مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

نظام الضمان الاجتماعي الفرنسي
إدارة المخاطر الاجتماعية تحت مسمى التضامن

كاثرين شكدام

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2018

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

نظام الضمان الاجتماعي الفرنسي
إدارة المخاطر الاجتماعية تحت مسمى التضامن

كاثرين شكدام*

تعود رغبة فرنسا في توفير درجة من الحماية للأشخاص الذين أصبحوا أكثر ضعفاً سواء بسبب المرض أو الظروف الاجتماعية إلى زمن بعيد قبل الثورة الفرنسية. وعلى الرغم من أن الدولة لم تؤدِ دوراً في توفير هذه الحماية أو تنسيقها؛ فقد حملت عدة مؤسسات هذا العبء تحت مظلة الكنيسة؛ مما سمح بإعداد نظام رعاية اجتماعية.

إن نظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا، مثل العديد من مؤسساته، يجد جذوره في عصر ما قبل الثورة؛ الأمر الذي يعدُّ غريباً نظراً إلى انعدام الديمقراطية في فرنسا آنذاك تحت حكم ملوكها المستبدين.

قبل أن يصبح مفهوم «الحماية» ضرورة اجتماعية ومسؤولية مكرسة في النظام القانوني للدولة، فإن المنظمات الدينية قد منحت من خلال نظام المحسوبية بمنح «تابعيها» الحماية على وفق مواردها المتاحة، وغني عن القول إن أياً من تلك المساعدات كانت عشوائية وذات نوعية رديئة؛ لأنها تفتقر إلى التنظيم. إذ كانت المساعدات عشوائية وقليلة ولم يتوافر أي تنظيم حقيقي لها، فحتى داخل الكنيسة، كان الرعاة إذا وافقوا على تقديم الدعم لدور العجزة ودور الأيتام، لم يجروا أي تخطيط اجتماعي أو تعداداً اجتماعياً لمطابقة الضرورات الاجتماعية.

ظهرت أول استجابة متسقة لهذه الضرورة الاجتماعية في إنجلترا من خلال إصدار سلسلة من القوانين التي تقدم «للفقراء» درجة من الحماية في عام 1601، وبقيت هذه القوانين سارية حتى عام 1834، وقد منح قانون عام 1601 الحق في مساعدة جميع أعضاء الرعية، وحمّلت كل أبرشية مسؤولية تقديم المعونة المالية للأطفال والمعاقين إذا تبين أنهم غير قادرين على العمل.

* باحثة في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

إن الجانب الآخر لمثل هذه «الحماية» يعني أنه ترك –غالباً– الأفراد الأكثر ضعفاً تحت وصاية النبلاء ورجال الدين، الذين تعرضوا للإساءة والاستعباد إلى حد كبير.

كانت قوانين مساعدة الفقراء هذه مثيرة للجدل، ووصفها كارل ماركس بأنها قمعية؛ لأنها أجبرت الفقراء على العمل لدى الطبقة البرجوازية؛ وبالتالي تدهورت ظروف العمل. واستنكر المفكرون الليبراليون مثل آدم سميث، وديفيد ريكاردو، وتوماس مالثوس المزاعم بشأن مضاعفة قانون عدد الفقراء، ويروج لزيادة عدد المواليد المفرط، ويتسبب في البطالة وانخفاض الأجور. وإن النظرية التي يتبعها الليبراليون هي نظرية التدخل غير الاجتماعي على أساس أن الفقر –مهما كانت ظروفه– هو مسؤولية الفرد وليس الدولة، حيث إنه ليس على الدولة تحمل العبء الجماعي. وقد رفضت الثورة الفرنسية مثل هذه الليبرالية لتكريس فكرة أن من مسؤولية الدولة أن تقدم الحماية الاجتماعية على أساس المساواة وتضمنها على النحو المعبر عنه في إعلان حقوق الإنسان لعام 1793.

لقد تفكك النظام الاجتماعي القديم في فرنسا وأُلغي بالكامل في ظل الثورة، وبموجب القانون كانت الدولة مسؤولة عن «المخاطر الاجتماعية» وليس الأفراد أو المؤسسات الخاصة. ولاحظ المتابعون أن المفكرين الثوريين بدوا وكأنهم يحاولون إخفاء نظام الرعاية الاجتماعية القديم في فرنسا لتحرير المواطنين من نفوذ الكنيسة ونبلائها؛ ولم يكن الهدف حرمان الفقراء من الحصول على المساعدات المالية والطبية، بل صياغة نظام قائم على المساواة يستند إلى احتياجات الأفراد، يتحمله المجتمع الذي تمثله الدولة.

لم تفكر الطبقة العاملة في الأشكال الأولية للحماية الاجتماعية الحقيقية فحسب، بل نظمتها بنحو مستقل عن الدولة، وهو ما يمكن أن يطلق عليه بأنه استجابة جذرية لواقع اجتماعي. وفي الغالب تأثر النظام التشريعي في فرنسا وأُجبر على إصلاح نفسه للحاق بركب واقعها الاجتماعي؛ وبإمكان المرء أن يعرّف مؤسسات فرنسا على أنها انعكاس للإرادة الاجتماعية–السياسية للأمة.

