

L'URSS et ses citoyens : une bien aléatoire protection

Grégory DUFAUD

En dépit des ambitions universalistes du système soviétique à ses débuts, le système de protection sociale qu'il mit en place fut rapidement discriminatoire et insuffisamment généreux. Dans son ouvrage, D. Caroli envisage la protection sociale comme un prisme d'étude des dysfonctionnements de l'État soviétique.

Recensé : Dorena Caroli, *Histoire de la protection sociale en Union soviétique (1917-1939)*, Paris, L'Harmattan, 2010, 316 p. (avec une préface de Roberto Sani)

En 1932, Beatrice et Sidney Webb, illustres figures du socialisme britannique, voyageaient en Union soviétique. Ils en revinrent si impressionnés par le développement économique et la politique sociale qu'ils parlèrent, dans l'ouvrage rédigé à leur retour, d'une « nouvelle civilisation »¹. De ses échanges avec les époux Webb, William Beveridge tira pour partie la matière de son rapport sur la sécurité sociale rendu public en 1942, qui inspira la mise en place de l'État-providence en Europe dans l'après-guerre. Mettant à distance la vision qu'en avaient les Webb tout comme l'approche institutionnelle que les historiens adoptèrent ultérieurement², Dorena Caroli se penche sur la « protection sociale », *sotsial'noe obespetchenie* en russe, à l'aide d'une documentation d'une grande richesse : archives, imprimés ou encore lettres. Elle se concentre sur l'assurance et l'aide sociale, qui furent soumises à des changements notables tout le long de l'entre-deux-guerres, tant du point de vue des institutions que des catégories protégées. Elle montre que la protection sociale fut façonnée à la fois par des choix politiques forts, idéologiques pour le dire vite, et par la nécessité de traiter de problèmes sociaux dont l'ampleur s'explique par la longue période de guerre qui toucha le pays de 1914 à 1921. Le résultat en fut un système de protection sociale

¹ Le titre original de l'ouvrage, en plusieurs volumes, est : *Soviet Communism : a New Civilisation ?* Le premier tome parut en 1935.

² Parmi les travaux d'historiens ayant traité de la protection sociale en Union soviétique, voir Berenice Madison, *Social Welfare in the Soviet Union*, Stanford University Press, 1968 ; et Stephen Kotkin, *Magnetic Mountain. Stalinism as a Civilisation*, University of California Press, 1995.

dans lequel l'État intervenait peu et qui bénéficiait surtout aux travailleurs qualifiés et syndiqués. Dorena Caroli décrit donc la nature de la relation, somme toute assez différente de l'image diffusée par les Webb, qui s'instaura entre l'État et la population soviétiques pendant les premières années du régime.

Un renoncement rapide à une protection sociale complète

C'est au début du XX^e siècle que les premières mesures de protection sociale et les caisses d'assurance maladie d'usines pour les ouvriers furent introduites en Russie. Afin de répondre aux revendications exprimées pendant la guerre pour obtenir davantage de sécurité, les bolcheviks annoncèrent quelques jours après la Révolution la création d'une couverture sociale complète (incapacité de travail, assistance médicale, maternité, chômage, décès du chef de famille), soutenue par les cotisations des industries. Les conditions économiques rendant inapplicable une telle promesse, ils furent vite conduits à prendre des décisions d'ampleur plus limitée. Cette reculade n'est en rien spécifique à la protection sociale. Dans le cas de la politique des nationalités, l'égalité proclamée des peuples de Russie fut ainsi rapidement subordonnée aux « intérêts du prolétariat » selon la phraséologie de l'époque³. La question de la protection sociale fut réglée par trois décrets successifs qui, édictés entre décembre 1917 et novembre 1921, définissaient les ayants droit et clarifiaient la gestion des types d'assurance : si de nouvelles catégories sociales (invalides, femmes et enfants), exclus sous l'ancien régime, en bénéficiaient désormais, le monde ouvrier était privilégié par rapport aux artisans et aux paysans ; les caisses d'assurance supervisaient la protection du travail et les sections locales de l'assistance sociale, le secours aux invalides et aux chômeurs. Pendant ces années, les prestations furent payées en nature. Administrée par le Commissariat du peuple au travail, la protection sociale disposa enfin à partir de 1922 de son propre organisme de gestion : la Direction centrale de l'Assurance sociale.

Le versement de prestations sociales requérait que l'institution prestataire dispose de ressources suffisantes pour effectuer ces versements. Or le projet initial d'une protection complète pour tous les travailleurs achoppa très tôt sur le problème du financement. Au début des années vingt, la Nouvelle politique économique restaurait partiellement l'économie de marché afin de sauver le régime du désastre dans lequel l'avait plongé la guerre civile. Pour financer le système de protection sociale, les bolcheviks retinrent alors le principe de

³ Sur la politique soviétique des nationalités entre 1917 et 1923 : Jeremy Smith, *The Bolsheviks and the National Question 1917-1923*, Palgrave MacMillan, 1999.

cotisations sociales pour les entreprises et par branche industrielle, nul financement de la part de l'État n'étant prévu pour palier un éventuel déséquilibre. Autrement dit, le budget de l'assurance sociale était totalement dépendant de la croissance économique du pays. En 1923, la part que les entreprises devaient verser aux caisses d'assurance fut précisée (elle variait de 16 à 22 % des salaires) et quatre fonds d'assurance instaurés, chacun étant dédié à une forme d'assistance. Les caisses créées la même année sur tout le territoire couvraient en principe plus de deux millions et demi d'assurés. En réalité, seule une toute petite minorité d'entre eux profitait de l'assurance sociale : les entreprises étant incapables de verser la totalité de leur contribution, les caisses, confrontées au déficit ou au risque du déficit, ne pouvaient, voire refusaient de payer les prestations. En outre, les caisses détournaient souvent leur budget de leur vocation. Pour remédier à ces problèmes, les fonds d'assurance sociale pour la maladie et le chômage furent fusionnés en 1924, puis deux fonds d'assurance centraux créés en 1926. De nouveaux changements furent apportés dans les années trente avec la réorganisation des caisses d'assurances et la planification des dépenses sanitaires et de la lutte contre les accidents de travail.

