



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent survenir dans chaque copie.

Concours interne

3^{ème} épreuve d'admissibilité : Question contemporaine

Meilleure copie

Note : 17/20

Doit-on attendre de l'Etat qu'il protège le
citoyen de tous les risques ?

En 1898, le législateur français institue l'indemnisation du risque d'accident du travail, protégeant l'ouvrier et obligeant le patronat à davantage se prémunir contre ces risques. En créant une norme favorable au plus faible, la loi de 1898 prend acte de l'existence de risque "possible", prévoit son indemnisation et sa prévention et ouvre la voie au développement, en France, d'un Etat social.

Rupture dans le droit social, la loi de 1898 n'est cependant pas le premier moment où l'Etat s'érige en protecteur face à des risques possibles. La première protection est celle contre la guerre extérieure et contre les désordres à l'ordre public. Dès le XV^e siècle, avec les tentatives d'uniformisation du droit sur le royaume, l'Etat moderne s'engage dans ce rôle tout en concentrant ces pouvoirs d'user de la force légitime entre ses seules mains.

L'évolution majeure que constitue l'ère pré-industrielle puis les XVIII^e et XIX^e siècles tient dans l'élargissement de la notion de risque. L'industrialisation emporte avec elle l'émergence de nouveaux risques, risques de catastrophe minière ou industrielle, risque de paupérisation, risque d'insalubrité, risques commerciaux aussi, contre lesquels les élites vont demander une protection à l'Etat. Nos sociétés contemporaines ont encore davantage élargi la notion de risque, ajoutant progressivement la nécessaire protection contre les risques sociaux (maladie) ou liés au travail, puis contre les catastrophes, naturelles, écologiques, industrielles ou financière, enfin contre le terrorisme.

Le récent débat autour de la loi pour la sûreté de l'Etat pose les limites de cette action hypertrophiée, et interroge à la fois sur les attentes sociales d'un Etat toujours plus protecteur, y compris contre l'imprévisible, et les limitations de la démocratie que les mêmes protections induisent. Une société corsetée de prescriptions et de contraintes, censés la protéger de tout et de tous, y compris d'elle-même, peut elle être encore démocratique et garantir les libertés fondamentales ? Doit on attendre de l'Etat qu'il assure cette protection universelle ? L'Etat protecteur du corps social s'est progressivement construit, englobant avec la modernisation une prévention de risques multiformes et reconnaissant une attente accrue d'action publique (I).

Cette exigence élevée de protection est aujourd'hui remise en cause et interroge l'essence démocratique de nos sociétés, rendent nécessaire non seulement une modernisation de l'action publique mais une réflexion sur l'émergence d'autres formes de solidarités (II).

I/ la construction progressive d'un Etat protecteur face aux risques s'est accompagnée d'une exigence renforcée d'action publique.

A) limité à la protection de l'ordre public par l'existence d'autres formes de protection, l'Etat a vu son action s'élargir conjointement à la montée de l'individualisme et à la modernisation des sociétés.

La conception d'un Etat protecteur contre la guerre et contre les désordres intérieurs (le vol, la violence, l'accaparement des biens) s'exprime aussi bien avec les premières tentatives d'unification du royaume que dans les écrits du XVI^e ou du XVII^e siècle. Ces fonctions régaliennes attribuées à l'Etat permettent de s'opposer aux chefs de guerre et sont, comme le montre Hobbes dans son Leviathan, le seul moyen de réguler une société dans laquelle, à l'état de nature, "l'Homme est un loup pour l'Homme".

Cette conception justifie l'Etat centralisateur tel qu'il s'érige en France mais peut aussi se développer sur des territoires plus morcelés ou fragmentés, les Etats princiers allemands ajoutent à cette protection contre la guerre celle de la protection religieuse. De fait, l'Etat se substitue déjà aux rôles protecteurs qui étaient exercés par les seigneurs ou par l'Eglise, ouvrant leurs portes en cas de danger, regroupant fidèles et sujets en leur sein.

La modernité de la première révolution industrielle et la Révolution Française sont l'occasion de l'émergence d'une conception plus large de l'Etat protecteur. Il s'agit aussi bien de garantir la protection de l'ordre social (et non plus seulement public) contre ses déviances mais aussi de protéger la société industrielle et urbaine des risques qu'elle-même engendre.

Le Grand Enfermement, étudié par Michel Foucault, signe le début d'une coercition permettant d'éliminer – en les enfermant – ceux qui sont jugés déviants et porteurs de risques pour la société.

À l'image des lazarets réservés aux pestiférés, encore utilisés lors de l'épidémie de 1831-32 en France, on développe asiles et hôpitaux non pas uniquement pour soigner, mais pour enfermer. Pauvres, mendiants, vagabonds que la société médiévale tolérait, fous aussi comme l'a montré M. Foucault dans la Folie à l'âge classique, vieillards et indigents peuplent les prisons-asiles. L'Angleterre, avec ses "Poor laws" du début du XVIII^e siècle, procède sur le même modèle comme l'a démontré G. Proccaci. La protection de la société contre les déviances passe par cette exclusion organisée et par l'action de l'Etat qui finance cet enfermement. Le XIX^e siècle napoléonien ne sera pas avare de ces modalités, comme en témoignent Métray pour accueillir les enfants en marge de la société ou les bagnes, de Cayenne, d'Algérie ou de Nouvelle-Calédonie, pour les proscrits et bannis politiques.

