

# LA RESURGENCE DU THEME DE LA SOLIDARITE

PAR

Jacques CHEVALLIER

*Professeur à l'Université de Paris II,  
Directeur du CURAPP*

1° 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.

Si l'on entend par là les diverses manifestations d'interdépendance collective, la solidarité se présente comme un élément constitutif du social : il n'y a pas de société, et plus généralement de groupe social, concevable<sup>1</sup> sans conscience d'appartenance et sans dépassement des particularismes individuels ; la solidarité n'est que l'autre nom de la *sociabilité*, à partir du moment où celle-ci devient active et positive. Sous cet angle, le concept de solidarité apporte seulement un certain *éclaircissement*, un certain regard porté sur la réalité sociale : on sait toute l'importance qu'il aura à la fin du siècle dans la construction de la sociologie, à laquelle il servira de véritable concept fondateur ; même si elle prend des formes différentes selon les sociétés, la solidarité, mécanique ou organique, est considérée comme étant au cœur de toute organisation sociale.

Mais la solidarité peut aussi être entendue dans un sens plus précis, comme l'expression d'une conception particulière des rapports sociaux mise en œuvre de manière délibérée par les gouvernants : impliquant une certaine *représentation* du lien social, transcrite dans un discours cohérent, la solidarité se traduira par un ensemble de *mesures* concrètes ; l'*idéologie* de la solidarité

---

1. J. M. Pontier, "De la solidarité nationale", *R. D. P.* 1983, p. 902.

servira de soubassement au déploiement d'une *politique* de solidarité, qui la fera accéder au réel, qui la réalisera. Sous cet angle, la thème de la solidarité est apparu beaucoup plus récemment : c'est à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle seulement que se développe une véritable idéologie de la solidarité (le *solidarisme*) qui, non seulement se traduira dans l'immédiat par une profonde mutation du système de protection sociale, mais encore laissera des traces durables ; promue au rang de ces mythes sur lesquels s'appuie le discours politique, la solidarité reste un fil conducteur indispensable à la construction et à la conceptualisation des politiques sociales.

Ces deux approches de la solidarité ne sont évidemment pas sans relation : ce n'est pas le fait du hasard si l'idéologie solidariste s'épanouit au moment même où la sociologie se développe en prenant appui sur le concept de solidarité ; les grilles de perception de la réalité sociale influent inévitablement sur la façon de concevoir les politiques destinées à agir sur elle. Et le primat accordé au postulat de l'interdépendance sociale par la sociologie confère aux politiques de solidarité une aura de légitimité qui explique leur développement.

2° Ce n'est donc que de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle que date réellement l'*invention de la solidarité*, entendue au sens strict. Sans doute, l'idée selon laquelle la société a, au-delà des initiatives individuelles prises par ses membres - au nom de la "charité" ou de la "philanthropie" -, le devoir de venir en aide à ceux qui sont dans le besoin est-elle plus ancienne<sup>2</sup> : dès la Révolution, le droit aux secours publics sera explicitement reconnu, après les hésitations de départ<sup>3</sup> et avant que la réaction thermidorienne ne conduise à un net retour en arrière ; et on voit se dégager progressivement au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle un "devoir d'assistance"<sup>4</sup>, qui entraîne la mise en place de dispositifs d'intervention spécifiques. Cependant cette politique d'assistance ne repose pas sur un discours construit de solidarité ; les préoccupations touchant à l'ordre public sont fortement présentes ; et l'idéal de fraternité lui-même avancé en 1848 a des connotations assez différentes.

---

2. Voir sur l'histoire de l'idée de solidarité, M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Thèse Paris 2, 1991, 866 p. (ronéo.).

3. Si le Comité de mendicité avait souhaité que soit proclamé le droit à la subsistance, on ne trouvera avant 1792 en matière d'aide sociale que des textes ponctuels et transitoires, concernant notamment les dommages de guerre. En revanche, l'article 21 de la Déclaration de 1793 indique solennellement que "les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler" ; et des textes nombreux chercheront à mettre en œuvre ce qui apparaît bien déjà comme un "droit-créance" (en ce sens M. Borgetto, *op. cit.* p. 227).

4. Consacré par le § 8 du préambule de la Constitution de 1848, selon lequel la République "doit par une assistance fraternelle assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler". Voir aussi l'article 13 selon lequel la société "fournit l'assistance aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources, et que leurs familles ne peuvent secourir".

Avec la *doctrine solidariste*, le thème de la solidarité, qu'on trouve déjà présente dans l'œuvre de Pierre Leroux<sup>5</sup> et dans celle d'Auguste Comte, va être au contraire érigé en moteur de l'évolution sociale et placé au cœur de l'action publique. Il est inutile de s'étendre ici longuement sur cette doctrine<sup>6</sup> qui a été analysée plus haut. Telle qu'elle a été systématisée par Léon Bourgeois, après les premières tentatives de synthèse d'un Charles Renouvier, Charles Secrétan, Alfred Fouillée ou encore Charles Gide<sup>7</sup>, elle part du "fait naturel" de l'interdépendance et de la solidarité pour construire une théorie des droits et des devoirs sociaux : du seul fait qu'il vit en société, chacun se trouve redevable, par rapport à ses semblables mais aussi à ses ancêtres, d'une "dette", dont il est tenu de s'acquitter scrupuleusement, compte tenu du "quasi contrat" d'association sur lequel repose l'existence même de la société<sup>8</sup>; mais cette dette ne pèse pas de manière égale sur les membres, dans la mesure où tous n'ont pas retiré de l'association des avantages identiques. En pratique, la doctrine aboutit, par le jeu des dettes et créances réciproques, à la mise en place d'un "vaste système d'assurance collective visant à prévenir et surtout à réparer, grâce à la mise en œuvre du devoir juridique de solidarité, les conséquences néfastes résultant de la survenance d'un certain nombre de risques sociaux"<sup>9</sup>: le principe de solidarité implique que chacun soit garanti contre les risques de l'existence, mais, à l'inverse, tous sont tenus de participer au financement de cette protection dans la mesure de leurs facultés contributives ; le rôle de l'Etat sera de donner corps à l'idée de solidarité, véritable norme de "droit objectif" (L. Duguit) qui s'impose à lui, par l'institution de dispositifs appropriés. Par là, le solidarisme confère à l'Etat républicain une nouvelle légitimité : il permet en effet de dépasser la contradiction entre le principe théorique d'égalité politique et la persistance de fait des inégalités sociales ; "*par la mise en œuvre de la solidarité, la République se met au service du progrès de la société et l'Etat trouve là sa mission*"<sup>10</sup>. C'est sur le fondement nouveau de la solidarité que seront bâties les grandes lois d'assistance,<sup>11</sup> qui admettent l'existence d'une obligation sociale à l'égard des plus démunis et d'un droit corrélatif de ceux-ci à bénéficier d'une aide, ainsi que le système de prévoyance<sup>12</sup>; mais des textes plus spécifiques<sup>13</sup> s'y réfèrent

5. Voir A. Le Bras-Chopard, *De l'égalité dans la différence. Le socialisme de Pierre Leroux*, Presses FNSP 1986.

6. Voir M. Borgetto, *op. cit.* p. 461 ss et aussi C. Ruby, "La solidarité et la République", *Regards sur l'actualité*, n° 154, sept. -oct. 1989, p. 44-54.

7. J. Chevallier, "Economie sociale et société civile", in *La société civile*, PUF 1986, p. 215 ss.

8. "Quasi contrat", parce que le fait même de vivre en société implique "l'acceptation tacite" par tous les associés des avantages et charges résultant de la solidarité (Voir L. Bourgeois, *Solidarité*, 1896, p. 60-61).

9. M. Borgetto *op. cit.* p. 468.

10. J. Donzelot, *L'invention du social*, Fayard, 1984.

11. Assistance médicale gratuite aux indigents (1893), assistance à l'enfance (1904) et surtout assistance aux vieillards, informes et incurables (1905) - loi que F. Ewald (*L'Etat providence*, Grasset 1986) considère comme un tournant.

12. Loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

13. Voir par exemple les lois sur les attroupements (1914) ou les dommages de guerre (1919).

aussi. Même si la doctrine solidariste s'essouffera assez vite, la solidarité n'en apparaît pas moins à partir de ce moment comme la "*matrice idéologique*"<sup>14</sup> de toute la législation sociale : la notion traditionnelle de "responsabilité individuelle" se trouve désormais écartée au profit de celle de "risque social"; et la technique assurantielle, qui est alors son expression privilégiée, connaîtra de nouveaux prolongements dans la législation sur les assurances sociales (1930 et les allocations familiales (1932).

Après la seconde guerre mondiale, une nouvelle étape est franchie avec la *promotion de la solidarité* au nombre des principes fondamentaux dont se réclame le droit public français : tandis que la consécration par le préambule de la Constitution de 1946<sup>15</sup> lui donne une portée juridique, dont l'importance apparaîtra à partir du moment où le Conseil constitutionnel intégrera ce préambule au "bloc de constitutionnalité", le nouveau système de sécurité sociale est, d'après les propres termes de l'ordonnance du 4 octobre 1945, fondé sur "le principe de solidarité nationale" (art. L. 111-1 du Code) ; bénéficiant d'une spectaculaire reconnaissance, la solidarité est ainsi érigée en dogme incontesté. Cependant, cette promotion n'est pas dénuée d'équivoque. D'abord, le couronnement de l'idée de solidarité est payé d'une *perte de sens* et d'une *banalisation de l'usage*. L'objectif de garantie contre les risques sociaux, qui était au cœur de la doctrine solidariste, est en effet inhérent aux systèmes contemporains de sécurité sociale, caractérisés par la substitution de mécanismes de protection collective à l'ancienne idée de prévoyance individuelle : dès l'instant où les prestations versées aux malades sont financées par les bien-portants et où celles dont bénéficient les chômeurs et les retraités le sont par les actifs, c'est bien d'une solidarité, de type horizontal<sup>16</sup>, qu'il s'agit ; le système de protection sociale apparaît dès lors comme entièrement irradié par l'impératif de solidarité. Toute l'évolution de la politique sociale se résumerait en fin de compte à "*l'élargissement des cadres dans lesquels s'organise la solidarité*" (P. Laroque). Victime de son succès, la solidarité tend à devenir une simple *référence rituelle*, servant à légitimer les politiques sociales, mais dont le contenu conceptuel et les implications pratiques sont faibles : tout se passe en fait comme si la solidarité avait perdu une part de sa dimension expressive et de sa capacité de mobilisation ; et le tarissement progressif de l'utilisation de ce vocable témoigne d'un certain reflux. Ensuite, le terme de solidarité recouvre désormais des conceptions différentes, ce qui produit un phénomène de *brouillage*. A l'ancienne technique assurantielle, qui était privilégiée par le solidarisme, se superpose une logique nouvelle de "solidarité nationale" : alors que l'assurance suppose que la charge d'un préjudice causé à l'un des membres d'un groupe soit répartie entre tous, la solidarité devenue

14. R. Lafare, "Les trois défis du RMI : à propos de la loi du 1 décembre 1988", *AJDA* oct. 1989, p. 568.

15. Qui proclame "la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges résultant des calamités nationales" (al. 12) et conçoit le droit à la protection sociale en termes particulièrement larges (al. 10 et 11).

