ; monde où le développement de l'action collective ouvrière donne aux éléments ouvriers un sentiment de dignité accrue dans la société ; monde où les travailleurs ont une sécurité qui tend à s'accroître chaque jour davantage par le développement des institutions de Sécurité sociale ; monde où la classe ouvrière tend, nous l'avons vu, elle aussi, à se transformer. À une classe ouvrière transformée devraient normalement correspondre des syndicats également transformés. Mais transformés dans quel sens ? C'est là un point d'interrogation. C'est une question à laquelle il est aujourd'hui encore extrêmement difficile de répondre. (p.310)

Depuis une trentaine d'années, ces rapports (entre employeurs et salariés) sont passés très largement du plan individuel au plan collectif. Mais cette évolution a été moins complète en France que dans d'autres pays, en raison de la grande place des petites entreprises, de l'individualisme aussi du patronat et même des travailleurs... Ces rapports collectifs entre employeurs et salariés demeurent entourés d'un certain flottement, d'une grande incertitude. Ces rapports ne sont pas entrés complètement dans le domaine du droit, ils restent très largement des rapports de forces ; on n'a pas trouvé encore en France de solution pleinement satisfaisante au problème des rapports entre employeurs et salariés. Mais, étant donné l'importance des mutations actuellement en cours, des transformations techniques et économiques, les données mêmes du problème tendent aujourd'hui à se trouver transformées ; il est certain que l'avenir apportera des changements importants, dans un domaine qui est en pleine transition. (p.398)

Sixième partie - Les problèmes d'organisation médicale et sanitaire

À l'heure actuelle [...], il est relativement rare que l'on envisage les problèmes de santé dans leur ensemble. Le plus souvent, on est en présence d'efforts fragmentaires, intervenus au gré de l'urgence des besoins et des pressions du moment. Et il faut bien dire que, lorsque l'on essaye d'étudier, à travers le monde, comment ces problèmes de santé sont actuellement abordés, l'on s'aperçoit que ces problèmes demeurent aujourd'hui encore très incomplètement résolus.

L'on constate la juxtaposition de multiples professions médicales et paramédicales : médecins, sages-femmes, dentistes, auxiliaires médicaux ; et parmi les auxiliaires médicaux l'on assiste à une diversification croissante : à côté des infirmiers ou infirmières, on a vu apparaître des masseurs-kinésithérapeutes, des orthoptistes, des audioprothésistes, des ergothérapeutes, bien d'autres encore. La pharmacie aussi est aujourd'hui une profession présentant ses caractères propres. Ces multiples professions se développent, s'organisent quelquefois, sans toujours une grande liaison entre les unes et les autres. En outre, à côté de ces professions, ou encadrant ces professions, sont apparues et se sont développées de multiples institutions : des centres de soins, des établissements d'hospitalisation, soit publics, soit privés, et, eux encore, de plus en plus diversifiés, et sans que ces multiples établissements ou centres soient toujours intégrés dans une structure d'ensemble.

C'est précisément parce que ces professions, parce que ces institutions se sont développées au gré des circonstances et au gré de l'évolution des besoins, que la préexistence des unes et des autres rend difficile l'établissement d'une organisation d'ensemble, qui tendrait à les intégrer et par conséquent à leur imposer des règles et des limites. C'est ce qui explique la très grande variété des formules que l'on rencontre aujourd'hui dans le monde, dans l'organisation de la santé. Ces formules vont de la liberté totale, qui existe de moins en moins, au service public intégral, que l'on rencontre dans quelques pays ; entre ces deux extrêmes, il y a toute une gamme de situations intermédiaires. (p.399-400)

En présence de la croissance constante de la consommation médicale, qui par conséquent grève de plus en plus lourdement les budgets des régimes collectifs finançant les soins, l'on se demande si ces régimes seront en mesure de continuer à faire l'effort qui leur a été demandé jusqu'à présent, bien que des formules aient été envisagées pour essayer de résoudre ce problème. Une de ces formules consiste à constater que le progrès technique, le progrès économique conduisent à l'augmentation des revenus familiaux, et à penser, par suite, que ces revenus familiaux accrus devraient pouvoir supporter une part plus importante des dépenses médicales. L'on pourrait aussi estimer que, à tout le moins, les budgets comportant un revenu élevé pourraient supporter une part plus importante, dans les dépenses médicales, que d'autres. Ces formules sont concevables, et théoriquement elles peuvent apparaître rationnelles ; mais elles sont très difficilement applicables. Elles sont difficilement applicables parce que, d'abord, les revenus en France sont mal connus, au moins lorsqu'il ne s'agit pas

de revenus salariaux, et que, par conséquent, l'injustice du système fiscal risquerait de se multiplier par l'injustice des systèmes de Sécurité sociale.