وفي مواجهة الوعي بالمخاطر، والأمراض، والحوادث في العمل، والشيخوخة، بدأ العمال بتنظيم أنفسهم على وفق مجتمعات مختلفة التي سرعان ما أصبحت معروفة باسم النقابات، التي كانت مشابهة للنقابات التي ألغاها الثوريون الفرنسيون.

وعشية ثورة 1830 تضاعف عدد هذه المجتمعات (جمعيات المعونة المتبادلة)، وشكّلت نقطة دعم للإجراءات الاجتماعية: الاضرابات، والمظاهرات. ورافقت تطور الطبقة العاملة وجعلت من الممكن التخلص من تأثير الكنيسة والبرجوازية. وإنْ لم يكن العاملون في فرنسا على دراية سياسية بسبب الافتقار للتعليم والوصول إلى المعلومات، فإنهم يفهمون مع ذلك القوة التي تمارسها مؤسسات الرعاية الاجتماعية كوسيلة لتلقين الجماهير آراءهم حول العالم. وتحت رحمة الكنيسة، رأى العمال إلى حد بعيد كيف تحولت السلطة مرة أخرى من خدمة المجموعة لخدمة مصالح قلة من النخبة.

وإن التزام الطبقة العاملة في فرنسا بنحوٍ رئيس هو ما جعل ممثليهم مسؤولين عن احتياجاتهم ورغباتهم؛ مما سمح للأمة بصياغة نظام الرعاية الاجتماعية الحديثة. وشجع تقدم الوعي الاجتماعي في النهاية على الانتقال من التضامن إلى المقاومة والنضال، ويمكن العثور على روح فرنسا الثورية في مثل هذا الطموح الاجتماعي، وهو ما يمكن للمرء القول بأن اعتراف فرنسا بمسؤوليات الأفراد لحصول الأمة على الرفاهية الجماعية: الحرية، والمساواة، والتضامن.

لقد اعتاد العمال بموافقة جمعيات النقابات جمعيات المعونة المتبادلة في فرنسا على مناقشة قضايا المصالح المشتركة، والأهم من ذلك قدمت تلك الجمعيات منصة قوية يمكن من خلالها مقاومة «الرعاة» الأقوياء. ومن بين الشعار الذي ردده العمال في جميع أنحاء البلد: (صوت الشعب هو صوت الله) الذي جسد المزاج العام لذلك العصر.

وقد ازدادت مكانة النقابات؛ وأدت إلى تغيير الديناميكيات الاجتماعية ليس فقط في فرنسا ولكن عبر العالم الصناعي ومن طريق غرف النقابات التي أفسحت المجال للفيدرالية المهنية ثم الكونفدرالية الوطنية والدولية.

وإذا كانت فرنسا في عام 1789 تحلم بخلوها من أي اضطهاد، بما في ذلك القيود الاجتماعية والاقتصادية، فإن واقعها السياسي لم يقدم سوى مساعدات عامة يسيرة ومحدودة (1830 - 1905).

أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين: رحلة مضطربة للتشريعات الاجتماعية

أدت الثورة الصناعية في القرن العشرين إلى أن تعيد فرنسا النظر في «نظام الرفاهية» ومستقبل الطبقة العاملة من منظور أفضل. وأتاحت فترة التصنيع في فرنسا –التي سلطت الضوء على الحاجة إلى سن تشريعات بشأن حقوق العمال والتزامات الشركات تجاه قوتها العاملة– المجال لحركة اجتماعية قوية من خلال تشكيلات النقابات.

وقد حاول أنصار الجمهوريين «الراديكاليين» إيجاد طريقة ثالثة بين الفكر الجماعي والليبرالي، الذي يعد بداية العصر الاجتماعي، أو تبرير تدخل الدولة على أساس الضرورة الاجتماعية. وبات مبدأ «التأمين» عند الحاجة يمثل أداة ووسيلة للتخفيف من المخاطر وتقديم استمرارية اجتماعية– اقتصادية، وأصبح التضامن نوعاً من الضرورة السياسية بسبب اعتماد الدولة على رفاهية عمالها.

ويعد قانون 8 نيسان 1898 –الذي يوفر الحماية للعمال في حالة تعرضهم لحادث في أثناء العمل– أول قانون يصور المخاطر على أنها واجب مالي يتحمله أصحاب العمل. ولتحمّل هذا العبء لجأ الرعاة إلى التأمين لتوفير الرعاية. وأعاد هذا العقد الاجتماعي الجديد تعريف الديناميكيات الاجتماعية بنحوٍ كبير، وفتح الباب للقوى العاملة بالتفكير بالتعويضات

والالتزامات. لكن الأمر استغرق عقوداً طويلة من أجل أن تصبح الفرضية هي القاعدة.

وكانت رحلة تشريعات الرعاية الاجتماعية في فرنسا خادعة ومؤلمة، تتخللها مناقشات برلمانية مكثفة، ويعد اقتراح القانون الذي قدمه مارتن نادو في عام 1880 بشأن الحوادث المهنية مثالاً صغيراً على الغضب الشديد الذي ولدته مثل هذه الدعوات للإصلاحات الاجتماعية.