16. J. Fournier, N. Questiaux, *Traité du social. Situations, luttes, politiques, institutions*, Dalloz, EPES, 1976 p. 626 ss et *Le pouvoir du social*, PUF, Coll. Economie en liberté, 1979, p. 49 ss.

“nationale”, implique la prise en charge d’un risque social donné par l’ensemble de la collectivité ; et la relation entre cotisation et prestation, qui est fondamental dans le dispositif assurantiel, s’efface avec la solidarité au profit d’un mécanisme de financement plus diffus. Or, la sécurité sociale emprunte à ces deux conceptions : la logique assurantielle sur laquelle elle est fondée à titre principal est contrebalancée par des mécanismes relevant plutôt de l’idée de solidarité nationale. Il importe sans doute d’éviter sur ce point tout schématisme : d’une part, parce qu’un glissement progressif vers l’idée de solidarité se produira à travers les principes de généralisation et de compensation entre les régimes<sup>17</sup> ; d’autre part, parce que l’équilibre varie selon les domaines : alors que l’assurance maladie reste dominée par la logique assurantielle, même atténuée, les prestations familiales relèvent plus clairement de la solidarité, en opérant une double redistribution, horizontale et verticale ; quant aux retraites, elles sont fondées sur un système de répartition, avec appel à des mécanismes facultatifs de prévoyance collective, le minimum vieillesse étant cependant versé sur une base non contributive<sup>18</sup>, et l’indemnisation du chômage associera à partir de 1984 les deux systèmes. Mais cette complexité même contribue à obscurcir le concept de solidarité.

La *réactivation du thème de la solidarité* se produira en deux étapes successives. D’abord, au cours des *années soixante-dix*, la prise de conscience des insuffisances dans la couverture des risques sociaux, l’accent mis sur le développement des phénomènes d’exclusion<sup>19</sup> et les retombées sociales de la crise économique mettent de nouveau la solidarité à l’ordre du jour : tandis que le système de protection sociale s’infléchit, par le jeu de la généralisation, des actions sociales spécifiques sont menées en direction des plus défavorisés. Le cas des handicapés est sur ce point exemplaire : au-delà des dispositifs institutionnels et financiers qu’elle prévoit, la loi d’orientation du 30 juin 1975 repose en effet sur la reconnaissance des “droits” des personnes handicapées à l’éducation, au travail et à l’autonomie sociale et des “devoirs” qui en découlent pour la société, et notamment celui de compenser les manques à gagner dus au handicap ; la reconnaissance d’une responsabilité collective dans la prise en charge du handicap se substitue alors à l’obligation traditionnelle d’entraide familiale<sup>20</sup>. L’action sociale devient dès lors, mieux que la protection sociale, le domaine d’application privilégié de la solidarité, celui où elle “a la plus forte résonance”<sup>21</sup> : il appartiendrait à la collectivité nationale de prendre en charge des populations “lourdes” (enfance inadaptée, personnes

17. La loi du 24 décembre 1974 posant le principe de la généralisation et de l’harmonisation et créant la compensation démographique sera prolongée par celle du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale.

18. Voir J. J. Dupeyroux *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, Coll. Précis, 11ème éd. 1988 ; D. Lamiot, P. J. Lancry, *La protection sociale. Les enjeux de la solidarité*, Nathan 1989 ; C. Blum-Girardeau, *Les tableaux de la solidarité*, Economica- La documentation française, 1981.

19. R. Lenoir, *Les exclus*, 1974.

20. “Dix ans d’action en faveur des handicapés”, *Regards sur l’actualité* n° 133, juillet-août 1985.

21. C. Blum-Girardeau, *op. cit.* p. 119.

âgées, handicapés...), qui ont perdu ou n'ont pu acquérir une autonomie de vie ; l'idée de solidarité est ainsi de plus en plus invoquée comme fondement de l'action sociale, même si certains<sup>22</sup> redoutent qu'on en arrive par là à renforcer les mécanismes de contrôle social<sup>23</sup>. Parallèlement, des textes spéciaux s'inspirant directement du principe de solidarité sont adoptés pour couvrir certains risques spéciaux, tels que les catastrophes naturelles<sup>24</sup>, la dépossession des biens outre mer<sup>25</sup> ou les dommages résultant d'infractions<sup>26</sup>. Tout se passe comme si la dilution des risques sociaux tendait à entraîner "la faillite de l'assurantiel"<sup>27</sup> et imposait le recours à la solidarité nationale. Le *changement politique de 1981* ne fera en fin de compte qu'*officialiser* le thème de la solidarité, qui se trouve alors promu au centre du discours politique<sup>28</sup> : la solidarité est utilisée par le gouvernement comme instrument de "marquage"<sup>29</sup> ou comme opérateur idéologique ; et la création d'un ministère de la solidarité exprime symboliquement la vision nouvelle de la gestion du social que la gauche entend faire prévaloir<sup>30</sup>. Néanmoins, les contraintes économiques limiteront l'impact concret des mesures prises au nom de la solidarité.

3° Depuis 1988, la solidarité est revenue sur le devant de la scène . Ce retour s'effectue dans un contexte sensiblement différent, marqué sur le plan idéologique par la réévaluation des acquis de l'Etat providence et l'accent mis sur les droits de l'homme, sur le plan économique par la crise des dispositifs de protection sociale et le développement des phénomènes de pauvreté-précarité, sur le plan social enfin par l'apparition de nouvelles formes d'exclusion et l'accentuation des inégalités. Dans ce contexte, la solidarité, qui se trouve désormais étroitement liée dans le discours politique à l'idéal de fraternité, acquiert une portée nouvelle. D'une part, en ce qui concerne les actions entreprises, les "nouvelles solidarités" visent avant tout à combattre la logique de l'exclusion, en faisant appel "à la mobilisation de tous et l'engagement de chacun" (B. Kouchner) ; et l'institution, analysée par ailleurs, du RMI en 1988, traduit parfaitement ce glissement. D'autre part, une attention nouvelle est

22. E. Alfandari *Action et aide sociales*, Dalloz, Coll. Précis, 3ème éd. 1987, n° 42.

23. La solidarité impliquant en effet une "réciprocité virtuelle", on pourrait en arriver à refuser l'assistance, à titre de déchéance, à ceux qui auraient commis des fautes contre le groupe.

24. Voir déjà la loi du 3 avril 1958 et l'ordonnance du 6 novembre 1958, relatives aux inondations de juin 1957 et de septembre-octobre 1958 ou la loi du 31 décembre 1959 relative à la rupture du barrage de Malpasset.

25. Lois de 1970 et 1978.

26. Loi du 3 janvier 1977. En revanche, la loi du 9 septembre 1986 portant indemnisation des dommages causés par les attentats optera plutôt pour la solution de l'assurance.

27. R. Lafore, préc.

28. Dès le 8 juillet 1981, P. Mauroy affirmait sa volonté de bâtir "une France solidaire, soucieuse de créer pour tous les conditions de la justice sociale et de la dignité".

29. Y. Poirmeur, "Emblème, repère, enjeu : le social au parti socialiste", in *Le "social" transfiguré*, PUF 1990, p. 58.

30. Voir N. Questiaux, in *Esprit* n° 10-11, 1981, p. 158 et *Le Monde* 2 juin 1981 : pour N. Questiaux, la solidarité "c'est le contraire d'une société d'assistés" ; "cela veut dire que les gens se prennent en charge, mais aussi que leurs besoins sont reconnus et qu'ils ont des droits".

XX. Voir pour une critique radicale de l'idéologie de la solidarité, A. Laurent, *Solidaire si je le veux*, Les Belles lettres, Coll. Laissez faire, 1991.

portée, dans un contexte de rareté des ressources, aux problèmes de financement de ces actions : l'idéal de solidarité ne s'exprime pas en effet seulement dans l'aide apportée aux plus démunis mais aussi dans une certaine répartition de l'effort contributif. Sur ce point, la convergence remarquable de trois mesures adoptées depuis 1988, à savoir la création de l'"*impôt de solidarité sur la fortune*" (ISF) (loi de finances du 27 décembre 1988), de la "*contribution sociale généralisée*" (CSG) (articles 127 à 135 de la loi de finances du 29 décembre 1990) et de la "*dotation de solidarité urbaine*" (DSU) (loi 91-429 du 13 mai 1991), mérite réflexion : le nouveau partage des charges effectué au nom de l'impératif de solidarité (I) implique en effet l'avènement d'une conception renouvelée de la solidarité (II) dont l'importance ne saurait être sous-estimée.