D'autre part, la population tout entière est extrêmement attachée à la couverture des soins médicaux ; chaque fois que l'on a essayé de limiter cette couverture, il y a eu des réactions extrêmement vives. Enfin dans la mesure où l'on envisage de laisser à la charge des budgets familiaux le « petit risque », on s'aperçoit qu'il est pratiquement impossible de définir ce « petit risque » et, surtout, que l'immense majorité des individus, n'ayant jamais que des « petits risques », serait appelée à cotiser sans jamais rien recevoir ; or, c'est quelque chose qui est psychologiquement très difficile à faire admettre.

On est alors amené à chercher d'autres solutions. C'est l'appel à des ressources nouvelles. C'est un effort pour freiner l'augmentation de la consommation médicale, soit en volume, soit surtout en prix. À cet égard, les pays qui ont une organisation collective plus poussée de la médecine ont une croissance de la consommation médicale, au moins en coûts, moins rapide. Ce sont alors les libertés des professions médicales qui peuvent se trouver mises en cause. Mais ces libertés sont plus menacées par les exigences techniques de l'organisation de la médecine que par l'organisation financière.

Alors on a essayé, dans des réformes de 1967, qui visent d'ailleurs uniquement le régime général de Sécurité sociale, d'apporter une amorce de solution. On a tendu à freiner la consommation médicale, en agissant sur les consommateurs, en augmentant la participation des assurés aux frais médicaux, en limitant la possibilité de s'assurer volontairement, soit par la voie commerciale soit par la voie des mutuelles, pour faire couvrir la part des frais restant à la charge des budgets familiaux.

L'on a voulu aussi s'efforcer d'accentuer la responsabilité des administrateurs des organismes de Sécurité sociale, en décentralisant la gestion des caisses, en lui donnant un aspect plus mutualiste. Ces efforts n'ont eu jusqu'ici que des résultats décevants ; on peut même dire qu'ils n'en ont eu pratiquement aucun.

Il faut en effet faire le partage entre ce qui est volume de la consommation, volume qui s'accroîtra nécessairement avec les progrès techniques, et ce qui est prix. Or, c'est l'action sur les prix qui est de beaucoup la plus importante. Et cette action sur les prix ne peut être menée que dans un cadre national et par une politique systématique et d'ensemble. En réalité, les problèmes économiques de la médecine ne sont qu'un aspect d'un problème beaucoup plus général, que nous avons rencontré d'ailleurs pour toutes les professions médicales et paramédicales, c'est le problème de l'organisation médicale prise dans son ensemble.

Dans la mise en œuvre de cette organisation, les éléments économiques et les éléments techniques sont étroitement liés, interdépendants ; car c'est l'évolution technique de la médecine qui entraîne une augmentation des coûts et du volume de la consommation et l'on ne peut pas penser que l'augmentation des coûts puisse raisonnablement freiner les progrès techniques... L'on est confronté à ce problème essentiel que doit être, dans les conditions de la médecine moderne, une organisation satisfaisante de la médecine au sens le plus large du mot, c'est-à-dire des professions médicales et des services collectifs qui y participent. C'est un des problèmes les plus difficiles de notre époque. Et il faut bien dire que nulle part l'on n'a donné à ce problème de solution encore pleinement satisfaisante. (p.458 -459)

Septième partie Les problèmes sociaux de la distribution des revenus et de la Sécurité sociale

Le niveau de vie, individuel et familial, est une des bases fondamentales de toute politique sociale.