ثم أصبح مبدأ المسؤولية من دون تقصير جزءاً الحملة الصليبية للسياسيين مثل نادوود (1880) وفيليكس فور (1882)، وهذا الأخير اقترح قانوناً بشأن الحوادث في مكان العمل. وقد صدر قانون تعويض العمال في عام 1898، الذي فرض مسؤولية صارمة على صاحب العمل، وعلى الرغم من أن القانون كان بمنزلة حلٍّ وسط في مواجهة معارضة رجال الأعمال وأعضاء مجلس الشيوخ، إلا أنه يمثل خطوة أساسية في قانون العمل وفي تطوير نظام الرفاه الوطني الكبير.

تأريخياً، بدأت الحوادث في العمل تخضع للتنظيم في فرنسا في أواخر القرن التاسع عشر، وينص قانون 9 نيسان 1898 على المسؤولية الصارمة المحدودة لأرباب العمل، إلا أن الضمان الاجتماعي هو من قدم المساعدة للأفراد الذين أصيبوا في أثناء أدائهم لعملهم ولم يتحمل أرباب العمل المسؤولية عن ذلك. إن الخطر الذي يتعرض له العمال نتيجة أدائهم وظائفهم يمنحهم الحق بالحصول على تلك التعويضات عن أي أصابة تنجم عن ذلك، وكان على أرباب العمل المشاركة في هذا البرنامج.

كان قانون تعويض العمال عاملاً أساسياً في التأريخ التشريعي لفرنسا كونه السبب وراء انطلاق بسلسلة من الإصلاحات والتشريعات؛ ومع تعرضها لمقاومة أقل إلى حد ما، حصلت فكرة التضامن على مكانة قانونية.

بدأ سريان القانون الخاص بمعاشات العمال والفلاحين (ROP) في عام 1910، ومن الجدير بالذكر وجود عدة تدابير لحماية المتقاعدين الكبار بالسن، على الأقل بالنسبة لفئات معينة من السكان. وقدمت الدولة معاشات تقاعدية للمحاربين القدامى وموظفي الخدمة المدنية السابقين.

ووظفت الشركات قوة عاملة عالية المهارة ومتخصصة، بمجالات مثل (التعدين، والنقل)، وأنشأت مخططات تقاعدية مخصصة للإدارة. ولم تؤثر هذه الإجراءات إلا على نسبة صغيرة من إجمالي القوى العاملة التي تعدادها 660 ألف شخص من أصل 11 مليون؛ أي ما يعادل 5 % فقط من إجمالي القوى العاملة في ذلك الوقت، بما في ذلك الخدم في المنازل.

ومن أجل معالجة الفقر الذي أصاب كبار السن في المناطق الريفية والحضرية الذين ليس لديهم معاشات، وضعت الجمهورية برنامجاً للمساعدة الإلزامية للمسنين المعوزين. وقد أثّر قانون 1905 بنحوٍ كبير على التطورات اللاحقة في مجال تقديم الحماية للمسنين.

يعدُّ قانون عام 1910 خطوة رئيسة استثمر فيها الإصلاحيون الكثير من الأمل والجهد مقارنة بالقوانين السابقة لحماية المسنين؛ إذ وضع القانون نظاماً تقاعدياً إجبارياً يعتمد على المساعدات المزدوجة من أصحاب الأجور ومن أصحاب العمل لحوالي 12 مليون عامل وفلاح يكتسبون أقل من 3000 فرنك في السنة. وبدأت معاشات المستحقين المضمونة من الدولة في سن الخامسة والستين، بيد أنها انخفضت إلى الستين في عام 1912.

وعلى الرغم من النطاق الطموح للمشروع، فقد أثار مقاومة من عدة اتجاهات، وكان بعضها غير متوقع. ويشير المؤرخون في كثير من الأحيان إلى انعدام ثقتهم في العمل المنظم، ومن الصحيح أن اتحاد النقابات العمالية (CGT) دعا أعضاءَه إلى مقاطعة نظام «التقاعد للموتى»، إذ رأوا أن سن الـ 65 يعدُّ متأخر جداً لحصول العمال على معاشاتهم. وقد أصر الاتحاد على أن الإطار

الإداري للنظام –ولاسيما بطاقات الهوية التي يلتمس العمال فيها الطوابع للاحتفال بمساهماتهم– يذكرنا بأسرار العمال (الدفاتر) التي كانت تعمل في السابق على التحكم في حياة العمال الخاصة ومسارات التوظيف. واقتصرت العداوة العمالية الصريحة على مناطق قليلة مثل (نورد)، ومع ذلك، قسّم نظام التقاعد حركة العمال؛ وعارض جان جوريس جول جويسدي وأيد النظام. حينما خُفض الحد الأدنى للعمر إلى الـ 60 ووضعت ترتيبات مرنة للأفراد الذين تتراوح أعمارهم في أواخر الخمسينيات في عام 1912، تراجعت المعارضة وانضم العمال إلى النظام بنحوٍ جماعي.