## I. - UN NOUVEAU PARTAGE DES CHARGES AU NOM DE LA SOLIDARITE

Le débat sur la solidarité a toujours été principalement centré en France sur la nature des risques dont il fallait réaliser la couverture ou des catégories sociales dont il fallait assurer la protection : la question du financement de ces dispositifs était résolue en revanche de manière beaucoup plus pragmatique ; et les principes retenus en 1946 restaient dans les grandes lignes valables, sous réserve des ajustements et des correctifs apportés ultérieurement à la logique assurantielle. Financé principalement, à la différence de celui des autres pays européens, par la voie de cotisations, le système français de protection sociale n'est que faiblement redistributif sur le plan vertical (des riches vers les pauvres), voire contre-redistributif du fait du plafonnement des cotisations<sup>31</sup>; s'il n'en allait pas de même pour les actions sociales financées par l'impôt, par le jeu de la progressivité, aucune réflexion d'ensemble sur les implications en ce domaine du principe de solidarité n'a été engagée. S'il convient de ne pas surestimer leur nouveauté, les textes votés depuis 1988 placent le débat concernant la solidarité sur ce terrain : la victoire de la gauche ayant permis la mise sur agenda de projets depuis longtemps agités par les experts (A), une logique nouvelle se profile à travers les dispositifs adoptés (B).

### A) La mise sur agenda

La mise sur agenda de ces réformes est consécutive à la victoire de F. Mitterrand à l'élection présidentielle de 1988. Certes, les problèmes de protection sociale seront en fin de compte peu présents au cours de la campagne électorale<sup>32</sup>, ce qui contraste avec la forte mobilisation, sociale et politique, qu'ils avaient précédemment suscitée : alors qu'un large débat s'était engagé en 1987 sur l'avenir de la sécurité sociale, tout se passe comme si le problème était

31. J. Fournier, N. Questiaux, *op. cit.*

32. En ce sens F. Sawicki, "Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral", *RFSP* 1991, n° 2, p. 76 ss.

délibérément neutralisé ; un consensus minimal existe d'ailleurs entre les candidats, à la fois sur la nécessité de sauvegarder le système de sécurité sociale existant et sur le souhait d'instituer un revenu minimal pour faire face à la nouvelle pauvreté. Cependant, le thème de la solidarité n'en occupe pas moins, conformément à la tradition socialiste et comme en 1981, une place particulière dans le discours de F. Mitterrand<sup>33</sup> : c'est au nom de la solidarité qu'il convient de "*maintenir sans ambiguïté ce formidable acquis qu'est la sécurité sociale*", en excluant tout repli vers les assurances individuelles qui "*laisserait des millions de gens sur le bord de la route, rejetant les plus exposés et les plus démunis vers l'assistance pure et simple*" ; c'est toujours au nom de la solidarité qu'il faut combattre toute forme d'exclusion, et notamment "*l'exclusion de la misère*". Mais en proposant que le revenu minimum attribué aux victimes de la nouvelle pauvreté, c'est-à-dire "*à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien*", soit financé par un prélèvement sur la fortune, François Mitterrand oriente le débat sur la solidarité dans des directions nouvelles : la logique selon laquelle "*celui qui a beaucoup aide celui qui n'a plus rien*", qui met l'accent sur des formes de redistribution verticale et non plus seulement horizontale, est en effet transposable à d'autres domaines ; et l'arrivée à la tête du gouvernement d'un premier ministre, Michel Rocard, particulièrement réceptif au thème de la solidarité, constituera un puissant accélérateur pour la réalisation des réformes.

1° Explicitement annoncée dans la *Lettre à tous les français*, la création de l'*impôt de solidarité sur la fortune* (ISF) est l'élément le moins imprévisible du nouveau dispositif. L'idée est ancienne voire récurrente : dès 1914, Joseph Caillaux avait déposé un projet de loi ayant pour objet l'établissement d'un impôt annuel sur le capital, qui avait été adopté le 18 mars par la commission de législation fiscale de la Chambre des députés ; mais sa concrétisation s'est toujours heurtée à de fortes résistances. Le patrimoine étant déjà fortement imposé en France, notamment à travers les droits de mutation et de donation mais aussi les impôts fonciers, la taxe professionnelle ou encore la taxation sur les plus values depuis la loi du 19 juillet 1976, il paraissait inopportun de créer une imposition supplémentaire ; et la commission mise en place le 6 juillet 1978 par R. Barre pour étudier, conformément aux engagements du programme de Blois, les problèmes posés par l'institution d'un prélèvement éventuel sur les grosses fortunes, avait, dans son rapport remis le 30 décembre, écarté elle aussi cette solution, au profit d'une réforme des droits de succession<sup>34</sup>. L'idée, chère au parti communiste, avait cependant été reprise en 1972 par le programme commun ; et l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981 avait permis sa réalisation sous la forme de l'*"impôt sur les grandes fortunes"* (IGF), institué par la loi de finances du 30 décembre 1981<sup>35</sup>. Votée sans coup férir dans l'euphorie de la victoire, en dépit des réserves de l'administration des

33. Voir la *Lettre à tous les français* (Pour l'étude de ce texte, voir P. Lehingue, B. Pudal, "Retour(s) à l'expéditeur", in *La communication politique*, PUF 1991).

34. Voir "Quel prélèvement sur les fortunes ?", *Regards sur l'actualité* n° 48, février 1979, p. 91.

35. Voir A. Theckey, "L'impôt sur les grandes fortunes", *Pouvoirs* n° 26, 1982, p. 47 ss

finances, l'IGF poursuivait trois objectifs essentiels : imposer la faculté contributive supplémentaire que confère la fortune ; réduire les inégalités de patrimoine jugées excessives ; compenser les insuffisances des taxes existantes et fournir un moyen de contrôle des autres impôts. "*Socialement juste, économiquement raisonnable et techniquement simple*"<sup>36</sup>, l'IGF était présentée avant tout comme un moyen de "*réduire les inégalités sociales*". La progressivité (de 0 à 2, 16 %) du taux d'un impôt applicable à partir d'un certain seuil (3 ml) paraissait conforme à cet objectif ; cependant, l'étroitesse de l'assiette, due à l'exonération de certaines des composantes de la fortune<sup>37</sup> à la suite de l'action de divers groupes de pression, appelait d'emblée des critiques. Une des premières mesures prises par le gouvernement Chirac après 1986 sera, en s'appuyant sur un rapport très critique du conseil des impôts<sup>38</sup>, de supprimer l'IGF : ce faisant, le gouvernement Chirac se plaçait en position de faiblesse dans la bataille symbolique autour de l'idée de justice sociale ; en mettant le rétablissement de cet impôt au premier rang de ses priorités, et en le liant plus étroitement à l'idée de solidarité, la gauche confortait au contraire une image sur laquelle elle fonde traditionnellement sa légitimité politique.

2° La *contribution sociale généralisée* (CSG) paraît, plus encore que l'ISF, se situer dans le droit fil du passé, en constituant à la fois le prolongement d'expériences précédentes et l'aboutissement de réflexions antérieures. Dès la mise en place de la sécurité sociale, le système de financement par cotisations plafonnées a été critiqué : la fiscalisation au moins partielle des dépenses de protection sociale apparaissait à bien des experts, notamment J. J. Dupeyroux, comme seule compatible avec l'impératif de solidarité. Tandis que la part des cotisations régressait peu à peu<sup>39</sup> au profit de taxes affectées et de prises en charge directes par l'Etat, des projets de prélèvements sur les revenus ont resurgi à la faveur des difficultés financières croissantes de la sécurité sociale : c'est ainsi qu'au début des années quatre-vingts, une note du Commissariat général au plan, constatant la supériorité de l'assiette-revenu, à la fois sur le plan de l'efficacité économique et de la justice sociale, préconisait l'institution d'un prélèvement à taux proportionnel sur l'ensemble du revenu<sup>40</sup>. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 a permis de donner corps à cette suggestion : mais si une contribution de 1 % sur tous les revenus imposables sera bien instituée par l'ordonnance du 30 avril 1983 dans le cadre du plan Delors, le produit étant versé à la CNAF, celle-ci ne sera que temporaire ; reconduite pour 1984, et étendue aux revenus du capital, elle sera supprimée en 1985 sur les salaires<sup>41</sup>. Parallèlement à ce prélèvement généralisé, une "*contribution exceptionnelle de solidarité*", égale à 1% de leur traitement avait été imposé, pour le financement du nouveau système d'aide aux chô-

36. L. Fabius, Conférence de presse du 30 septembre 1981.

37. Biens ruraux, objets d'art et surtout biens professionnels.

38. Rapport rédigé par R. Daussun et approuvé par le conseil des impôts le 10 juillet 1986 (Voir *Notes bleues*, n° 307, 24-30 novembre 1986).

39. De six points de 1959 à 1985.

40. D. Kessler, D. Strauss-Kahn, "Les modes alternatifs de financement de la sécurité sociale", *Politiques et management publics* 1986, n° 2, p. 1-34.

41. Compte tenu d'un excédent de 13 mmlF des comptes de la sécurité sociale en 1984.

meurs de longue durée, aux agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements administratifs et à certains salariés des services publics industriels et commerciaux ne cotisant pas au régime d'assurance par la loi du 4 novembre 1982.

La même technique sera utilisée par le gouvernement Chirac : la loi du 18 août 1986 portant diverses mesures relatives au financement des retraites assujettit les personnes physiques à une contribution de 0,4% sur les revenus imposables de 1985, dont le produit est affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés - mesure reconduite par le plan d'urgence du 29 mai 1987. La technique du prélèvement, couverte du manteau de la solidarité, est donc utilisée à droite comme à gauche, mais sans pour autant qu'on ose l'institutionnaliser dans le cadre d'une réforme d'ensemble du financement de la sécurité sociale. Le débat pourtant aura lieu en 1987. Un comité de six "sages" est chargé par le gouvernement de réaliser une expertise de la situation et de dégager des solutions possibles (14 avril) : après avoir préconisé dans l'immédiat un prélèvement fiscal exceptionnel sur le revenu imposable (18 mai), les sages proposeront, une fois les "états généraux de la sécurité sociale" réunis par départements (juillet), dans leur rapport final (20 octobre) l'établissement d'une contribution de nature fiscale, retenue à la source, applicable à tous les revenus, proportionnelle au départ puis destinée à devenir ultérieurement progressive ; bien que ces propositions ne soient pas mal accueillies<sup>42</sup>, la réforme sera en fin de compte enterrée.