À l'égard de ce niveau de vie, les préoccupations d'une politique sociale peuvent se grouper sous trois chefs :

- c'est, d'abord, garantir à tous un niveau décent d'existence ;

- c'est, en second lieu, et ceci comporte déjà une attitude plus élaborée, réaliser un équilibre satisfaisant entre les niveaux de vie des divers individus et des diverses familles constituant la communauté ;
- c'est, en troisième lieu, assurer une permanence suffisante du niveau de vie de chacun, c'est-à-dire donner une sécurité suffisante de ce niveau de vie. Sous ces trois aspects, le niveau de vie est commandé par la distribution des revenus, puisque c'est essentiellement, sinon exclusivement, grâce aux revenus distribués que chaque individu ou chaque famille pourra satisfaire ses besoins ; c'est par conséquent ce revenu distribué qui déterminera son niveau de vie. (p.461)

Une politique [de distribution des revenus] peut prendre des aspects extrêmement variés. Sous sa forme la plus élémentaire, elle peut tendre simplement à donner quelque chose à ceux qui n'ont rien. Il s'agit alors d'une redistribution partielle, très limitée, qui prend avant tout la forme de l'assistance. À l'opposé, une telle politique peut se proposer de réaliser une distribution rationnelle de l'ensemble du revenu national. C'est ce que cherchent en principe à faire les pays socialistes, à travers une planification qui porte non pas seulement sur la production mais aussi sur la distribution des revenus. Entre ces deux extrêmes, l'on rencontre une gamme ininterrompue de situations intermédiaires. Les choix opérés d'un pays à l'autre sont commandés par des facteurs politiques, par les circonstances aussi. Dans les périodes de guerre, dans les périodes de crise, les inégalités de revenus apparaissent particulièrement choquantes et un effort supplémentaire est alors accompli pour atténuer les différenciations.

La tendance de l'époque récente a été d'accentuer l'effort de redistribution consciente des revenus, en fonction d'une idée de justice, du souci d'éliminer les différenciations qui apparaissent non justifiées, d'introduire un peu plus de justice dans l'équilibre des niveaux de vie. (p.466)

Sous l'aspect collectif, il s'agit d'apprécier comment se présente la masse des salaires par rapport aux autres revenus distribués : dans un pays donné, sur les biens produits, quelle peut être, quelle doit être la part attribuée en rémunération du travail salarié ? C'est un problème de politique générale des salaires. C'est la masse globale des salaires qu'il s'agit de déterminer.

L'aspect individuel envisage le salaire sous l'angle du travailleur. Comment peut-on et doit-on répartir cette masse entre les travailleurs eux-mêmes ? Il s'agit ici du revenu de chacun commandant son pouvoir d'achat, individuel et familial.

Le revenu national distribué se répartit entre trois catégories de rémunérations : les rémunérations du travail : ce sont les salaires ; les rémunérations du capital : ce sont les profits ; et enfin des rémunérations mixtes, dans lesquelles on ne peut pas dissocier pratiquement ce qui est rémunération du travail et rémunération du capital : ce sont les rémunérations des chefs d'entreprises individuelles, artisans, commerçants, industriels, exploitants agricoles, pour lesquels le revenu reçu correspond pour partie à une rémunération du travail, pour partie à une rémunération de capital.

Il y a en réalité deux notions différentes, que l'on ne devrait pas confondre, celle de rémunération du travail et celle de rémunération de la catégorie sociale représentée par les salariés. Les travailleurs indépendants travaillent et dans les revenus mixtes il y a une part de rémunération du travail. D'autre part, les salariés eux-mêmes peuvent avoir, et ont parfois, d'autres revenus que des salaires : ils peuvent en particulier bénéficier de produits de leurs épargnes, qui viennent alors s'ajouter, pour déterminer le revenu individuel et familial, aux revenus du travail.

Mais l'on peut, sans généralisation abusive, dire que, pour l'essentiel, il y a confusion entre notion et rémunération du travail et salaire. Car, réserve faite du cas des revenus mixtes, la part des revenus du capital dont bénéficient les salariés est relativement faible pour l'immense masse des salariés.

Comment donc s'établit, en gros, la répartition entre salaires, d'une part, et autres revenus c'est-à-dire profits ou revenus mixtes, d'autre part ? Ici encore, dans la théorie, cette répartition est censée s'opérer en fonction d'automatismes économiques. Mais dans la pratique on constate que l'effet des facteurs économiques eux-mêmes est infléchi par des facteurs sociaux et humains, qui en modifient souvent très profondément la portée. (p.472-473)

Le besoin de sécurité est au nombre des plus constants, des plus profonds de l'homme et cela à toutes les époques et dans tous les pays. L'homme a toujours eu peur de l'incertitude du lendemain, il a toujours fait effort pour supprimer cette incertitude. Mais les facteurs d'incertitude ont changé. Dans les périodes anciennes, la sécurité que l'on cherchait a été d'abord la sécurité contre l'ennemi extérieur, l'ordre et la paix à l'intérieur ; la construction progressive de l'État a correspondu au souci de satisfaire ce besoin de sécurité contre l'ennemi extérieur et contre les menaces à l'ordre public à l'intérieur.