كان قانون نيسان 1924 بمنزلة الإشارة إلى التقدم السياسي والاجتماعي، وكان خطوة رئيسة نحو بناء أنموذج الفرنسي للتقاعد، إذ أنشأت نظاماً مبتكراً يمتاز بما يأتي:

- حق قانوني معترف به للحصول على المعاش التقاعدي الذي يعتمد على الأجور وعلى مدة العمل.
- التبرعات التي لم تُستثمر أو تُدار بواسطة صندوق التقاعد، والتبرعات المدفوعة في سنة واحدة اللتين استعملت في دفع المعاشات التقاعدية من طريق الخزانة لتلك السنة.
- مستوى معاش يحدد بواسطة أجور الموظفين في السنوات الثلاث الأخيرة من العمل.
- تحقيق المساواة في المعاشات، أي يُعاد تقييم المعاشات التقاعدية بين الحين والآخر، مع الأخذ في الحسبان اتجاهات الأجور. ففي عام 1924 أُعيد حساب المعاشات على أساس جداول الأجور لعام 1919. وفي أوائل الثلاثينيات من القرن العشرين، اتخذت إجراءات جديدة لتحقيق المساواة استناداً على جداول الأجور لعام 1920. فإن جميع المتقاعدين الذين تقاعدوا من الدرجة الوظيفية نفسها لن تتأثر معاشاتهم بالضرر الذي يلحقه التضخم، بل تزداد معاشاتهم على وفق المعاشات الحالية لتلك الدرجة الوظيفية.

وبموجب هذا القانون، لم تكن المعاشات التقاعدية تُصرف من المدخرات، أو من التأمينات، أو من تدابير المساعدات العامة، بل كانت تُصرف من «الأجور الاجتماعية» التي كانت تستقطع من الأشخاص الذين ما زالوا يعملون، والتي استعملت مساعداتهم في دفع المعاشات التقاعدية مباشرة. وكان نظام التدفق النقدي هذا منتظماً على خلاف المخاطر التي كانت تنجم من الاستثمارات. وفي الوقت نفسه، فإن المنشورات التي استهدفت المتقاعدين روجت بنحوٍ متزايد لأشكال جديدة من الاندماج الاجتماعي تنظم أوقات فراغهم (السفر، والبستنة) أو الرفاه الاجتماعي (الصحة، وقضايا المستهلك، والتفاعل الاجتماعي).

أسس قانونا نيسان 1928 ونيسان 1930 نظاماً للحماية في حالات المرض والأمومة والعجز والشيخوخة والوفاة للموظفين الذين لديهم عقد عمل، بينما وضع قانون 30 نيسان 1928 نظاماً خاصاً للمزارعين؛ وساعدت هذه القوانين على صياغة نظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا أكثر من أي نظام آخر إذ إنهما حددا الاختصاص الاجتماعي.

وعشية الحرب العالمية الثانية، كانت فرنسا تتطلع إلى تعزيز نظام الرفاهية من طريق إدخال نصوص نظام شاملة للحماية الاجتماعية، إلا أنها كانت ضعيفة جداً لتطبق على نطاق واسع.

ومن عام 1920 إلى عام 1940، نشر أقلية من العمال النتائج إلى جميع الموظفين حول الأزمة الاقتصادية في الثلاثينيات التي ستزيد من المخاطر التي يواجهها الطبقة العاملة. ثم بررت النظريات الكينزية سبب تدخل الدولة وتوزيع الدخل البديل.

أصبحت التأمينات الاجتماعية التي أُنشئت في ذلك الوقت إلزامية، وطُبقت هذه الخطوة في جميع أنحاء أوروبا. وفي المتوسط، حصل كل موظف ثانوي في أوروبا في عام 1940 على خطة تأمين الشيخوخة والبطالة في عام 1940.

وبحلول عام 1940 في فرنسا، كان هناك سبعة ملايين مشارك في التأمينات الاجتماعية. ثم تم ضمان التمويل من خلال المشاركة بنسبة 8 % التي تخصم من الراتب الرئيس بنسبة 4 % للموظفين و4 % لأصحاب العمل. وتم تغطية 80 % من جميع النفقات الطبية من خلال هذا النظام، ودُفع بدل يومي في حالة الإجازات المرضية 50 % من راتب العامل. ووضعت شركة باترونات (Patronat) مخصصات عائلية لموظفيها كجزء من عملية نقل «موارد» إيجابية لنشر المساواة بين الموظفين. وفي نهاية الحرب العالمية الثانية أصبح نظام الحماية الاجتماعية معيارياً، إلا أنه يفتقر إلى وجود هيكل محدد من حيث إنَّه لا يلبي احتياجات العمال.

نقطة التحول عام 1945: إنشاء الضمان الاجتماعي الفرنسي

في أعقاب الحرب العالمية الثانية، اتبعت فرنسا أنموذج دولة الرفاهية المتساوية على أساس مبادئ المساواة والأخوّة والتضامن، وأنشأت نظاماً أمنياً متطوراً؛ وبموجب هذا النظام، يحق لأي شخص مولود أو مقيم في فرنسا الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي، والمكونات الرئيسة للنظام هي أنظمة الرعاية الصحية والبطالة.