Il faudra là encore attendre 1988 pour que la situation se débloque. Conçu à Matignon, le projet, infléchi dans un sens plus redistributif à la demande du Président de la République, parviendra, au terme de délicats arbitrages interministériels<sup>43</sup> à maturation et sera inséré, après examen par le Conseil des ministres le 3 octobre 1990 dans le projet de loi de finances pour 1991 : en dépit des vives réactions syndicales<sup>44</sup> et de l'hostilité de l'opposition à un projet "ambigu, dangereux et démagogique" (J. P. Fourcade), les articles concernant la CSG, considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale le 19 novembre - après engagement de responsabilité par le gouvernement et rejet de la motion de censure -, puis supprimés par le Sénat le 1 décembre, seront en fin de compte votés, et déclarés le 28 décembre par le Conseil constitutionnel conformes à la Constitution. Ainsi, une longue valse-hésitation prenait-elle fin.

3° L'instauration d'une *solidarité financière entre les collectivités locales* est une idée plus nouvelle et dont le cheminement a été particulièrement rapide. Certes, la conception traditionnelle de l'autonomie locale a été depuis long-

42. Dans *Le Monde* du 21 mai, A. Juppé déclare : "il faut rechercher une ressource proportionnelle d'assiette très large, de façon que son taux soit le plus faible possible. D'où l'idée d'un prélèvement étendu à l'ensemble des revenus, de faible taux, voté par le Parlement et prélevé autant que possible à la source".

43. L'opposition du ministre de l'Economie et des Finances à la CSG est de notoriété publique : voir la lettre adressée par MM. Beregovoy et Charasse et lue à l'Assemblée nationale par J. Y. Chamand, *Ass. Nat.* 15 novembre 1990, *J. O.* p. 5420.

44. Journée nationale de protestation organisée le 14 novembre.

temps partiellement remise en cause : d'une part, le développement de formules de coopération obligatoire entre les communes d'une même agglomération urbaine, telles que les communautés urbaines en 1966 - exemple souvent cité au cours du débat sur la loi du 13 mai 1991 -, a traduit la prise de conscience de la nécessité d'un dépassement de l'égoïsme communal ; d'autre part, et surtout, des dispositifs de péréquation et de redistribution ont été imaginés pour éviter les conséquences néfastes des disparités économiques entre les communes et les départements. C'est ainsi que la loi du 29 novembre 1985 a cherché à modifier dans le sens d'une plus grande redistribution les mécanismes de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les communes, en distinguant trois rubriques : la dotation de base, qui est fonction de l'importance de la population (40 %) ; la dotation de péréquation, dont le calcul est redéfini pour prendre mieux en compte les inégalités entre les communes du point de vue de leur richesse fiscale et de la capacité contributive de leurs habitants (37, 5 %) ; la dotation de compensation, tenant compte des charges spécifiques pesant sur certaines communes (22, 5 %). La modification du mécanisme de garantie d'évolution n'assure plus à chaque commune qu'un taux de progression de sa dotation égale à 55 % du taux d'évolution de la masse globale. Cependant, les effets redistributifs du texte avaient été atténués par les retouches apportées après 1986 et tendant à la perpétuation des situations acquises.

L'agitation dans les banlieues et les grands ensembles urbains a remis brusquement à l'ordre du jour le problème des inégalités intercommunales. La question urbaine n'est sans doute pas nouvelle : à partir de 1982, la prise de conscience de son acuité s'est traduite par le lancement du programme de "développement social des quartiers"<sup>45</sup>, la création des missions locales ainsi que la mise en place des conseils communaux de prévention de la délinquance ; cette politique a été assortie en 1988 de la mise/sur pied d'un ensemble de structures chargées de suivre le développement urbain<sup>46</sup>. Au colloque sur "les nouvelles solidarités" de janvier 1989<sup>47</sup>, la lutte contre les dispositifs de ségrégation dans l'espace avait été érigée au rang de priorité, impliquant une politique locale de l'habitat, mais aussi la progression des solidarités locales. Le problème a cependant pris une nouvelle dimension fin 1990 : une politique globale de la ville a alors été définie, passant par la nomination d'un ministre d'Etat chargé de la ville, M. Delebarre, l'adoption d'une loi d'orientation sur la ville (13 juillet 1991)<sup>48</sup> et enfin un nouveau dispositif de solidarité finan-

45. Lancé au cours du IX<sup>ème</sup> plan dans 148 quartiers, le programme a été amplifié dans le cadre du X<sup>ème</sup> plan (300 quartiers et 100 actions privilégiées). Treize agglomérations développent par ailleurs une démarche expérimentale visant à assurer la prise en compte des objectifs de solidarité dans un projet global de développement (contrats de ville). Voir le rapport Dosièrè, 19 mars 1991, *Doc. parlem.* n° 1907, p. 5 ss.

46. Ont ainsi été créés une instance de concertation, le Conseil national des villes, un organe de décision, le Comité interministériel des villes ainsi qu'une Délégation interministérielle à la ville chargée d'une mission d'animation.

47. B. Kouchner (Ed.), *Les nouvelles solidarités*. Actes des Assises internationales de janvier 1989, PUF, Coll. Recherches politiques, 1989.

48. Le texte, qui consacre l'existence d'un "droit à la ville", comporte quatre titres relatifs à la répartition plus équilibrée de l'habitat social, la préservation de l'habitat social dans

cière : annoncé dès le 4 décembre par le Président de la République aux rencontres de "Banlieues 89" à Bron<sup>49</sup>, le projet sera adopté par le Conseil des ministres le 16 janvier, examiné par les parlementaires en session extraordinaire en mars, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 18 avril - seul le RPR votant contre - et déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 6 mai 1991. La pression des faits a donc accéléré la prise de conscience de la nécessaire solidarité locale.

Même si le cheminement de chacune de ces réformes a donc été spécifique et si la coïncidence de leur mise sur agenda ne relève pas d'une intention délibérée, elles n'en relèvent pas moins d'une logique similaire.

### B) Une logique nouvelle

Au-delà de leurs éléments de particularisme, toutes ces réformes ont pour dénominateur commun, non seulement de se référer à l'idée de solidarité, mais plus précisément de postuler l'exigence d'un partage des charges que celle-ci impliquerait : chacun doit aider les plus démunis en fonction de ses facultés contributives ; et cette vision entraîne la remise en cause de certains schémas traditionnels.

1° L'ISF s'inscrit dans la perspective d'une *conception renouvelée* de l'imposition de la fortune, et au-delà du *système d'imposition* tout entier. Sur le plan technique<sup>50</sup>, il n'y a pourtant guère de différences entre l'ISF et l'ancien IGF : là encore, et contrairement aux intentions initiales<sup>51</sup>, l'assiette de l'impôt, représentée par la valeur nette des biens et valeurs appartenant à l'assujetti, est corrigée par un certain nombre d'exonérations, partielles<sup>52</sup> ou totales<sup>53</sup>; et si les seuils ont été réévalués<sup>54</sup>, le barème de l'ISF a été réduit dans le sens d'une moindre progressivité<sup>55</sup>. Comme l'IGF, l'ISF est donc "un petit impôt à assiette étroite"<sup>56</sup>: il n'est pas plus équitable qu'auparavant, compte tenu des possibilités d'évasion qui s'offrent aux plus fortunés.

---

les centres-villes et les quartiers anciens, la réinsertion des grands ensembles dans la politique de la ville, les nouveaux moyens d'action foncière.

49. "Ce sera difficile à faire appliquer. Je sais que je touche là un domaine sacré. Mais il ne faut pas craindre l'hostilité de ceux qui possèdent" (Voir F. Grosrichard, "Un impôt pour les riches", *Le Monde* 6 décembre 1990).

50. M. Lazare, "La question de l'ISF. Buts et principes du nouvel impôt", *Regards sur l'actualité* n° 147, janvier 1989, p. 37 ss.

51. M. Rocard souhaitait une assiette plus large, incluant tous les éléments de la fortune, y compris les biens professionnels.

52. Biens ruraux donnés à bail à long terme, parts de groupements fonciers agricoles, bois et forêts.

53. Rentes viagères, placements financiers des non-résidents, œuvres d'art, biens professionnels.

54. 4 mF en 1989, 4, 13 mF en 1990.

55. Les taux s'étagent entre 0 et 1, 1 % au lieu de 0 à 2, 16 %.

56. A. Vernholes, "Liberté, inégalité, fiscalité", *Le Monde* 20 octobre 1988.

L'important n'est pourtant pas là, mais dans la liaison explicitement établie par les initiateurs de la réforme entre l'ISF et le RMI<sup>57</sup>: l'ISF serait en effet institué pour assurer le financement du dispositif mis en place en octobre 1988 ; ainsi serait-il sous-tendu par l'impératif de "solidarité", puisque visant à faire financer l'action en faveur "des plus démunis" par "ceux qui disposent des grandes facultés contributives"<sup>58</sup>. Les divers arguments qui avaient été avancés pour justifier l'IGF, et notamment le souci de réduction des inégalités, s'effacent donc au profit d'un objectif unique : la solidarité. Cet argument vise à asseoir la légitimité de la réforme, en plaçant l'opposition sur la défensive : tout en dénonçant les arrière-pensées gouvernementales et "le caractère idéologique du débat"<sup>59</sup>, les orateurs de l'opposition se sentent tenus de réitérer sans cesse leur adhésion au principe même de la solidarité<sup>60</sup>; cet "effet d'imposition de problématique" se traduit par le fait que les critiques se situent sur un plan purement technique, en cherchant à démontrer le caractère "inéquitable, injuste" du dispositif. La bataille autour de l'ISF est donc une bataille symbolique, comme le montre la discussion sur l'amendement communiste qui visait à rétablir le terme IGF<sup>61</sup>: alors que les communistes, paradoxalement soutenus par la droite, affirment qu'en l'espèce il n'est "pas possible d'invoquer la solidarité"<sup>62</sup>, les socialistes récusent "une modification de nom qui ferait perdre une partie de sa valeur symbolique à cette imposition"<sup>63</sup>; il s'agit bien de faire jouer en faveur de l'ISF les connotations positives attachées au terme de solidarité.

