

Entrevue avec Patricia Toucas-Truyen

Cory Verbauwheide, doctorant en histoire à l'UQÀM

Patricia Toucas-Truyen, chercheure associée au Centre d'histoire du XX^e siècle de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, est l'une des principales spécialistes de l'histoire de la protection sociale et de l'économie sociale en France. Dans sa contribution au colloque [Question sociale et citoyenneté](#), elle invitera à revisiter la forme historique de la « démocratie sociale », qui aurait caractérisé le projet de Sécurité sociale en France après 1945. En effet, là où le projet de réforme des dispositifs d'aide sociale mettait en avant la construction d'un système assurantiel dans lequel étaient associés les bénéficiaires, l'analyse de Patricia Toucas montre que la mise en œuvre, puis les réformes du système au nom de sa « bonne gestion », ont progressivement édulcoré le projet politique de participation citoyenne.

Pour Patricia Toucas, l'histoire de la construction de la protection sociale, depuis le premier encadrement juridique des mutuelles en 1852 jusqu'à la mise en place de la Sécurité sociale en 1945, trace la montée de l'idéal de la citoyenneté participative, puis sa déchéance à partir de la fin des années 1960¹.

Cory Verbauwheide : Parlez-nous un peu de vos intérêts de recherche.

Patricia Toucas : Je suis une historienne de l'économie sociale, plus précisément des mouvements mutualiste et coopératif. L'argument que j'ai développé dans ma thèse à la fin des années 1990 était que, contrairement à la vision portée par plusieurs historiens d'une mutualité de notables au XIX^e siècle, les sociétés de secours avaient été des sortes de forums où s'apprenait la citoyenneté républicaine, et ceci avant même la mise en place de la Troisième République. Il y avait certes des tentatives de cooptation par les notables, et l'éthique de responsabilisation sous-tendant la pratique mutualiste s'alignait avec leurs intérêts, cependant la fonction même de responsabilisation des individus passait nécessairement par une gestion démocratique. La plupart des sociétés étaient donc bel et bien gérées par les membres participants, échappant de ce fait au contrôle des notables, et en partie à celui des pouvoirs publics. L'analyse historique sur les mutuelles ne doit pas se limiter à la fonction de protection (et dans ce domaine, elles ont assurément joué un rôle précurseur), il s'agit aussi d'un mouvement social qui a été, à l'origine, un nouvel espace d'émancipation investi par des travailleurs modestes qui s'organisaient collectivement et solidairement pour faire face aux difficultés de l'existence. Question sociale et citoyenneté sont déjà au cœur de l'histoire mutualiste au 19^e siècle.

Cory Verbauwheide : Dans votre proposition de présentation au colloque, « L'échec de la démocratie sociale en France ou l'impossible promotion citoyenne par la protection sociale

¹ Cette entrevue a été publiée, à l'origine, sur le blogue [Question sociale et citoyenneté](#). C'est avec l'accord des responsables que ce texte est ici reproduit. Vous trouverez d'ailleurs d'autres entrevues et contributions de ce blogue sur [l'espace qui leur est réservé sur notre site](#).

», vous proposez de relier cette recherche aux déboires qu'a connus la Sécurité sociale française dès sa création.

Patricia Toucas : Oui, l'idéal de la démocratie sociale - une notion qui envisage la sécurité sociale sous son volet émancipateur - était bien présent à la fondation du système français. En 1945, il y avait une réelle volonté de la part de ses architectes (comme Pierre Laroque, concepteur du système) comme du Conseil National de la Résistance dans le contexte de la Libération et du recul global du libéralisme, de faire de la Sécurité sociale une institution démocratique. Pour les responsables politiques en charge de la mise en œuvre du projet (notamment Ambroise Croizat, ministre communiste du Travail) le lien entre la sécurité sociale et la démocratie sociale était clair et explicite, de même que le caractère universaliste devait, en atténuant les inégalités, favoriser l'intégration citoyenne. Mais ces aspects pourtant cruciaux ont dès le départ commencé à se déliter et ce processus s'est en grande partie achevé en 1967 avec l'adoption du paritarisme.

Cory Verbauwhede : Quelle est la différence que vous voyez entre démocratie sociale et paritarisme?

Patricia Toucas : La démocratie sociale, héritée des pratiques mutualistes, était basée sur la gestion des caisses par les bénéficiaires eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs représentants issus des principaux syndicats. Des élections pour l'administration des caisses de la Sécurité sociale ont ainsi eu lieu en 1947 et 1950. Dans cette vision des choses, la sécurité sociale ne peut s'affranchir de l'idéal d'émancipation sans perdre son sens profond. L'émancipation venait d'abord de la sécurité dont bénéficiaient les citoyens face aux aléas de la vie qui auparavant leur avaient échappé et qui trop souvent les tenaient en otage (accident, maladie, vieillesse, etc., et plus tardivement le chômage). Le paritarisme, tel qu'institué en 1967 par la réforme Jeanneney, signifie que la gestion des caisses a été à ce moment-là partagé entre les syndicats de salariés, représentants des assurés, et les représentants du patronat. Le patronat accaparait dans ce système la moitié des voix. L'instauration du paritarisme est le fruit d'un consensus mou ménageant la volonté du patronat de reprendre les rênes du social. Il a contribué à effacer l'aspect participatif, identitaire et donc finalement citoyen de la Sécurité sociale. Il y a bien eu une courte période de « remise en selle » lors de l'élection de Mitterrand en 1981 - on a par exemple à nouveau organisé des élections à la Sécurité sociale - mais depuis la réforme Juppé de 1996 sur l'assurance-maladie, le budget de financement de la Sécurité sociale est voté chaque année au Parlement, enlevant de ce fait toute latitude à des acteurs non-étatiques.