L'Etat développe aussi une législation protectrice contre le risque industriel. La prise de conscience de ce risque émane des médecins – les tableaux de Villermé en 1850 donnent naissance à la grande loi de Salubrité Publique, première forme de norme sociale et urbaine (si l'on excepte l'alignement que l'on doit à Sully).

Cette protection de la santé publique engage l'Etat dans une forme d'Etat Social, même si il est plus question ici d'interdire que de protéger ou d'indemniser. Jacques Donzelot, dans l'invention du Social, montre que d'autres aspects naissent de cette modernité de 1848, à laquelle on peut rattacher les Ateliers Nationaux de Louis Blanc.

Cet élargissement ne s'achève pas au mitan du XIX^e siècle et se poursuit, progressivement et dans une forme de plus en plus élaborée, car accompagnée d'assurance contre les risques, avec la législation sociale de la III^e République et l'instauration de la sécurité sociale en 1945. Cette évolution n'a pu exister que grâce à (ou à cause de) l'affaiblissement des autres formes de solidarités collectives, prenant auparavant en charge ces risques. Confréries, jurandes et corps de métiers, familles et église perdent ainsi pieds, face à la déchristianisation précoce de la France montrée par M. Vovelle ou face aux coups d'arrêt législatifs contre les corporations et les solidarités de métiers (décret d'Allende et loi le Chapelier).

B) l'augmentation du sentiment d'insécurité face aux risques économiques, sociaux voire écologiques accentue la demande sociale d'un Etat protecteur et régulateur, discréditant – du moins en France – la conception libérale d'un Etat modeste.

Nos sociétés contemporaines sont marquées par un sentiment d'insécurité de plus en plus exprimé socialement et face à des risques multiformes. La crise économique a renforcé la demande de protection en cas de chômage qui, certes, n'est pas assurée par l'Etat, mais est régulée par lui. La sécurité sociale a légitimé l'intervention de l'Etat dans la protection du risque maladie, là où les mutuelles, depuis Napoléon III et la IV^e République (loi de 1872) avaient joué ce rôle laïc de nouvelles solidarités. La demande sociale exige de l'Etat la protection et l'indemnisation, à un niveau minimum, contre tout risque de perte de revenu, acceptant toutefois la prise en charge du complément par les mutuelles ou assurances sociales non sans accentuer les inégalités. L'Etat providence français réduit certes ces inégalités mais ne les fait pas disparaître.

Aujourd'hui les demandes de protection s'élargissent encore davantage. L'Etat, en tant de producteur de normes, doit prévenir les risques naturels par des périmètres de protection, puis les risques technologiques. Il doit protéger le bâti ancien et les monuments remarquables : de Mérimée à Malraux, l'Etat étend son rôle et son action afin de conserver, là les traces du passé, ici le littoral ou les espaces naturels. L'économie mondialisée et l'internet ne sont pas exclus de ces champs : l'Etat légifère, interdit, protège le citoyen contre l'utilisation des données personnelles (CNIL), contre les discriminations (création de la HALDE), contre le risque météorologique aussi par la publication de niveaux d'alertes. Se protéger des risques de violence enfin, tant sur le territoire national que face au terrorisme, apparaît aux yeux des citoyens comme une priorité. L'exigence d'une police omniprésente, voire omnisciente, qui devrait être capable d'arrêter l'islamiste radicalisé avant le passage à l'acte, se heurte toutefois à une contradiction apparue lors des débats sur la loi pour la sécurité nationale : Comment concilier cette exigence sécuritaire à un état démocratique et au respect des libertés fondamentales ? Le film Minority Report en avait déjà montré tous les enjeux, comme, bien avant lui, M le maudit de Fritz Lang.

Cette demande sociale d'un Etat protecteur discrédite la voie d'un Etat libéral et plus modeste tel que le défendaient Alexis de Tocqueville ou Benjamin Constant. La tradition centralisatrice qui est la notre ajoute encore davantage de critique à ce libéralisme politique que l'on pare de tous les maux du libéralisme économique. La faible présence des libéraux dans le débat public peut en partie s'expliquer par cette tradition.

*

* *

II/ Cette exigence de protection est toutefois remise en cause, en particulier par sa soutenabilité financière, et elle interroge l'essence démocratique de notre société. Il semble ainsi nécessaire de penser la modernisation de l'action publique comme d'envisager l'émergence d'autres formes de solidarités.

A) Cette exigence fait naître des risques majeurs pour notre société, allant de la soutenabilité financière à l'émergence de solutions populistes ou autoritaires.