Il est certain, en particulier, qu'au Moyen Âge la féodalité illustre cette évolution dans la mesure où les paysans, les éléments modestes de la population se sont groupés autour du seigneur féodal, qui était là pour les protéger, à la fois contre l'extérieur et contre le désordre. Ceci a correspondu à un premier aspect du besoin de sécurité.

On en trouve un second bien plus tard, à un moment où les premières formes du besoin apparaissaient comme satisfaites ; c'est le souci de la sécurité contre l'arbitraire gouvernemental. Du fait même du développement de l'État et de l'emprise qu'il exerçait sur la vie des individus, il est arrivé à menacer les individus. Au XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle, l'affirmation des principes de liberté a correspondu, dans une très large mesure, à un souci d'assurer la sécurité de l'individu contre l'État, contre les gouvernants. Cela a été une seconde étape dans l'évolution du besoin de sécurité.

C'est seulement à une époque plus récente, qui s'ouvre au XIX^e siècle et qui se développe au XX^e, qu'un troisième aspect du besoin de sécurité est venu au premier plan des préoccupations humaines : c'est le souci de la sécurité contre la misère, contre la perte des moyens d'existence, d'une manière générale contre les menaces de la vie économique et sociale.

L'apparition de cette forme nouvelle du besoin de sécurité a été, dans une large mesure, liée à l'apparition et au développement de la classe ouvrière. En effet, une des caractéristiques essentielles de la classe ouvrière, comparée aux autres classes sociales, a été, surtout dans la première période, l'insécurité du travailleur salarié dans les conditions de la vie industrielle moderne. On a pu dire que le prolétaire se définit parce qu'il était campé dans la société. Il est tout à fait certain que la réaction collective ouvrière, le groupement ouvrier sont nés, pour une part au moins, du sentiment d'infériorité ressenti par les travailleurs salariés dans la société moderne, du fait de leur moindre sécurité par rapport aux autres catégories sociales. L'un des buts essentiels du mouvement ouvrier a été la recherche de la sécurité du travailleur. (p.474-475)

Cette évolution nous fait apparaître que la notion de sécurité sociale recouvre en réalité deux notions différentes, entre lesquelles on ne fait pas toujours une distinction suffisante, suivant que la sécurité sociale est considérée comme un but ou comme une organisation.

1 - La sécurité, envisagée comme un but

Si on l'envisage comme un but, la sécurité sociale apparaît comme la garantie de la stabilité, de la permanence de conditions matérielles et peut-être même, à certains égards, de conditions morales d'existence.

Au sens le plus large, elle couvre la sécurité de l'emploi qui doit trouver normalement sa solution à travers le plein emploi, la protection non pas seulement de l'emploi du salarié, mais de l'activité professionnelle, c'est-à-dire la sécurité de l'exploitation agricole, la sécurité de l'exploitation commerciale ou artisanale pour le non salarié. Les lois agraires, les lois sur la propriété commerciale,

sur le fermage correspondent dans une certaine mesure à cette idée de sécurité tout autant que les mesures qui tendent à garantir l'emploi du salarié en le protégeant contre les menaces de l'économie et contre, éventuellement, l'arbitraire patronal.

La sécurité sociale recouvre aussi la sécurité du gain. À cet égard en font partie la politique des salaires et la politique des prix, ces deux politiques étant étroitement liées pour déterminer le pouvoir d'achat et la conservation de ce pouvoir d'achat.

La sécurité sociale est aussi la sécurité de la capacité de travail se réalisant à travers la prévention de la maladie et de l'accident, à travers les soins donnés lorsque la maladie ou l'accident surviennent et aussi à travers les mesures de reclassement, de réinsertion dans la vie active une fois la maladie guérie ou l'infirmité consolidée.

Enfin, la sécurité sociale c'est l'attribution de revenus de remplacement en cas de perte de revenus du travail pour quelque cause que ce soit.

Donc, au sens le plus large, la sécurité sociale peut apparaître comme extrêmement impérialiste, en ce sens que la notion de sécurité sociale est un élément de coordination, d'unité, de politiques multiples : politique de l'emploi, politique du salaire, politique de la santé, politique de l'enfance, politique de la vieillesse.