Même si la liaison ainsi établie entre ISF et RMI est factice, à la fois théoriquement puisque le principe d'universalité de l'impôt s'y oppose<sup>64</sup>, et pratiquement dans la mesure où le produit de l'ISF<sup>65</sup> est bien inférieur aux dépenses engagées au titre du RMI, l'idée simple mais efficace qu'il s'agit de "*prendre aux riches pour donner aux pauvres*" n'en est pas moins symptomatique d'une réactivation de la fonction redistributive de l'impôt. On peut trouver sous cet angle des précédents à l'ISF : c'est ainsi que l'"impôt de solidarité nationale" créé par l'ordonnance du 15 août 1945, qui était une forme d'impôt sur le capital, devait être utilisé pour la reconstruction des régions dévastées et de l'économie nationale ; de même l'impôt "sécheresse" de 1976<sup>66</sup> s'inscrivait dans cette même perspective de solidarité nationale, au profit des agricul-

---

57. "Ce geste de solidarité, nous avons voulu le prolonger au niveau de son financement... Le débat forme un tout... A ceux d'entre vous qui approuvent la création du RMI, mais marquent réticence ou opposition à voter l'ISF, je dirai simplement que la solidarité ne se divise pas" (P. Bérégovoy, *Ass. Nat.* 4 octobre 1988, *J. O.* p. 634-635).

58. Rapport A. Richard p. 6.

59. G. Gantier, *Ass. Nat.* 21 oct. 1988, *JO* p. 1145.

60. B. Durieux, p. 1147 ; G. Tranchant, p. 1149 ; M. D'Ornano, p. 1152.

61. F. Thiémé, p. 1166.

62. M. Jacquaint, p. 1238.

63. M. Charasse p. 1238.

64. Le produit d'un impôt ne saurait être affecté au financement d'une dépense précise.

65. 4, 546 mlF en 1989.

66. Loi du 29 octobre 1976 instituant une contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des agriculteurs victimes de la sécheresse.

teurs. L'idée de solidarité est donc de nature de travailler en profondeur le système fiscal, en infléchissant certains principes traditionnels.

2° La CSG s'inspire pour sa part d'une *conception du financement de la protection sociale* radicalement différente de celle qui a prévalu depuis 1945. A travers les trois contributions qu'elle recouvre<sup>67</sup>, la CSG se présente en effet sous la forme d'un prélèvement, au taux unique de 1,1 %, sur l'ensemble des revenus, c'est-à-dire aussi bien les revenus du travail que les revenus sociaux de remplacement (retraite et allocation-chômage), - à la condition que les bénéficiaires soient soumis à l'impôt sur le revenu et que pour les chômeurs l'allocation soit supérieure au SMIC - et les revenus du patrimoine : prélevée à la source pour les salaires par les URSSAF, la CSG n'est pas déductible du revenu imposable ; son produit, de l'ordre de 37, 5 mIF, doit aller pour les deux tiers à la CNAF, le tiers restant étant affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

La nouveauté de la CSG réside d'abord dans son statut de prélèvement fiscal. Ce statut a fait l'objet de maintes discussions<sup>68</sup>, jusqu'au sein du gouvernement : une partie des députés socialistes souhaitaient que la CSG ne soit pas un impôt mais une cotisation déductible du revenu imposable et au taux progressif ; et si, pour le Premier ministre, la CSG était sans nul doute un impôt, ou "plus exactement une imposition, car elle pèse sur l'ensemble des revenus sans contrepartie directe sous forme de prestation"<sup>69</sup>, certains éléments de son régime paraissaient, comme l'avait relevé le Conseil d'Etat, peu compatibles avec cette idée, notamment les modalités de recouvrement par un organisme de droit privé et l'affectation du produit, contraire au principe d'universalité budgétaire. Le doute qui continuait à planer sur ce point au cours de la discussion parlementaire<sup>70</sup> a pourtant été levé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 1990<sup>71</sup>: les trois contributions constituent en effet selon lui "des impositions et non des cotisations de sécurité sociale", dont il appartenait dès lors au législateur de fixer, sur la base de l'article 34, les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ; et si le recouvrement d'une imposition ne peut être effectué "que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'Etat ou sous son contrôle", le système retenu n'était pas contraire à ce principe, dès l'instant où les URSSAF assument une mission de service public et sont placées sous la tutelle de l'Etat. Ainsi, le pas, depuis longtemps souhaité, souvent esquissé, mais jamais clairement effectué, vers une fiscalisation au moins partielle des dépenses de protection sociale est-il

67. Contribution sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement (art. 127), contribution sur les revenus du patrimoine (art. 132), contribution sur les produits de placement (art. 133).

68. Z. Azzouz, "CSG : quatrième impôt sur le revenu ou nouvelle cotisation sociale ?", *Les petites affiches* 22 février 1991, pp. 3 ss ; R. Blancher, "CSG", *Le Quotidien juridique* 28 mars 1991, n° 38, p. 3 ss.

69. M. Rocard, *Ass. Nat.* 15 novembre 1990, *JO* p. 5370.

70. Voir encore M. Coffineau, *Ass. Nat.* 15 novembre 1990, *JO* p. 5378.

71. X. Prétot, "La conformité à la Constitution de la loi instituant la CSG", *Droit social* avril 1991, p. 338 ss.

délibérément franchi : il est l'aboutissement logique d'une évolution ayant eu pour effet, à travers la généralisation de la sécurité sociale et la compensation des régimes, de déconnecter de plus en plus prestations et cotisations ; et parce que les cotisations sociales touchent davantage les bas et moyens revenus, en raison de leur plafonnement et de leur déductibilité fiscale, cette fiscalisation est présentée comme un élément de plus grande justice sociale<sup>72</sup>.

L'important se situe cependant moins dans cette innovation que dans le partage des charges sociales qu'elle recouvre : parce qu'elle est assise sur l'ensemble des revenus, la CSG implique en effet le passage à une nouvelle conception de la solidarité ; "chacun paiera dorénavant les charges de solidarité nationale en fonction de son revenu et sur la base d'un principe fort simple : à *revenu égal, prestations égales et contribution égale*"<sup>73</sup>. A l'exception des retraités non imposables (45%) et des chômeurs ne touchant pas le SMIC (92%), tout le monde doit acquitter la CSG qui, à la différence des prélèvements antérieurs, se présente comme une taxe quasi universelle sur le revenu<sup>74</sup>. L'imposition de la majorité des retraités et d'une partie au moins des chômeurs a été présentée là encore comme l'expression d'une solidarité plus authentique : il serait en effet anormal que les retraités, qui ne participent pas aux régimes d'assurance chômage et dont les cotisations d'assurance maladie sont inférieures, supportent, à revenu égal moins de prélèvements obligatoires que les actifs ; "il n'y a pas d'un côté le revenu des inactifs, intouchable même quand il est élevé, et de l'autre le revenu des actifs taxable à l'infini, même quand il est modeste ou simplement moyen"<sup>75</sup>. Et d'ailleurs en décembre 1979 déjà, le gouvernement Barre avait institué une cotisation sur les retraités imposables, cotisation dont le produit était affecté au financement de l'assurance maladie. Si cette démarche a été vivement condamnée par le parti communiste comme l'expression d'une solidarité à rebours<sup>76</sup>, elle n'en était pas moins appelée par le changement de conception d'une solidarité qui, construite en 1945 sur une base professionnelle, est devenue nationale : comme le souligne le Conseil constitutionnel, "dans la mesure où les trois contributions ont pour finalité commune la mise en œuvre du principe de solidarité nationale, la détermination des redevables des différentes contributions ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens". Les effets concrets de cette nouvelle conception de la solidarité sont d'autant plus perceptibles qu'elle s'effectue à taux de prélèvement constant : la création de la CSG est assortie en effet de la disparition du prélèvement de 0,4 % sur les revenus imposables, de la réduction de 1,1 % de la cotisation (plafonnée) d'assurance-vieillesse ainsi que de l'octroi d'une remise forfaitaire de 42 F à tous les cotisants ; de ce fait, l'immense

72. M. Rocard, *Ibid.* p. 5369 ; J. Le Garrec, "Qui a peur de la CSG ?" *Le Monde* 6 octobre 1990 ; J. M. Normand, "La CSG traduit une nouvelle conception de la solidarité", *Le Monde* 25 septembre 1990.

73. M. Rocard, *Ibid.* p. 5370.

74. P. Fabra, "Une réforme courageuse mal présentée", *Le Monde* 13 novembre 1990.

75. M. Rocard, 5 octobre 1990.

76. G. Hage, *Ass. Nat.* 19 novembre, *JO* p. 5611.

majorité (84 %) des salariés profitent de la création de la CSG, dont l'impact est nul ou positif au-dessous d'un salaire mensuel brut de 18. 750 F.

Présentée comme "juste, équitable, solidaire"<sup>77</sup> par le gouvernement et la majorité, la création de la CSG a été, au contraire, jugée par l'opposition "hypocrite, injuste et inefficace"<sup>78</sup>: c'est moins le principe d'une fiscalisation partielle du financement de la sécurité sociale qui a été rejetée, sauf par le parti communiste qui a vu dans la CSG, "détestable rejeton issu de paternités multiples"<sup>79</sup>, une "machine de guerre contre la sécurité sociale"<sup>80</sup>, que ses modalités ; ainsi un consensus relatif existe sur l'exigence d'adaptation du financement du système de protection sociale.

3° Avec la loi du 13 mai 1991, c'est une certaine *conception de l'autonomie locale* qui est remise également en cause, au nom de la solidarité. Le texte<sup>81</sup> comporte deux volets essentiels. D'une part, l'institution au sein de la DGF, qui alimente pour un tiers environ le budget de fonctionnement des communes (63 mmlF en 1991), d'un nouveau concours particulier au profit de certaines communes urbaines, dénommé "dotation de solidarité urbaine" (DSU), dont le montant, fixé à 400 mlF en 1991, doit être porté à 700 mlF en 1992 et 1 mmlF en 1993 - le taux d'évolution étant par la suite fixé par le comité des finances locales. Bénéficiaire de ce concours, les communes de moins de 10. 000 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen et dont le rapport entre le nombre des logements sociaux et la population est supérieur à 11% - cette dernière condition étant supposée remplie si le nombre des bénéficiaires des aides personnalisées au logement représente plus de 10 % de la population ; la répartition entre les bénéficiaires prend en compte la population, le potentiel fiscal, l'effort fiscal, le nombre de logements sociaux. L'originalité du dispositif vient cependant du fait que les crédits de la DSU ne s'imputent pas sur la masse d'ensemble de la DGF mais proviennent d'une diminution de l'attribution de garantie perçue par les communes de plus de 10. 000 habitants qui remplissent les trois conditions suivantes : une attribution de garantie de progression minimale qui représente 10% au moins (elle atteint parfois plus de 40%) du total de l'attribution DGF ; un rapport entre le potentiel fiscal et l'effort fiscal supérieur au potentiel fiscal moyen ; un rapport entre le nombre de logements sociaux et la population inférieur à 11%. Ainsi, c'est par la limitation de la progression des concours accordés aux communes les plus riches que la DSU est financée : au total, 429 villes bénéficient de la solidarité de 95 municipalités<sup>82</sup>. D'autre part, et parallèlement, un dis-

77. M. Coffineau, *Ass. Nat.* 15 novembre, *JO* p. 5378.

78. F. D'Aubert, *Ibid.* p. 5384 : "parler d'une grande réforme sociale, d'une avancée significative vers plus de justice, c'est tout bonnement de la mystification" (P. Auberger *Ibid.* p. 5399).