La situation actuelle des finances publiques et le poids de la dette peuvent être un risque majeur de non pérennisation du haut système de protection aujourd'hui permis et financé par l'Etat. Le risque vieillesse, celui du chômage et celui de la santé peuvent être remis en cause, en particulier pour ceux qui se basent sur une répartition des cotisations actuelles sans pouvoir être certain d'assurer le minimum lors de la retraite, d'ici 20 ou 30 ans. La solidarité intergénérationnelle ne joue plus à plein dans un monde marqué par le vieillissement, l'allongement de la vie et la crise économique. Cette réalité financière oblige à questionner le modèle d'un Etat protecteur – et ce malgré la demande sociale.

Plus fondamentalement, le risque de perversion du système et de coercition des libertés publiques existe ; le Léviathan de Hobbes donne naissance à un Etat despote non contrôlé par les citoyens. La demande de protection face aux risques de violence ou de crise grave peut aboutir aux pleins pouvoirs, avec l'exemple historique de juin 1940 où la III^e République signe son propre arrêt de mort, donnant au Maréchal Pétain, "le vainqueur de Verdun", les pouvoirs de protéger la France. Plus loin de nous, les lois interdisant la presse (loi de 1815 contre les lois séditions, Censure de la librairie et de la presse) sont les outils d'un Etat protecteur, parfois social (Napoléon III), contre la démocratie. Le besoin de protection face à un catastrophisme ambiant et généralisé apparaît comme un réel déficit à nos sociétés démocratiques.

B) le défi de notre société démocratique sera ainsi de parvenir à moderniser l'action publique, à envisager d'autres formes de solidarités et à redonner toute sa place au citoyen dans la cité.

Pour des raisons tenant aussi bien à l'insoutenabilité financière de notre système qu'aux risques démocratiques, il semble nécessaire de penser autrement l'action de l'Etat, faire mieux (et non pas moins) et autrement.

En focalisant l'action sur la prévention et surtout l'indemnisation des risques, l'Etat perd la possibilité d'autres formes d'action publique. Il n'a plus les moyens d'être un Etat innovateur, un Etat entreprenant (avec quelles limites ?), un Etat stratège. Il n' "ose [pas] le risque" pour reprendre les mots du Président du Conseil d'Etat, et, n'étant plus lui même un modèle ou un soutien, limite la volonté d'aller de l'avant de notre société. Il conviendrait donc de modifier de manière substantielle l'action publique, à la fois en réformant la protection sociale et en s'interrogeant sur les priorités de l'Etat en ce domaine (réduire les inégalités vs l'universalisme des prestations sociales, y compris à ceux qui, par ailleurs, sont personnellement protégés), mais aussi en réaffectant les ressources au soutien du risque – en particulier du risque économique. L'Etat protecteur est aujourd'hui limité dans son action car la croissance ne lui permet plus d'agir : il faut donc trouver les leviers d'une croissance retrouvée.

La protection des citoyens peut aussi relever d'autres formes de solidarité, associative, caritatives, mutuelles. Ici se pose la question de l'atomisation des individus au sein des sociétés démocratiques et du risque essentiel que cela fait peser à la nature même de notre démocratie, comme l'a montré D. Schnapper dans son dernier essai.

Le refus de la politique telle qu'elle est aujourd'hui menée semble développer un rejet et un recours aux extrêmes : favoriser d'autres solidarités peut être un moyen de relever le défi d'une société inclusive et protectrice mais moins dépendante du rôle du seul Etat.

Enfin, il conviendrait de redonner au citoyen toute sa place dans la cité. Car si la demande sociale exige davantage de protection, et que cette protection n'est envisagée que par l'Etat, c'est que le citoyen s'attend à ce que l'Etat assure cette protection – là où, en communauté, en s'assurant personnellement, avec un simple esprit de précaution, il pourrait prévenir ces risques. Bien entendu, certains domaines doivent rester du monopole de l'Etat, en particulier celui de la violence légitime chère à Max WEBER ; mais la prévention peut être aussi l'affaire de tous et permettre, certainement, de lutter aussi contre l'individualisme de nos sociétés contemporaines.

*
* *

Le catastrophisme ambiant, relayé par les médias et rappelé de manière systématique, ne favorise pas la mutation nécessaire de l'Etat contemporain. Protecteur, d'abord de manière limitée, puis de plus en plus active au fur et à mesure de l'émergence d'une peur des catastrophes, l'Etat doit pourtant engager cette mue, pour garantir entièrement toutes les libertés, pour donner plus de force au risque qui reste le moteur de l'action, qu'elle soit action publique ou privée. Il semble ainsi difficile d'attendre que l'Etat assure cette protection universelle qu'est le signe de sociétés apeurées, par l'avenir comme par la modernisation, par l'anti-conformisme comme pour les migrants. Réajuster le rôle de l'Etat dans la protection des risques permettrait certainement à la société française de répondre aux défis du XXI^e siècle.