2 - La sécurité, envisagée en tant qu'organisation

Si nous l'envisageons maintenant sous son second aspect d'organisation, on pense à des législations, à des institutions ou à des services collectifs qui tendent soit à couvrir les charges exceptionnelles pesant sur les individus et les familles, notamment les charges tenant à la présence d'enfants au foyer ou le coût de la maladie, soit à fournir des revenus de remplacement en cas de perte de la rémunération du travail.

Au sens organique du mot, la Sécurité sociale a donc une partie plus étroite que si on l'envisage en tant que but ; elle correspond au souci de parer aux conséquences de la maladie, de l'accident, de la maternité, de l'invalidité, du décès, du chômage, de la vieillesse et des charges familiales.

Mais nous devons être conscients de la confusion faite trop souvent entre les deux notions de la sécurité sociale. Les circonstances politiques, économiques ou sociales d'un pays à l'autre ont pour conséquence que l'organisation de la Sécurité sociale a un contenu souvent très différent quant à son champ d'application et aussi quant aux méthodes utilisées pour la mettre en œuvre. (p.477-478)

Dans la mesure où des mécanismes collectifs couvrent la charge des dépenses de soins, ils réalisent une redistribution de revenus, puisqu'ils évitent aux budgets familiaux d'avoir à faire les frais de certaines dépenses ; la situation est la même que lorsque la collectivité prend en charge des dépenses d'enseignement, par exemple.

Mais, à côté de cette prise en charge par la collectivité de dépenses qui normalement auraient été supportées par les budgets familiaux, il y a aussi – et c'est l'aspect que nous allons envisager – l'attribution de revenus en argent par la Sécurité sociale. Il s'agit soit de revenus de complément attribués en fonction de charges particulières, principalement des prestations familiales destinées à compenser pour partie les charges qu'entraîne la présence des enfants pour un budget familial, soit de revenus de substitution destinés à parer à la perte des revenus qui viennent, normalement du travail, que cette perte résulte de causes économiques comme le chômage, de causes tenant à l'incapacité de travail comme la maladie, l'accident ou l'invalidité, ou de causes tenant à l'âge, à la vieillesse. (p.486-487)

Tous les systèmes de Sécurité sociale influent sur la distribution des revenus du seul fait que celui qui supporte la charge du système, que ce soit par les cotisations ou par l'impôt, n'en tire pas en général un avantage correspondant exactement à ses versements ; il y a donc une différence entre ce que l'on

verse et ce que l'on reçoit, différence qui exprime une redistribution entre ceux qui versent et ceux qui reçoivent. (p.498)

Ce sont les prélèvements qui constituent ce que l'on appelle les « charges sociales », la charge de la Sécurité sociale pour l'économie. En réalité il y a une équivoque sur ce terme, car il n'y a pas charge pour l'ensemble de l'économie du pays, puisque les sommes prélevées ne sortent pas de l'économie du pays, elles restent dans cette économie, il y a simplement un transfert, une redistribution interne. Néanmoins, il n'est pas douteux que ces prélèvements ont une influence sur les prix au même titre que les salaires ou les autres éléments du prix de revient. Lorsque l'on évalue les charges de personnel qui interviennent dans les prix de revient, il faut envisager globalement les salaires et les charges de Sécurité sociale pour apprécier le prix de l'heure de travail. (p.504)

Mais il y a un élément essentiel qui, à côté du volume de la charge, a une influence profonde sur l'économie : c'est le type de mécanisme de financement adopté. Suivant les pays, suivant les législations les mécanismes de financement utilisés varient dans une proportion très sensible. Ce peuvent être des cotisations calculées en pourcentage des salaires, que ces cotisations soient payées par des employeurs ou prélevées sur les salaires, ou payées par les travailleurs indépendants ; il s'agit toujours d'un prélèvement sur le revenu du travail. Mais cela peut être aussi un financement assuré par un impôt sur le revenu, en général le revenu global des individus ou des familles, ou encore par des impôts de consommation : par exemple un impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises. Or, l'incidence de ces mécanismes est très différente même si le montant global des sommes prélevées reste constant [...]

Ceci a des conséquences profondes sur la concurrence internationale [...]