وقد أوضحت إصلاحات روكار (Rocard) لعام 1992 أن «أي شخص غير قادر على العمل بسبب سنه أو حالته البدنية أو العقلية أو وضعه الاقتصادي له الحق في الحصول على وسيلة لائقة للعيش من المجتمع». وفي عام 1999 صدر قانون يخول الفرنسيين بالحصول على رعاية صحية دون أي مشاركة كشرط مسبق، ويتم توجيه النظام لمحاربة الفقر والاستبعاد الاجتماعي من جهة، وضمان حد أدنى من المعيشة للجميع من جهة أخرى.

تحت قيادة الرئيس فرانسوا ميتران، تبنى المجتمع الفرنسي بنحوٍ حاسم القيم الاشتراكية الذي حاول أن يتم تمثيل مبادئه وحمايتها داخل الاتحاد الأوروبي، داعياً إلى إصدار «ميثاق اجتماعي» يضمن حقوق العمال الأساسية[1].

أصدرت حكومة روكار في آب 1988 سلسلة من المراسيم تراوحت بين حماية الأطفال في مكان العمل، وقضايا الصحة البيئية، والمخاطر التي يتعرض لها العمال؛ وبالتالي توسيع نطاق وصول الدولة إلى تشريعات القضايا الاجتماعية ورفاهية الشعب. ورُفِع الحد الأدنى لسن استحقاقات الأسرة من 17 إلى 18 سنة في تموز 1990، وفي كانون الثاني 1990 أُصدر قانون يشمل المسنين الذين يسكنون مع أقاربهم.

وضع قانون حماية صحة الأسرة والطفل وتعزيزها –الذي صدر في عام 1989– متطلبات إضافية لتنظيم الخدمات الصحية للأطفال، ولاسيما في دور الحضانة والمنازل. ويشترط التشريع أيضاً أن يعوض مكتب الضمان الاجتماعي مقدمي الخدمات عن الفحوص الإجبارية التي أجروها، والرعاية الخاصة في المنزل، والرعاية المقدمة في عيادات المستشفيات وغيرها من المرافق الصحية. وكان الآباء والأمهات مسؤولين عن اختيار مقدمي الخدمات، وكان لديهم أيضاً حوافز مالية لمتابعة الجدول الزمني الموصى به لزيارات الرعاية الوقائية لأطفالهم.

وقد عُدِّل قانون عام 1990 الخاص بحماية الأفراد من التمييز بسبب حالتهم الصحية أو إعاقتهم قانون العقوبات، الذي يشمل بالفعل التمييز على أساس العرق أو الأصل والجنسية والحالة الاجتماعية والعادات والجنس.

وشهد عام 1990 أيضاً زيادة في الحد الأدنى للأجور، وبدأ الحصول على خدمات الرعاية النهارية للجميع لكل طفل دون سن الثالثة وزيادة في الإنفاق العام في قطاع التعليم لضمان المساواة

1- Politics In France: From Giscard To Mitterrand by Ian Derbyshire.

في الوصول إلى التعليم. وقد أدى قرار محكمة العدل الأوروبية في 12 أيلول 2000 بالسماح في المنافسة الحرة في المخططات الإضافية إلى إضعاف نظام الرعاية الاجتماعية الفرنسي إلى حد كبير؛ لأن المنافسة الحرة وخصخصة الرفاه يمكن أن تضعفا التزام الناس بالتضامن الاجتماعي.

وتعد الأيديولوجية التجارية للاتحاد الأوروبي التي تعطي أسبقية للاقتصاد على القيم الاجتماعية، وعملية الشيخوخة المستمرة، وتزايد البطالة، ومتبعي الليبرالية الحديثة الذين يدعون لعدم تدخل الدولة، هي من بين التحديات الناشئة التي يجب على نظام الرعاية الاجتماعية الفرنسي أن يتعامل معها، وهنا هو المكان الذي اصطدمت فيه ما يسمى بالأجندة بالاشتراكية في فرنسا (لا ينبغي فهمها كنقد) برؤية الأيديولوجيين الأوروبيين بـ «السوق المفتوحة».

حينما كانت فرنسا تاريخياً ولأسباب متداخلة في تطورها المؤسساتي الثقافي تحبذ دائماً التضامن والمسؤولية الاجتماعية على الطموحات المالية للنخبة حتى تكون قيمها الجمهورية قوية، فإن الاتحاد الأوروبي قد فضل بالفعل الرأسمالية والنزعة التجارية.

لقد أدّت هذه الآراء المتعارضة في الواقع إلى إثارة قضايا خطيرة في فرنسا؛ الأمر الذي أجبر المسؤولين الحكوميين في كثير من الأحيان على العمل ضد القيم الجمهورية من أجل الوحدة الأوروبية؛ مما دفع الكثيرين للتفكير في سيادة الأمة حينما يواجهها الاتحاد الأوروبي.

وتعد قوانين 4 و19 من تشرين الأول 1945 بمنزلة تأسيس نظام فرنسا للضمان الاجتماعي، وسعى مؤسسيها لتحقيق الأهداف الثلاثة الآتية:

1. الوحدة المؤسسية وإضفاء طابع العالمية للمخاطر: نظام واحد وأموال الأغراض العامة.

2. التعميم التدريجي؛ بحيث يمكن منح الوصول إلى جميع السكان من خلال نظام المشاركة المزدوجة.

3. تعزيز الديمقراطية من خلال التمثيل الاجتماعي العادل: أرباب العمل والموظفين.