De la solidarité à la discrimination

Au cours des années vingt, le nombre d'assurés alla croissant. En 1928, à la veille de l'industrialisation à marche forcée du pays, ils étaient près de dix millions. Les mesures des années vingt non seulement précisèrent les nouvelles catégories de bénéficiaires (éducateurs, paysans et ouvriers agricoles), mais définirent aussi les critères et les procédures d'allocation. Réservées à un nombre restreint d'individus, les prestations s'avéraient insuffisantes pour assurer la survie des assurés. En conséquence, par nécessité vitale, le prolétariat urbain dut conserver un lien avec le monde agricole. La législation suscita des protestations. Plaintes et appels conduisirent, selon l'auteur, les autorités à infléchir leurs positions. Ainsi, l'allocation chômage fut augmentée en janvier 1928 afin de calmer le mécontentement généralisé ; cette prestation fut néanmoins supprimée un peu plus de deux ans plus tard, en octobre 1930, avant que le chômage lui-même ne disparaisse comme catégorie statistique⁴. Faire disparaître les phénomènes associés au capitalisme des études et des discours officiels était en effet une manière de signifier que la société soviétique avait connu de profonds bouleversements. Au tournant des années trente, la politique sociale se fit plus dure. Les personnes déjà fragiles qui furent privées d'aides glissèrent alors vers la marginalisation. Pendant cette période,

⁴ Sur la notion de chômage, voir Cécile Lefèvre, « Note sur les notions de chômage et d'emploi dans les années 1920 et 1930 en URSS », *Cahiers du monde russe*, 1997, 38/4, p. 617-627.

d'instrument de solidarité, l'assurance sociale devint un outil de « discrimination impitoyable » selon Dorena Caroli. Une étape majeure de cette transformation fut la série de mesures prises en 1932 afin de lutter contre l'absentéisme, corriger la classification des groupes d'invalidité et revoir le statut des commissions d'expertise médicale. À l'instar du rationnement alimentaire étudié par Elena Osokina, la protection sociale permettait donc de récompenser certains segments de la population et de punir les autres⁵.

Les syndicats, instruments du contrôle des travailleurs

Avec la disparition du Commissariat au travail, les syndicats acquirent le contrôle de la protection sociale en 1933. Au cours de la deuxième partie des années trente, à l'heure du stakhanovisme triomphant, ils étaient l'une des principales institutions de contrôle des travailleurs. D'après les chiffres officiels, près de 85 % d'entre eux en étaient membres en 1936. L'appareil bureaucratique était immense, il comptait des dizaines de milliers d'employés. Contraints de fonctionner avec un budget réduit, les syndicats n'hésitèrent pas à faire travailler les invalides et multiplièrent les vérifications. La conduite des expertises médicales, lorsqu'elle était jugée douteuse par les assurés, suscita des protestations. Une suite put être donnée à quelques-unes d'entre elles et certains cas furent reconsidérés. L'auteur ne parvient pas toujours à préciser l'issue des procédures : l'ensemble d'une correspondance entre différents services ne se retrouve qu'exceptionnellement dans les archives. La fonction coercitive des syndicats s'affermir pendant la Grande Terreur, à partir de juillet 1937 quand les critères d'attribution de la pension d'invalidité furent encore une fois durcis dans un contexte où la législation du travail se faisait elle-même draconienne. L'héroïsme paraissant ne plus suffire à mobiliser, les sanctions entendaient permettre d'augmenter la productivité. Ainsi, à Moscou, le Conseil de la protection sociale créé dans l'usine automobile « ZIS » limitait les indemnités et surveillait étroitement les ouvriers pour éviter les éventuels abus.

À travers son étude de la protection sociale, Dorena Caroli montre la vie quotidienne des Soviétiques, présente les phénomènes de catégorisation et décrit les dysfonctionnements qui affectaient l'État. Ce faisant, elle met en valeur tant l'ambivalence du régime à l'endroit de ses citoyens que les réactions des salariés aux décisions des autorités. Le livre de Dorena Caroli est donc une contribution importante à la connaissance de l'Union soviétique de

⁵ Elena Osokina, *Our Daily Bread; Socialist Distribution and the Art of Survival in Stalin's Russia, 1927 to 1941*, M.E. Share, 2001.

l'entre-deux-guerres grâce à une enquête qui multiplie les points de vue et fait varier les échelles d'analyse : des contrepoints microhistoriques, par le bas, sont ainsi apportés à l'analyse par en haut, macrohistorique. Néanmoins, variation des échelles et alternance des perspectives d'analyse prennent la forme d'une succession de développements parallèles et le gain de connaissances qu'elle aurait pu tirer de la confrontation des points de vue se dilue quelque peu dans leur juxtaposition. Plus généralement, les lignes directrices de l'ouvrage ne ressortent pas de manière évidente : une introduction et une conclusion de chapitres aurait aidé non seulement le lecteur à s'y retrouver, mais aussi à rendre plus claire une démonstration qui s'avère pourtant convaincante.

Article publié dans lavedesidees.fr le 14 mars 2012.

© **lavedesidees.fr**