C'est dire que le problème des charges sociales de la Sécurité sociale est un problème généralement mal posé. Il y a moins un problème tenant à l'importance en valeur absolue des prélèvements opérés par la Sécurité sociale qu'un problème du mode de financement de ces charges et de l'incidence en résultant pour l'économie de chaque branche d'activité et de chaque entreprise.

Les distributions qu'opère la Sécurité sociale entraînent un accroissement du pouvoir d'achat des bénéficiaires des prestations. Or, les sommes ainsi distribuées vont être dépensées par ceux qui les reçoivent autrement qu'elles ne l'auraient été par ceux qui les auraient perçues d'après le jeu normal des lois économiques. Le problème économique essentiel est donc celui de l'incidence de cette modification sur la dépense, c'est-à-dire sur la consommation, sur les achats, sur la demande des produits et des services. (p.505-506)

[...] Les institutions de Sécurité sociale doivent nécessairement s'intégrer dans l'ensemble de la vie économique nationale ; il faut une politique économique de la Sécurité sociale.

Mais, réciproquement, la politique économique générale doit tenir compte de l'existence de la Sécurité sociale. La Sécurité sociale est un facteur important de cette politique ; elle est un instrument d'action sur l'économie ; elle est un facteur d'orientation de la vie économique avec lequel il faut compter. Il n'y a pas aujourd'hui de vie économique qui puisse faire abstraction de la Sécurité sociale. Or, à l'heure actuelle encore l'insertion de la Sécurité sociale dans la politique économique est très imparfaitement réalisée, parce que, d'une part, il y a insuffisance de connaissance et de compréhension des mécanismes de la Sécurité sociale par les techniciens de l'économie ; parce que, d'autre part, il y a insuffisance d'appréciation des facteurs économiques de la part des responsables de la Sécurité sociale. (p.510-511)

Conclusion

Tout au long de ce cours bien des questions ont été abordées, qui peuvent apparaître disjointes, qu'il s'agisse des données générales de la politique sociale, des aspects sociaux des questions

démographiques, des problèmes de la famille, du travail et d'organisation médicale de sanitaire, des rapports entre employeurs et salariés ou de la distribution de revenus et de la sécurité sociale. Ce n'est là pourtant qu'une partie des problèmes sociaux contemporains auxquels ce cours est consacré. Nous n'avons abordé notamment ni les problèmes du logement, ni les problèmes de l'alimentation, ni les problèmes de l'enseignement général.

Ce qui frappe quand on examine l'ensemble de ces problèmes, c'est à la fois leur variété et leur unité. Leur variété tient à l'ampleur croissante des domaines où il apparaît possible et souhaitable d'intervenir pour améliorer la condition matérielle et morale des individus et des familles. L'on assiste à une extension, une diversification constante des besoins humains qui sont ressentis comme insatisfaits ou insuffisamment satisfaits.

Mais, à travers cette variété, il y a une unité, parce qu'il s'agit toujours de l'homme. Sans doute les hommes sont-ils différents par leur degré d'évolution économique, d'évolution culturelle, de civilisation, mais, à travers cette diversité, il y a une unité profonde. À un moment ou à un autre, les mêmes problèmes se posent dans des conditions analogues.

Il y a unité aussi dans les problèmes sociaux parce qu'il y a interdépendance des divers problèmes, la solution de chacun commandant la solution des autres et étant commandée par la solution de ces autres. Cette interdépendance est quelque chose de nouveau ; elle n'a pas toujours été comprise et elle ne l'est encore que de manière très imparfaite. L'on constate à l'heure actuelle encore une tendance très générale à envisager chaque problème isolément, en lui-même, et il en résulte d'ailleurs une imperfection trop fréquente des solutions mises en œuvre. C'est ce qui souligne l'importance d'une politique sociale d'ensemble.

L'unité des problèmes sociaux s'exprime aussi par l'interdépendance croissante des hommes, le sort de chacun réagissant sur le sort des autres. Les politiques sociales sont des politiques nationales, mais elles le seront de moins en moins dans l'avenir ; elles devront de plus en plus être conçues dans un contexte international, s'intégrer à une politique sociale internationale. Cette politique sociale internationale – il convient de le dire – est à peine ébauchée. On en trouve des manifestations à travers l'Organisation internationale du travail, dans la Charte sociale européenne, dans les droits sociaux proclamés dans la Déclaration internationale des Droits de l'homme. Mais il ne s'agit trop souvent encore que d'affirmations de principe ; ces affirmations sont certainement appelées à se concrétiser de plus en plus. Il faut prendre conscience de l'élargissement nécessaire des cadres de la politique sociale.