وفي حين أن الهدف الأول لم يتحقق بعد، فإن الهدف الثاني سيتحقق بمرور الزمن. وإذا كان نظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا أكثر من مجرد انعكاس لفكرته الوطنية، فإن مفهومه وتطوره لم يحدثا من فراغ، بل تأثر بالقوى الخارجية، إذ استمدت فرنسا الإلهام من جيرانها الألمان والإنجليز.

كان أوتو فون بسمارك (1815 – 1898) –المستشار الألماني آنذاك– هو الذي حرض فكره الضمان الاجتماعي في بلده في السنوات 1881 – 1889، الذي أنشأ أول نظام متكامل للتأمين الاجتماعي. وبموجب هذا المخطط، قامت ألمانيا بتخصيص صناديق التأمين الاجتماعي التي يديرها شركاء اجتماعيين محددين وليس الدولة كما حددها بسمارك من قبل.

كان على المستشار أن يستسلم لمعارضة كل من البرلمان والأحزاب السياسية، إذ تم التحكم في التأمين ضد الحوادث في العمل من قبل الشركات والتأمين الصحي. وفي عام 1889، أنشأ بسمارك صندوق العجز والتأمين للتقاعد؛ مما ألهم الآخرين في أوروبا على أن يحذوا حذوه.

وألهم التقرير الذي قدمه الاقتصادي والسياسي الإنجليزي ويليام هنري بيفيريدج عام 1942 حول دولة الرفاهية اليسار الاشتراكي الفرنسي بما في ذلك بيير لاروك.

ودعا بيفيريدج كل مواطن في سن العمل إلى دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي مقابل الحصول على استحقاقات في حالة المرض والبطالة والتقاعد؛ وذلك لضمان حصول الجميع على الحد الأدنى من مستوى المعيشة الذي لا ينبغي لأحد أن يقبل شيء أقل منه.

ويؤكد تقرير بيفريدج الثاني في عام 1944 أن إنشاء نظام فعال للحماية الاجتماعية يتطلب عملاً كاملاً! وكان لـ بيير لاروك –الذي يُشار إليه في كثير من الأحيان باسم الأب الروحي لنظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا– دور أساس في التقدم الاجتماعي في فرنسا.

استدعى ألكسندر بارودي، وزير العمل والضمان الاجتماعي آنذاك، بيير لاروك في أيلول 1944، لوضع خطة فرنسا للضمان الاجتماعي بناء على طلب المجلس الوطني للمقاومة. ومن المسلم به أن هناك مؤسسات رعاية أو رفاه عامة كانت قد أُنشئت تدريجياً، ولكنها كانت غير كاملة ومشتتة.

صمم بيير لاروك منظمة جديدة، على وفق أحكام المادة الأولى من المرسوم الصادر في 4 تشرين الأول 1945، «لحماية العمال وأسرهم من المخاطر التي من المحتمل أن تقلل أو تنهي قدراتهم على كسب لقمة العيش، ولتغطية نفقات الأمومة ونفقات الأسرة التي يدعمونها».

وكان على هذه المنظمة المرتكزة على التضامن أن تكون فريدة من نوعها وعالمية ومدارة بواسطة المؤمن عليهم أو ممثليهم. وأنشأ قانون 4 تشرين الاول خطة عامة تهدف إلى الجمع بين جميع الأصول: العاملين في القطاع الخاص والعام، والمزارعين، والعاملين لحسابهم الخاص. وسمح بالاستمرارية الاجتماعية من خلال وضع خطط الضمان الاجتماعي الخاصة المطبقة من قبل. استبدلت الشبكة المنسقة من (الصناديق الاجتماعية) المنشأة بموجب هذا المرسوم بمنظمات متعددة، لكنها فشلت في إنشاء وحدة إدارية.

وصدر مرسوم آخر بتأريخ 19 تشرين الأول لتشريع مخاطر المرض والإعاقة والأمومة والشيخوخة والموت. وشارك قانون 22 أيار 1946 في توسيع نطاق نظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا ليشمل عموم السكان، باستثناء العمال من دون أجر الذين يعارضونه. ولم تتمكن فرنسا من تطبيق الجزء الخاص بنظام الضمان الاجتماعي الفردي على الاطلاق.

ومدد قانون 22 آب 1946 العلاوات العائلية لجميع السكان تقريباً، وفي 30 تشرين الأول 1946 دمج القانون تعويضات الحوادث في العمل ضمن نظام الضمان الاجتماعي.

وقد عانى قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي من العديد من المشكلات السياسية والاجتماعية مثلما تعرض نظام التأمين الذي أنشأه بسمارك في ثمانينيات القرن التاسع عشر لصراع سياسي عنيف بين البرلمان والأحزاب السياسية.

يقرّ دستور الجمهورية الرابعة الذي صدر في الـ 27 تشرين الأول 1946، بحقوق الجميع: «ولاسيما الطفل، والأم والعمال القدامى، وحماية الصحة، والأمن المادي، والراحة والترفيه. ويحق لكل إنسان غير قادر على العمل سواء بسبب عمره أو حالته البدنية أو العقلية في الحصول على وسائل العيش المناسبة من المجتمع».