79. G. Hage, *Ass. Nat.* 19 novembre *JO* p. 5611.

80. J. C. Gayssot, *Ass. Nat.* 15 novembre, *JO* p. 5392.

81 Voir B. Bordron, "La Dotation globale de fonctionnement", *AJDA* août 1991, p. 513 ; Y. Jegouzo, "La recherche d'une meilleure solidarité financière entre les communes", *R. F. A. P.* n° 58, avril-juin 1991, p. 322-326.

82. Liste rendue publique le 31 juillet 1991 par le ministère de l'intérieur.

positif particulier est créé pour la région Ile-de-France, à travers un fonds de solidarité (d'un montant de 525 mlF) alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales d'une cinquantaine de communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie celui des communes de la région ; les ressources du fonds seront réparties entre les communes bénéficiaires (94) dans les mêmes conditions que pour la DSU.

Tout ce dispositif repose sur l'idée de *solidarité intercommunale*<sup>83</sup>, qui serait indispensable à la fois pour réduire les inégalités et les disparités de développement, lutter contre la ségrégation sociale et la "spirale de l'exclusion" et aider les communes à faire face à leurs missions<sup>84</sup>. Tout en admettant le bien-fondé de cet objectif<sup>85</sup> et en allant jusqu'à approuver le principe de l'institution de la DSU<sup>86</sup>, l'opposition, en dehors d'une critique des modalités techniques d'un texte élaboré selon elle dans la précipitation, avançait deux objections de fond : d'une part, la politique de solidarité aurait été de la responsabilité exclusive de l'Etat<sup>87</sup>; d'autre part, le principe de libre administration locale excluerait toute contribution autre que volontaire<sup>88</sup>. Dans sa décision du 6 mai 1991, le Conseil constitutionnel a fait justice de ces deux arguments : les conséquences financières minimales de la DSU pour les communes contributrices ne pouvaient "être regardées comme constituant une entrave à la libre administration des collectivités territoriales" ; et rien n'interdisait que le législateur instituât un "mécanisme intercommunal de redistribution de ressources" en Ile-de-France, compte tenu des "traits spécifiques" de cette région, le "prélèvement sur les ressources fiscales d'une collectivité territoriale dans le but d'accroître les ressources d'autres collectivités" devant seulement être "défini avec précision quant à son objet et à sa portée" - ce qui était le cas en l'espèce. Ainsi, le Conseil constitutionnel donne-t-il le feu vert à la conception plus nuancée de l'autonomie locale induite par le principe de solidarité.

L'importance de ces trois textes ne saurait donc échapper : l'accent mis sur le principe de solidarité a justifié la mise sur agenda de réformes qui touchent aux mécanismes traditionnels de partage des charges entre groupes et collectivités ; au nom de la solidarité, se trouvent ainsi remis en cause certains dogmes du droit public. Mais, à l'inverse, ces réformes expriment une vision renouvelée de la solidarité.

83. Aussi le gouvernement a-t-il accepté l'amendement de M. Noir tendant à intituler le titre 1 de la loi "De la solidarité financière entre les communes", (*Ass. Nat.* 20 Mars 1991, *JO* p. 162).

84. Exposé des motifs pp. 3 ss ; M. Delebarre, *Ass. Nat.* 20 Mars 1991, *JO* p. 82 et Sénat 2 avril *JO* p. 221. Voir aussi M. Rocard *Ass. Nat.* 18 décembre 1990.

85. Voir par exemple au Sénat les avis Faure (*Doc. Parlem.* n° 251) et Rufin (*Doc. parlem.* n° 252). Voir aussi P. Méhaignerie, *Ass. Nat.* 20 Mars *JO* p. 97.

86. En ce sens Y. Fréville *Ibid.* p. 117 ; C. Poncelet, *Sénat* 2 avril *JO* p. 229.,

87. En ce sens P. Mazeaud, *Ass. Nat.* 20 mars, *JO* p. 87.

88. R. Romani *Sénat* 3 avril *JO* p. 345.

## II. - UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA SOLIDARITE INHERENTE AU PARTAGE DES CHARGES

Même si leur impact concret est, dans l'immédiat, limité et si elles ne bouleversent pas les mécanismes traditionnels de financement des dépenses publiques, sociales ou locales, ces réformes n'en ont pas moins une *portée symbolique* considérable : le retentissement du débat qui s'est déroulé à leur propos, et qui contraste avec la faiblesse des enjeux pratiques, atteste suffisamment de cette importance ; à travers les arguments qui ont été échangés, c'est bien une réflexion d'ensemble sur les implications actuelles de l'idéal de solidarité qui a été esquissée, et les décisions du Conseil constitutionnel ont notamment contribué à préciser les contours juridiques du principe. Cet apport est double : tandis que leur adoption même démontre que la solidarité, loin d'être reléguée au rang des accessoires idéologiques inutiles, est une valeur en hausse dans les sociétés contemporaines (A), les réformes témoignent d'une conception renouvelée d'une solidarité qui implique aussi une meilleure répartition de l'effort contributif de chacun (B).

### A) Une valeur en hausse.

Conjuguées avec l'institution en 1988 du RMI, les trois réformes évoquées traduisent incontestablement une résurgence spectaculaire d'un thème qui était devenu au fil du temps une simple référence rituelle, un discours "systématiquement utilisé par les gouvernants pour justifier n'importe quelle mesure à caractère ou à finalité sociale"<sup>89</sup>. Si ce renouveau avait été déjà esquissé en 1981, notamment à travers la création du ministère de la solidarité, les contraintes économiques avaient conduit progressivement à reléguer au second plan l'idée de solidarité - même si certaines réformes, comme celle de l'indemnisation du chômage en 1984 pouvaient à juste titre s'en prévaloir : comme le constatait L. Fabius à l'occasion du Colloque sur "les nouvelles solidarités", "pendant ces années de crise, la solidarité a failli passer du rang de vraie conquête sociale à celui d'exigence minimum, face aux dangers de l'éclatement social et aux drames de la marginalisation. Elle a failli se satisfaire de l'idée que le progrès social était à la remorque de la réussite économique"<sup>90</sup>. 1988 constitue à cet égard un tournant, dans la mesure où la solidarité, non seulement redevient un des thèmes privilégiés du discours politique, mais encore est érigée au rang de priorité de l'action gouvernementale.

1° L'explication la plus simple de cette résurgence réside dans le *retour au pouvoir du parti socialiste*. Ce n'est évidemment pas le fait du hasard si, en 1988 comme en 1981, le déplacement du balancier politique vers la gauche a entraîné la mise en avant de l'idée de solidarité : comme le soulignait

89. M. Borgetto *op. cit.* p. 739.

90. *Op. cit.* p. 238.

L. Jospin<sup>91</sup>, "la lutte contre les inégalités pour le développement de la solidarité est une composante essentielle de l'identité socialiste". Pour le parti socialiste, le social est en effet "un emblème", un "repère fondamental"<sup>92</sup>, qui lui permet de marquer sa spécificité, en se positionnant par rapport à ses concurrents, en se "localisant" dans le champ politique : "c'est sur la priorité à donner aux mesures sociales et sur l'idée qu'il faut penser à la fois l'économique et le social que les socialistes construisent leur opposition à la droite et aux politiques libérales"<sup>93</sup>; et c'est sur l'attachement à un ensemble de valeurs, telles que l'égalité, la justice, la solidarité, la fraternité que se cristallise l'identité socialiste. Le social n'est donc pas pour le parti socialiste un enjeu comme un autre : "en tant que thème identitaire", posant "une question d'existence politique", il "exige de sa part une attention constante sur sa définition et sur sa prise en charge"<sup>94</sup>; occupant une position centrale dans son discours, en tant que principe de différenciation et de démarcation par rapport aux autres formations politiques, il constituera un point névralgique de l'action gouvernementale, sur lequel les socialistes feront preuve d'une sensibilité particulière.

Dans cette vision du social qui est celle des socialistes, le thème de la solidarité occupe une place de choix, comme en témoigne aussi bien le discours de P. Mauroy en 1981 que celui de M. Rocard en 1988 : plongeant ses racines très loin dans la pensée socialiste (Louis Blanc et Proudhon), la solidarité est l'un des éléments spécifiques de l'idéologie socialiste ; les communistes au contraire expriment de fortes réserves vis-à-vis d'un principe qui, à leurs yeux, fait abstraction de la lutte des classes, et leur opposition aux réformes s'est fondée notamment sur l'idée qu'"il est illusoire de prétendre substituer une solidarité quelconque entre les riches et les pauvres"<sup>95</sup>. La promotion de la solidarité après 1988 apparaît sous cet angle comme l'expression de la logique concurrentielle qui gouverne le champ politique : les enjeux sociaux étant "l'une de ces questions privilégiées autour desquelles se développe la lutte des classements politiques"<sup>96</sup>, le recours au thème de la solidarité permet aux socialistes de marquer leur différence, au moment même où celle-ci semble s'effacer sous la contrainte du réel ; l'invocation de la solidarité offre de surcroît aux socialistes la possibilité de placer leurs adversaires sur la défensive, du fait des connotations positives qui s'attachent à ce terme.