Mais cette politique sociale, chaque jour plus nécessaire, est aussi une politique difficile à mettre en œuvre.

D'abord, tout n'est pas possible à un moment donné dans un pays donné. Il faut procéder à des choix, et il est fort malaisé d'opérer ces choix, car il y a une aspiration profonde, presque confuse et souvent contradictoire, de toutes les populations à la solution générale de tous les problèmes ; chacun est naturellement porté à refuser le choix. Dans la mesure où les choix s'opèrent, ils sont rarement commandés par des considérations rationnelles, ils sont l'effet de pressions. Les groupes les plus puissants tendent naturellement à l'emporter. Or, ce ne sont pas toujours ceux dont les besoins sont les plus urgents. L'effet de ces pressions est trop souvent et naturellement la cause du sacrifice des faibles. Une autre difficulté de la mise en œuvre de la politique sociale tient à ce que la base d'une telle politique est toujours et nécessairement la solidarité. Or, au fur et à mesure que s'élargissent les cadres dans lesquels s'organise la politique sociale, le sentiment de solidarité s'affaiblit ; chacun se sent solidaire de ceux avec qui il est en contact permanent, dans la vie quotidienne ou professionnelle, mais il lui faut un effort pour se sentir solidaire d'éléments qui ne le touchent pas de près.

D'où des résistances contre la mise en œuvre d'une politique sociale ; d'où aussi, dans la mesure où cette politique ne repose pas sur une solidarité consciente, voulue, une tendance à la bureaucratisation des mécanismes sociaux, une perte d'efficacité humaine dans ces mécanismes. Une

autre difficulté encore réside en ce que la mise en œuvre de la politique sociale suppose souvent un réaménagement des structures sociales, ne serait-ce que pour élargir les cadres de la solidarité. Or, les structures existantes résistent, chacun est attaché aux structures qu'il connaît, auxquelles il est habitué et hésite à accepter des formules nouvelles. La mise en œuvre de la politique sociale suppose aussi des contraintes, qui seront d'autant plus sensibles qu'elles n'expriment pas une solidarité consentie, qu'elles apparaissent comme imposées et non pas voulues.

À l'époque actuelle on constate la contradiction profonde entre deux courants simultanés : d'abord, l'accent nouveau mis au moment présent sur la liberté de l'entreprise envisagée comme favorisant le dynamisme économique, l'évolution générale de la technique, de l'économie et de la société. Or, qui dit libre entreprise, dit logiquement individualisme accru et tend à mettre l'accent sur le « chacun pour soi ». L'autre courant, qui n'est pas moins profond, s'exprime dans la nécessité ressentie d'une discipline collective, d'une solidarité accrue pour satisfaire les aspirations sociales des populations, pour permettre une politique sociale dynamique et efficace.

Cette contradiction est d'autant plus aiguë au moment présent que les changements de plus en plus rapides du monde contemporain sont générateurs, dans des masses considérables de populations, d'un sentiment, plus ou moins confus mais profond, d'une nouvelle insécurité, qui naît de l'incertitude du lendemain due aux changements. Or, il n'est possible d'y remédier, d'en atténuer les effets qu'en créant la conscience d'une solidarité accrue, la plus large possible, garantissant à chacun l'aide collective des autres pour surmonter l'effet des changements.

Comme, au niveau où s'élaborent et sont mises en œuvre les politiques sociales et au niveau où elles s'élaboreront de plus en plus dans l'avenir, la solidarité, qui en est la base, n'est pas immédiatement sensible, sa prise de conscience exige un effort qui n'est pas toujours fait suffisamment. La condition essentielle des politiques sociales sera chaque jour davantage une éducation de la solidarité destinée à créer cette conscience de la solidarité là où elle n'existe pas, à la développer là où elle n'est pas suffisamment ressentie.

C'est probablement par cet effort d'éducation que l'on peut espérer résoudre les oppositions apparentes entre liberté d'entreprise et politique sociale, entre liberté individuelle et discipline collective à fins sociales, en amenant la masse des populations à accepter, à vouloir les disciplines qu'impose nécessairement la politique sociale. C'est là à coup sûr une tâche difficile, de longue haleine. C'est le problème auquel seront confrontés tous les pays modernes dans les années à venir. (p.513-515)