وينصّ قانون المؤرخ 21 كانون الثاني عام 1961 و12 تموز عام 1966، على نظام مستقل للتمويل الإجباري للأمراض والتأمين ضد الأمومة والعجز للمزارعين وللعمال غير الزراعيين غير الأجراء (المهن المستقلة).

ونصت قوانين جيناني لعام 1967 على الفصل المالي للمخاطر على وفق ثلاثة فروع مختلفة –الصحة والشيخوخة والأسرة– من خلال إنشاء ثلاثة صناديق وطنية، وصندوق التأمين الصحي الوطني للعاملين بأجر (CNAMTS)، والصندوق الوطني المشترك للمتقاعدين (CNAVTS)، وصندوق الأقساط العائلية الوطنية (CNAF). وعهدت الإدارة النقدية للفروع الثلاثة إلى الوكالة المركزية لمنظمات الأمن الاجتماعي (ACOSS).

وأنشأ قانون 29 كانون الأول 1990 المساهمة الاجتماعية المعممة (CSG)، التي يتم جمعها من رأس المال والعمالة. وقد نص المرسوم المؤرخ 24 كانون الثاني 1996 على الإسهام في سداد الدين الاجتماعي (CRDS)، وتذهب عائداته إلى صندوق الضمان الاجتماعي (CADES) الذي يدير حالات العجز في جميع مخططات الضمان الاجتماعي.

وخطت فرنسا خطوة أخرى في التزامها بنظام الرعاية الاجتماعية حينما قامت في 22 شباط 1996 بإصلاح دستور الجمهورية الخامسة لتلائم تمويلها من خلال خلق فئة جديدة من القانون: LFSS. وحدد القانون الأساس المؤرخ في 22 تموز 1996 المحتوى: توقعات الإيرادات، وأهداف الإنفاق حسب الفرع والهدف الوطني لنفقات التأمين الصحي (ONDAM).

وأدخل قانون 28 تموز 1999 التغطية الصحية الشاملة للجميع، أي التغطية التكميلية لأشد الفئات فقراً. وكان هذا القانون بمنزلة ذروة لخطة عام 1945 لتحقيق عالمية فوائد الضمان الاجتماعي.

عالم جديد

إن نظام الحماية الاجتماعي في فرنسا –المبني والمدروس ليتم تطبيقه في المجتمع الصناعي– يواجه الآن سلسلة من التحديات الهيكلية التي كان من المتوقع أن يتنبأ بها المؤسسون. وبحسب تصميمه الحالي، فإن نظام الرعاية الاجتماعي في فرنسا لا يمكن أن يتعامل مع المخاطر التي تحدد عصرنا الآن: البطالة طويلة الأجل، والفقر، والهياكل العائلية الجديدة، والاختلالات الديمغرافية والتغيرات في سوق العمل. وإن الشيخوخة، نظراً لكونها أكثر القضايا أهمية، كانت لها عواقب متعددة.

وبما أن نظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا يقوم على أساس فكرة أن يتحمل سكان فرنسا النشطون (الأشخاص العاملون وأصحاب العمل) العبء المالي لمخططاته، وما دامت فرنسا قادرة على الحفاظ على توازن سليم بين المساهمين وأولئك الذين يتلقون مساعدات مالية، فإن المعاشات التقاعدية والمزايا الأخرى غير النظامية تظل قابلة للتطبيق. ولكن هذا سيكون على فرض أن السكان ستبقى ديموغرافيتهم مستقرة في تكوينها، أي نسبة السكان النشطين نسبة السكان غير النشطين.

وخلخلت الشيخوخة لوحدها بجانب النسبة العالية للبطالة، التوازن الاقتصادي الهش؛

مما أجبر الدولة على الغرق في الديون لتمويل نظام الرعاية الاجتماعية. في حين أنه بإمكان المرء أن يفهم أنه من الناحية السياسية والاجتماعية سيكون من الصعب التفكير في إنهاء الحماية الاجتماعية؛ بسبب الجدوى الاقتصادية، وسيكون من المجحف ألا نلتزم بحدود نظام الذي لم يصمم لتحمل واقعنا الاجتماعي الحالي.

إذا كان القادمين إلى السوق الآن يعانون من البطالة الجماعية، فلا يمكن للمرء سوى أن يدرك أن على المسؤولين التغلب على ذلك من أجل إنقاذ نظام الرفاه الاجتماعي في فرنسا.

يبلغ عدد سكان فرنسا 27.5 مليون شخص في عام (2017)، وتمثل الأصول 42 % من السكان، وهذه النسبة ينبغي أن تكون في حدود 37 % في عام 2050. كان أساس فكرة النموذج الاجتماعي لعام 1945 لوضع الجزء الأكبر من الحماية الاجتماعية للعمالة منطقياً حينما كان عدد العمال أعلى بأربعة أضعاف من أولئك المنتفعين.

وتبلغ نسبة المساهمين النشطين مقابل المتقاعدين اليوم 1.8 إلى 1، وبحلول عام 2050 سوف تصل إلى 1.2 إلى 1، وهي حقيقة لا يمكن التحكم فيها.