2° La promotion de la solidarité déborde cependant le simple jeu d'une stratégie de démarcation idéologique. En témoigne le *consensus politique* remarquable autour de l'idée de solidarité. Certes, ce consensus est relatif. La

91. "Une nouvelle réflexion pour franchir de nouvelles étapes", *Nouvelle revue socialiste* n° 75, 1985, p. 3.

92. Y. Poirmeur, préc. p. 58 et 72.

93. Y. Poirmeur, préc. p. 69.

94. A. Collovald, B. Gaïti, "Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée", in *Le "social" transfiguré*, op. cit. p. 29.

95. F. Thiémé, *Ass. Nat.* 21 octobre 1988, *JO* p. 1166.

96. D. Caxie, "Les contradictions de la représentation politique", in *Le "social" transfiguré*, op. cit. p. 195.

position marginale occupée dans le champ politique, qui se traduit par un "discours d'exposition"<sup>97</sup> sur le social, entraîne une prise de distance critique vis-à-vis de la solidarité : tandis que le parti communiste, qui se pose en champion des plus démunis, y voit un simple leurre, le front national, qui s'attache à la défense d'intérêts catégoriels, est partisan d'un "social minimal"<sup>98</sup> ; la solidarité est rejetée précisément parce qu'elle se présente comme un discours consensuel. A droite, si l'on dénonce une utilisation "purement idéologique"<sup>99</sup> du thème de la solidarité, ainsi qu'une vision manichéenne conduisant à opposer "les bons et les méchants, les pauvres et les riches, le XVIème arrondissement de Paris et le Kremlin-Bicêtre"<sup>100</sup>, la solidarité fait l'objet d'une adhésion de principe, maintes fois réitérée au cours des trois débats : les très vives réactions suscitées par les quelques interventions mettant en cause l'allergie de la droite à toute réforme allant dans le sens d'une plus grande justice sociale<sup>101</sup> montrent bien que l'opposition n'entend pas laisser aux socialistes "le monopole de la solidarité" ; au contraire, elle cherche à se poser en défenseur d'une solidarité plus authentique, en critiquant la conception bureaucratique, centralisatrice et contraignante qui serait celle des socialistes<sup>102</sup>. Comme le disait de façon particulièrement claire G. Gantier<sup>103</sup>, "RMI, CSG, DSU même combat ? Dans le domaine social, la méthode Rocard tient toujours en trois lettres. Il s'agit, en faisant appel aux bons sentiments et en piégeant ainsi bon nombre de nos collègues, d'apporter des solutions en trompe l'œil, mais à vocation essentiellement électoraliste, à de vrais problèmes sociaux qui appelaient de véritables solutions". Ce consensus se traduira de manière spectaculaire à l'occasion du débat sur le RMI<sup>104</sup> : même si ce consensus recouvre certaines divergences, qui ne sont pas seulement techniques mais touchent, à travers la conception du lien entre allocation et insertion, à des problèmes de fond<sup>105</sup>, l'essentiel est bien qu'un accord général se soit manifesté sur l'idée que la collectivité se doit de garantir à chacun de ses

97. A. Collovald, B. Gaïti *préc.* p. 19.

98. Néanmoins, Y. Piat -ancien député du front national - estime à propos de la CSG que "tous les français sont d'accord pour participer au prorata de leurs revenus à un effort de solidarité entre citoyens" (*Ass. Nat.* 15 novembre 1990, *JO* p. 5417) et M. F. Stirbois estime à propre de la DSU qu'"en soi le système de la péréquation n'est pas mauvais" (*Ass. Nat.* 20 mars 1991, *JO* p. 127).

99. G. Gantier, *Ass. Nat.* 21 octobre 1988, *JO* p. 1145 ; G. Tranchant, p. 1149.

100. G. Gantier, *Ibid.* p. 1163. Dans le même sens J. Tibéri, *Ass. Nat.* 20 mars 1991, *JO* p. 120 G. De Robien, p. 125 ; S. Charles, p. 143 etc...

101. J. P. Brard, *Ass. Nat.* 21 octobre 1988, *JO* p. 1151 et 1239 ; J. Anciant, *Ass. Nat.* 15 novembre 1990, *JO* p. 5405 et surtout P. Mauroy, *Ass. Nat.* 19 novembre 1990 *JO* p. 5617 ("Une nouvelle fois, la droite tente de paralyser une initiative de justice et de solidarité") à propos de la CSG et J. Auroux (qui dénonce "les militants de l'égoïsme local" qui est "contraire à l'idée même de nation et de collectivité nationale" - discours jugé "scandaleux" par l'opposition) à propos de la D. S. U.

102. R. Romani, *Sénat* 2 avril 1991, *JO* p. 242-245.

103. *Ass. Nat.* 21 mars 1991, *JO* p. 145.

104. Adopté le 12 octobre 1988 par l'Assemblée nationale à l'unanimité moins trois voix, puis à l'unanimité le 1 décembre.

105. L'opposition résidant entre les partisans de l'affirmation d'un droit inconditionnel à l'allocation et ceux qui souhaitent que ce droit soit lié à une obligation d'entrer dans le dispositif d'insertion (R. Lafore, *préc.* p. 568).

membres un minimum de ressources pour faire face aux nécessités de l'existence ; ce consensus sur le RMI, explicite dès la campagne présidentielle, existe au moins sur le principe de l'institution de la CSG et de la DSU.

Ce consensus peut être expliqué par la nature particulière des questions sociales qui, tout en servant de principe générateur des clivages politiques, présentent "cette propriété spécifique importante qu'elles bénéficient d'un accord massif, à défaut d'être parfaitement unanime, de la population"<sup>106</sup>: tous les sondages démontrent un très fort attachement aux dispositifs de protection sociale et à l'idée de solidarité ; de ce fait, les clivages politiques autour des enjeux sociaux seront "généralement refoulés, déniés, déplacés ou euphémisés". Néanmoins, on ne saurait faire pour autant abstraction de données contextuelles. 1988 succède en effet à une période pendant laquelle le problème de la protection sociale avait été fortement débattu<sup>107</sup>, en donnant lieu à de vifs affrontements sociaux et politiques : la mise en évidence des risques et des maigres profits attachés à un conflit ouvert sur ce terrain a entraîné une "neutralisation du problème", très nette au moment de la campagne présidentielle. Le recours au "label solidarité"<sup>108</sup> apparaît alors comme l'instrument d'une reformulation de la problématique du social : le mot "solidarité" devient, à tous les niveaux et sur le plan local aussi, "un point de passage obligé, un" mot outil "du discours électoral dont personne ne saurait désormais ignorer les bénéfiques" ; structuré autour du thème de la solidarité, érigée en référence commune et incontestable, le débat porte désormais, non plus sur son principe même, mais sur ses modalités de réalisation.

3° Cette résurgence du thème de la solidarité ne va pas sans quelque *équivoque*. D'une part, la problématique de la solidarité a changé. Ce qu'on met désormais sous le vocable de solidarité, c'est avant tout la lutte contre les exclusions de toute nature<sup>109</sup>: de "nouvelles solidarités" sont devenues nécessaires parce qu'on assiste à un "élargissement de l'exclusion"<sup>110</sup>. Ainsi conçue, la solidarité, non seulement appelle des actions préventives tout autant que réparatrices<sup>111</sup>, mais encore change de fondement et de signification : alors que la solidarité traditionnelle partait du constat objectif, "scientifique", de l'interdépendance sociale, les nouvelles solidarités mettent plutôt l'accent sur le respect de l'Autre, sur les droits de l'Homme ; ainsi voit-on apparaître une

106. D. Gaxie, "Des points de vue sociaux : la distribution des opinions sur les questions sociales", in *Le "social" transfiguré, op. cit.* p. 158.

107. F. Sawicki, préc. p. 189 ss.

108. P. Lehingue, "Représentation et relégation : le "social" dans les débats politiques locaux", in *Le "social" transfiguré, op. cit.* p. 131.

109. Voir les huit table-rondes du Colloque sur *Les nouvelles solidarités, op. cit.*

110. B. Kouchner (*op. cit.* p. 5) : "on est exclu parce qu'on n'a pas obtenu ou perdu son travail, on est exclu parce qu'on n'a pas de logement, on est exclu parce qu'on n'a pas accès aux soins, parce qu'on est immigré, parce qu'on est réfugié. On est exclu parce qu'on a le SIDA".

111. "La solidarité ne doit pas seulement viser à recoller les morceaux, elle doit aussi, chaque fois que c'est possible, contribuer à éviter la casse" : ce n'est plus seulement la "réponse de l'urgence", mais aussi "l'intelligence de la prévention" (L. Fabius, *op. cit.* p. 239).

dimension nouvelle qui, débordant le cadre strict de la solidarité, évoque le vieil idéal républicain de la fraternité<sup>112</sup>. Et ce n'est pas le fait du hasard si les thèmes de la solidarité et de la fraternité se trouvent associés, voire confondus, dans le discours politique<sup>113</sup>. D'autre part, l'avenir du discours de la solidarité apparaît incertain pour plusieurs raisons convergentes : la banalisation d'un thème qui tend à réduire son efficacité symbolique<sup>114</sup>; l'accent mis à nouveau, comme par l'effet d'un mouvement pendulaire, sur l'impératif industriel, qui relègue la solidarité au second plan ; enfin, et plus généralement, la hiérarchie des enjeux politiques qui frappe le social d'une "indignité relative"<sup>115</sup>. Même si elle est devenue une référence incontournable, la solidarité ne saurait, selon toute probabilité, s'imposer comme le thème central et dominant autour duquel se structure tout le discours politique.

Au-delà de cette contribution apportée à la promotion du thème de la solidarité, se profilent à travers les réformes un certain nombre d'implications nouvelles.