Cory Verbauwhede : Qu'est-ce qui explique cette si courte durée de vie de l'idéal de démocratie sociale?

Patricia Toucas : Il faut dire que le système était en quelque sorte voué à l'échec, tant il y avait de contradictions en son sein même dès 1945. Outre le fait de base que la prise en charge des frais médicaux par le régime obligatoire de la Sécurité sociale n'était pas à 100 % et que, contrairement aux promesses d'après-guerre, elle ne les a jamais atteints, l'immatriculation à la Sécurité sociale était aussi surtout liée au statut professionnel et non à la citoyenneté. Par ailleurs, même si les fondateurs aspiraient à l'universalité, les « régimes particuliers » sont venus mettre en échec l'idéal universaliste. Les agriculteurs, les cheminots, les professions libérales et d'autres professions (parmi elles, - c'est anecdotique mais révélateur - le personnel de l'Opéra-Comique de Paris) avaient chacun déjà obtenu leur propre régime qu'ils gardaient jalousement. Ces régimes étaient pour certains très anciens, et pour d'autres un

héritage du temps des assurances sociales, premier dispositif public datant de 1930 pour les salariés du secteur privé dont les revenus restaient en dessous d'un certain seuil, qui demeurait peu élevé.

Il faut savoir que jusqu'à la mise en place de la Couverture médicale universelle (CMU) en 1999, rien n'était vraiment prévu pour les personnes inactives qui n'étaient pas des ayants-droits! De plus, la logique gestionnaire qui voulait que toutes les grandes orientations stratégiques de la Sécurité sociale étaient décidées au niveau de l'État limitait d'autant le champ d'action des administrateurs des caisses, ce qui n'a pas aidé non plus à maintenir un haut niveau d'engagement citoyen. Un autre facteur était le discours sur le caractère déficitaire du régime, ou ce qui à partir des années 1960 a été appelé le « trou de la Sécu », face à une explosion des coûts des soins de santé. Par ailleurs, le maintien d'une présence forte de la médecine libérale gangrène le système français et grippe son fonctionnement depuis bien longtemps ... depuis la fin des années 1920 où le lobby des médecins libéraux retardait la mise en place des assurances sociales. C'est absurde qu'un système public finance un statut libéral!

Cory Verbauwhede : Quel futur voyez-vous pour les mutuelles dans ce contexte de délitement de la protection sociale?

Patricia Toucas : Je ne suis guère optimiste en réalité. En 1945, les responsables mutualistes nationaux craignaient la disparition de la mutualité. De fait, ils n'avaient pas été consultés lors de la mise en place (par voie d'ordonnances) de la Sécurité sociale parce qu'en tant que signataires de la Charte du travail du gouvernement de Vichy, ils étaient considérés comme ayant collaboré avec l'ennemi. Face à la logique universaliste de la Sécurité sociale, les mutuelles semblaient perdre toute utilité. Cela n'a pas été le cas, parce que l'ordonnance du 19 octobre 1945 leur réserve une place de choix dans l'action sanitaire et sociale et qu'elle leur a confié la gestion de l'assurance-maladie complémentaire, qui n'a cessé de croître avec le recul du régime obligatoire. Cependant, la substance du mutualisme disparaît graduellement depuis une vingtaine d'années, face à la pression concurrentielle des assurances commerciales et au diktat des réglementations européennes. Contrairement à ce qu'elles craignaient, les mutuelles n'ont pas disparu du fait de la montée en charge de l'État en 1945, avec la mise en place de la Sécu, mais elles pourraient bien disparaître par excès de mimétisme avec le marché. Au début des années 2000 les mutualités françaises luttent encore pour garder leur identité, et elles s'appuyaient souvent sur les travaux des historiens pour retrouver leurs racines. L'histoire leur donnait des arguments pour faire valoir la supériorité humaniste de leurs principes par rapport à la doxa néolibérale. Ce temps est révolu. Il est désormais difficile de distinguer mutuelles et assureurs, hormis peut-être le fait que le questionnaire de santé ne peut être exigé pour de l'adhésion à une mutuelle, car c'est proscrit par le Code de la mutualité. Cependant le principe « à cotisation égale, prestation égale » a fait long feu; désormais le mutualiste se voit proposer plusieurs contrats plus ou moins performants avec une cotisation correspondante. La Mutuelle générale de l'Education nationale est l'une des dernières en date à avoir opéré cette révolution qui tourne le dos à la solidarité.

J'observe depuis quelques années l'émergence de nouvelles inégalités (à l'instar du système américain) entre les salariés bénéficiant de contrats groupes généreux pour l'assurance-maladie complémentaire, avec participation de l'employeur, et d'autres qui doivent se contenter d'une complémentaire au rabais parce que l'employeur ne participe pas. Par ailleurs, le délitement de la démocratie, la perte de l'engagement qui étaient des sujets

débattus dans les congrès mutualistes il y a une dizaine d'années, semblent être passés loin derrière les préoccupations gestionnaires. Les mutuelles sont maintenant des structures gigantesques où la question de participation démocratique ne se pose même plus. À terme, sous l'effet de la banalisation de l'assurance dans le cadre réglementaire européen, la Fédération nationale de la mutualité française, créée en 1902, où persiste encore une certaine identité historiquement partagée, pourrait disparaître. Les mutualités ne seront alors plus que des assureurs sous un autre nom. Or, l'assurance, c'est l'anti-citoyenneté.

Cory Verbauwhede : Voyez-vous de nouveaux vecteurs de démocratie sociale aujourd'hui?

Patricia Toucas : Certains disent qu'il n'y en a plus, qu'on vivrait une période particulièrement individualiste, voire égoïste, mais je ne suis pas d'accord. L'atomisation des sociétés sous les coups du néolibéralisme ne signifie pas pour autant que les individus n'aspirent pas à plus de solidarité. Cependant, cela se manifeste différemment. La baisse de la participation citoyenne au sein des institutions traditionnelles n'est pas le seul fait des mutuelles, puisqu'elle est perceptible un peu partout : dans les syndicats, dans les partis politiques, etc. Dans les années 1950-1960, l'appartenance identitaire professionnelle était très forte en France, elle passait par l'adhésion syndicale ou mutualiste. Ce n'est plus vraiment le cas aujourd'hui, notamment en raison de la précarisation des emplois. L'engagement, notamment celui des jeunes, prend actuellement des formes plus ponctuelles, sur des enjeux plus ciblés. Non seulement il invalide le discours sur l'individualisme, mais il est à mon sens plus désintéressé que l'engagement mutualiste ou syndicaliste où, certes, on milite pour les autres, mais on milite aussi pour défendre ses propres intérêts avec l'aide du collectif. L'engagement dans les pratiques d'« économie solidaire », par exemple, est plus souvent désintéressé dans la mesure où ceux qui animent ces structures ne sont pas forcément les bénéficiaires. Quant aux valeurs de démocratie et de citoyenneté au sein du monde mutualiste, il me semble qu'elles sont actuellement plus revendiquées dans certaines mutuelles d'assurances de biens (notamment la MAIF et la MACIF) que dans les mutuelles-santé.

Cory Verbauwhede : Quels sont vos projets futurs dans le domaine de la citoyenneté sociale?

Patricia Toucas : J'aimerais surtout travailler sur la longue durée, XIX^e et XX^e siècle, mais la transition des années 1930 m'intéresse aussi particulièrement. J'ai déjà eu à me pencher sur cette période. Il est intéressant de constater que, dans le contexte de la crise des années 30, tous les États, qu'ils soient démocratiques ou totalitaires, cherchaient à améliorer la protection sociale pour maintenir la main d'œuvre en bon état de fonctionnement. En comparaison, depuis la fin du XX^e siècle, le néolibéralisme a imposé l'idée dans tous les pays développés que la protection sociale coûte trop cher, qu'il faut baisser les charges sociales des entreprises et les dépenses de santé. Il y a donc vraiment eu une rupture discursive dès les années 1980. Bien sûr, la santé des travailleurs n'est plus un facteur de productivité pouvant justifier le maintien d'une protection sociale de qualité. Par contre, en situation de crise et en l'absence d'une protection universelle, l'assistance a dû faire un retour en force ces dernières années. On pourrait en effet lire le livre qu'Henri Hatzfeld a écrit en 1971 sur la l'évolution du paupérisme vers la sécurité sociale en commençant par la fin, puisque nous repassons graduellement de la « sécurité-droit » à la « sécurité-propriété ». Ainsi, on assiste à la disparition progressive des droits sociaux tandis que l'explosion des prix de l'immobilier suffit à garantir une rente à ceux qui ont pu faire de bons placements.

VERBAUWHEDE, Cory. « Entrevue avec Patricia Toucas-Truyen ». *HistoireEngagee.ca* (13 juin 2016), [en ligne]. <http://histoireengagee.ca/?p=5432>.

Cory Verbauwhede : Que conseillerez-vous comme lecture complémentaire?

Patricia Toucas : Colette Bec sur l'évolution de la démocratie dans l'institution de la Sécurité sociale; Isabelle Lespinet-Moret sur l'action de l'OIT; Henri Hatzfeld sur l'évolution progressive du paupérisme à la sécurité sociale; Bruno Valat sur l'histoire technique et financière de la Sécurité sociale durant ses trois premières décennies.