### ***B) Des implications nouvelles.***

La résurgence du thème de la solidarité est assortie d'une inflexion de son contenu. La conception de la couverture des risques sociaux, tout d'abord, a changé, comme l'atteste parfaitement l'exemple du RMI<sup>116</sup>. L'accent mis sur la notion d'*insertion*, à côté du droit à l'allocation, traduirait une "acception active de la solidarité"<sup>117</sup>, qui ne se borne plus au simple octroi d'une aide financière, mais s'efforce de lutter contre l'exclusion sociale : l'originalité du RMI réside dans l'articulation d'un dispositif d'assistance classique, sous forme d'une "prestation monétaire différentielle d'aide sociale générale", et d'un mécanisme visant à permettre la réinsertion dans les circuits économiques et sociaux ; par là, on sortirait de la logique de l'assistance<sup>118</sup> à laquelle se réduit trop souvent la solidarité pour opérer "une véritable révolution dans notre droit social"<sup>119</sup>. Si on peut voir dans ce dispositif le signe d'un "retour au vieux dyptique des droits et des devoirs" entraîné par la dilution du risque et la faillite de l'assurantiel<sup>120</sup>. L'affirmation du droit à l'allocation

112. M. Borgetto *op. cit.* p. 767 ss.

113. Pour F. Mitterrand, il convient de ne pas opposer les termes de fraternité et de solidarité : "le premier a une résonance plus morale, le second une résonance plus sociale. Mais ils veulent dire la même chose" (*L'Express*, 14-20 juillet 1989). Quant à M. Rocard, il parlait lors de la clôture des Assises sur "les nouvelles solidarités" du 14 janvier 1989, d'une "éthique de solidarité et de fraternité renouvelée et approfondie". Voir aussi C. Evin *op. cit.* p. 357.

114. La solidarité ne serait-elle pas un "mot devenu a-sémantique par sur-sollicitation" (P. Lehingue, *préc.* p. 131) ?

115. D. Gaxie, *préc.* p. 197.

116. B. Fragonard, "Le RMI : une grande ambition", *Droit social* n° 7-8, juillet-août 1989, p. 573 ss.

117. C. Evin, *op. cit.* p. 361.

118. F. Ewald, *op. cit.* p. 15 ss.

119. M. Rocard, *op. cit.* p. 367 ss.

120. R. Lafore, *préc.* p. 565.

étant assortie de l'exigence d'une contrepartie (l'obligation de s'engager dans un processus d'insertion) -, il n'en reste pas moins que l'innovation est de taille. L'autre originalité du RMI réside dans l'appel fait au *partenariat* associatif, notamment au niveau des actions d'insertion : le RMI viendrait "régénérer ou rafistoler une solidarité confisquée et appauvrie par l'Etat dans les réseaux de la protection sociale"<sup>121</sup>; il s'agirait, par "une stratégie pluraliste", de rompre avec les lourds mécanismes redistributifs de l'Etat providence pour "réencastrer la solidarité dans la société" en recherchant une "nouvelle économie du lien social"<sup>122</sup>. Le RMI serait ainsi le modèle de ces "nouvelles solidarités" imposées par les nouvelles formes d'exclusion sociale. Mais l'inflexion se manifeste aussi par l'émergence d'une nouvelle logique de redistribution.

1° Au cœur de la conception de la solidarité à laquelle se réfèrent les trois textes, il y a l'idée d'une *répartition plus juste*, plus équitable des charges sociales. Appliquée aux prélèvements, l'idée de solidarité a trouvé en France une double traduction : d'une part, au niveau fiscal, elle a justifié l'instauration de l'impôt progressif sur le revenu ; d'autre part, au niveau social, elle a justifié le recours à un système de cotisations. L'instauration de l'impôt progressif sur le revenu, préconisé par la doctrine solidariste, a entraîné, au début du siècle<sup>123</sup>, une mutation fondamentale dans la conception de l'impôt : l'impôt n'est plus, dès lors, conçu comme le paiement d'un service rendu, mais comme un "geste de solidarité"<sup>124</sup>, sous-tendu par une préoccupation de justice sociale ; le principe de solidarité constitue désormais le véritable fondement du prélèvement fiscal. Et c'est en effet par l'impôt progressif sur le revenu que s'opère en France une redistribution verticale, des riches vers les pauvres : mais on sait que le produit de cet impôt est faible (13 % des recettes fiscales), surtout en comparaison d'autres pays ; et la multiplication des avantages particuliers limite la portée de la solidarité.

Le financement du système de protection sociale, construit dans le cadre d'une *solidarité professionnelle* - il s'agissait de protéger contre les risques professionnels d'abord, puis contre les risques de l'existence ensuite, les travailleurs, puis par extension leur famille - et sur la base d'une *logique assurantielle*, était assuré pour sa part par la voie de cotisation proportionnelles et plafonnées : dès lors, la redistribution était seulement "horizontale"<sup>125</sup> et la solidarité conçue de manière catégorielle. Ce système a, on l'a dit, progressive-

121. R. Lafore, *Ibid.* p. 573.

122. "Des dispositifs partenariaux, faisant la plus grande part à la société civile et visant à organiser la conjonction des initiatives sociales dans un cadre régulé par l'Etat et les collectivités publiques, voilà ce que doit être la philosophie de notre politique sociale" (C. Evin, *op. cit.*).

123. Le principe de progressivité a été introduit par la loi du 15 juillet 1914 ; la réorganisation des impôts cédulaires sera opérée par la loi du 31 juillet 1917.

124. J. N. Jeanneney, "La bataille de la progressivité sous la Troisième République", *Pouvoirs*, n° 23, 1982, p. 21 ss.

125. J. Fournier, N. Questiaux, *op. cit.* ; J. Bordeloup, "Les idéaux de la Révolution et la sécurité sociale à l'épreuve d'une société éclatée", *Droit social* 1990, n° 4, p. 347 ss.

ment évolué, du fait de la généralisation et de la compensation des régimes, vers une conception élargie de la solidarité ; corrélativement, le dé plafonnement des cotisations<sup>126</sup>, le recours à des prélèvements exceptionnels assis sur les revenus et la fiscalisation de certaines dépenses<sup>127</sup> ont infléchi la conception du financement. On voit s'accélérer à travers la CSG cette évolution : le déclin de la conception professionnelle de la sécurité sociale justifie le recours à des modes de financement davantage conformes à l'idée de solidarité nationale<sup>128</sup>; et l'idée d'une démarcation plus claire entre les deux types de dépenses liées à la protection sociale, celles relevant de la solidarité nationale et financées par l'impôt, celles relevant de l'assurance et financées par cotisations, progresse<sup>129</sup>. Par le biais de cette fiscalisation croissante, le système de protection sociale est à son tour gagné par une logique de redistribution verticale ; cette même logique, par laquelle les riches sont invités à aider les plus défavorisés, est évidemment plus apparente encore dans les deux autres réformes.

2° Cette "conception renouvelée" de la solidarité a recueilli en fin de compte un assez large consensus. Certes, l'idée de "faire payer les riches pour les pauvres" a été jugée parfois "sommaire" ou "inadaptée au problème posé"<sup>130</sup>, voire comme l'expression d'un "socialisme primaire"<sup>131</sup>; mais un accord a été souvent exprimé sur les objectifs poursuivis, quitte à ce que soient critiquées les modalités retenues : tout se passe comme si l'opposition, gardant sans doute en mémoire "l'erreur politique qu'a été la suppression de l'IGF en 1986"<sup>132</sup>, craignait de prêter le flanc à l'accusation de défense des privilégiés. Plus significativement encore, le principe d'une fiscalisation des dépenses de solidarité a été généralement approuvée<sup>133</sup>. Il reste que l'opposition manifestée par la quasi totalité des syndicats à l'égard de la CSG montre la persistance d'un fort attachement à la conception traditionnelle de la sécurité sociale.

Reste à savoir quelle sera la portée concrète de ces réformes. Si le produit de l'ISF (4,5 mmlF), de la CSG (37,5 mmlF) et de la DSU (1mmlF) n'est pas négligeable, il est cependant faible au regard des masses financières en jeu ; même si l'ISF a permis de financer en partie le RMI, si la CSG constitue un moyen de résorber le déficit de la sécurité sociale et si la DSU permettra de

126. Devenu effectif en 1983 pour l'assurance maladie et en 1990 pour la branche famille.

127. Chômage de longue durée (12 mmlF), minimum vieillesse (19 mmlF)

128. J. Bichot "CSG : la solidarité professionnelle se meurt, vive la solidarité nationale", *Droit social* 1991, n° 1, p. 74 ss.

129. A. Vernholes, "L'amorce d'une réforme fiscale", *Le Monde* 16 novembre 1990 : J. J. Dupeyroux, "CSG : l'incohérence", *Le Monde* 27 avril 1991.

130. Voir pour l'ISF, G. Tranchant, *Ass. Nat.* 21 octobre 1988, *JO* p. 1150 et pour la DSU P. Girod, *Sénat* 2 avril 1991, *JO* p. 221.

131. G. De Robien, *Ass. Nat.* 20 Mars 1991, *JO* p. 125.

132. A. Richard, *Ass. Nat. Ibid.*, p. 82.

133. Sauf par le parti communiste qui a vu dans la distinction entre "dépenses de solidarité" et "dépenses de protection sociale", "la voie de l'instauration d'une protection sociale à plusieurs vitesses" (J. C. Gayssot, *Ass. Nat.* 15 novembre 1990, *JO* p. 5392 et G. Hage, *Ass. Nat.* 19 novembre, *JO* p. 5611).

mener des actions dans des quartiers en difficulté, leur impact est marginal et ils n'apportent qu'un financement complémentaire. Toutefois, leur institution peut avoir un *effet d'entraînement* qui a été précisément redouté à l'occasion des débats parlementaires. L'expérience a cependant montré que, pour l'instant au moins, cette dynamique n'existe pas : le choix effectué en juin 1991 de relever de 0,9 % les cotisations d'assurance maladie plutôt que d'augmenter la CSG est à cet égard significatif ; par ailleurs, les projets de retour partiel à la technique de la capitalisation en matière de retraites montre que la "sortie vers le haut", par la voie de la solidarité n'est pas la plus probable pour résoudre la crise du système de protection sociale.

La résurgence du thème de la solidarité doit donc faire l'objet d'une interprétation prudente : si elle n'est pas restée cantonnée au niveau du discours et elle a bien débouché sur un ensemble de mesures concrètes, cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit appelée à transformer en profondeur les principes d'agencement et les modes de construction des politiques sociales. Néanmoins, cette résurgence montre que toute représentation, même transformée en référence rituelle, peut voir, à la faveur de certaines mutations économiques, sociales ou politiques, ses potentialités brusquement réactivées et se transformer en moteur de changement.