ويكمن وراء قضية الشيخوخة أو البطالة التغييرات الهيكلية التي يمر بها المجتمع الفرنسي، بسبب صعود هياكل صناعية واجتماعية جديدة، فعلى سبيل المثال: أدى ظهور الاقتصاد الرقمي إلى تعطيل نظام الحماية الاجتماعية في فرنسا من طريق تعديل «النظام الإيكولوجي» بنحو عميق.

تم التفكير في نظام الرعاية الاجتماعية في فرنسا في عالم كان فيه العمل مستقر للجميع –وهو أجر ثابت مقابل وظيفة ثابتة– بعكس بيئة العمل الحالية. وستضطر فرنسا إلى السيطرة على بيئتها الجديدة وامتلاك التغييرات التي خاضها مجتمعها إذا أرادت الانتقال بنجاح إلى ما يمكن أن يقال عنه الثورة الصناعية الثالثة.

وحينما نشير إلى مفاهيم التحول الديمغرافي أو الاجتماعي أو التكنولوجي؛ فهذا يعني أننا في الوقت الحالي بين عالمين: بين الاقتصاد الفوردي[2]، والاقتصاد الرقمي، والقوة الهرمية الرأسية وقوة الشبكة الأفقية، ونظام سياسي مركزي مغلق ونظام سياسي لا مركزي مفتوح، ودولة عاملة ودولة ميسرة ومنظمة.

وبينما تتخلص فرنسا من العصر الصناعي لاحتضان العصر الرقمي، فمن المنطقي أن الرعاية الاجتماعية ستحتاج إلى إعادة التفكير في الهيكلية والأهم من ذلك إعادة تقييم المسؤوليات.

إن ظهور مخاطر جديدة (مثل انعدام الاستقرار)، وظهور روابط هشة جديدة في دورة الحياة (الشباب وكبار السن النشطين)، وتحويل سوق العمل يجعل من الضروري إعادة التفكير في أنموذج الاجتماعي الفرنسي، ولا سيما أن عدد المساهمين الآن لا يكفي للحفاظ على احتياجات أولئك الذين يتلقون مساعدات مالية.

وسيلاحظ القراء أن مثل هذه الصعوبات الهيكلية ليست انعكاساً لعدم الكفاءة أو سوء الإدارة، وإنما عدم قدرة فرنسا على التكيف مع بيئة اجتماعية دائمة التطور. وحيث كان ينبغي لفرنسا أن تفضل التخطيط الاستراتيجي من خلال الاختبارات وعمليات المحاكاة، فإنها بدلاً من ذلك تدير سياسة شعبوية تهدف إلى تهدئة الخلافات الاجتماعية؛ مما يؤدي إلى تأخير المحتوم: الإفلاس.

من خلال الطموح للحفاظ على المستوى نفسه من قواعد الحماية الاجتماعية في أوقات ضعف النمو، إلا أن فرنسا قد سارعت كذلك من وتيرة انعدام المساواة الاجتماعي، وعلى خلاف نظرائها الأوروبيين: ألمانيا، وبريطانيا، والنرويج، والسويد، الذين وضعوا العمل شرطاً أساساً للدعم، فإن نظام فرنسا يدور حول المساعدات الاجتماعية فقط.

2- الفوردية: هي أساس النظم الاقتصادية والاجتماعية الحديثة في الإنتاج الصناعي الضخم الموحد والاستهلاك الشامل. أوجد هذ المفهوم هنري فورد. وهو يُستخدم في النظرية الاجتماعية والاقتصادية والإدارية حول الإنتاج وظروف العمل والاستهلاك، ولاسيما فيما يخصّ القرن العشرين.

إن تخيل مؤسسات جديدة وتركيبها يتماشى مع العصر الرقمي هو أمر مهم ومعقد جداً، وهذا العقد الاجتماعي الجديد يجب أن يبنى على القيم الأساسية التي بني على تأريخ فرنسا العظيم: الحرية، والتضامن، والمساواة. وإن مزيج من هذه القيم الثلاثة هي ما تشكل الأنموذج الاجتماعي الفرنسي.

إن الحدود الجديدة للأنموذج الاجتماعي تعدُّ ضمان لحصول كل شخص على حقه في التنمية الشخصية والحركة الاجتماعية وحرية الاختيار. ولبناء هذا الأنموذج الاجتماعي الجديد، نحتاج إلى تحديد خمسة مبادئ أساسية:

- العالمية والتضامن.
- الاستقلالية والحرية.
- الالتزام الفردي.
- الديمقراطية الاجتماعية.
- المساواة بين الأجيال.

وفي القرن العشرين، قامت دولة الرفاه بحماية القوانين في إطار نموذج الشركات، الذي يتوافق مع أنموذج اقتصادي صناعي للوظائف المستقرة ومجتمع له مخاطر اجتماعية قصيرة الأجل.

وفي القرن الحادي والعشرين، وفّر الأنموذج الجديد الحماية للأشخاص ذوي الحقوق الاجتماعية الفردية التي تضمن الاستقلالية الاقتصادية والاجتماعية للجميع، في ظل اقتصاد رقمي ومجتمع له مخاطر اجتماعية طويلة.

ومن المرجح أن يصبح الحكم الذاتي شرطًا لا بد منه لقدرتنا على بناء نظام ضمان اجتماعي عادل يتكيف مع بيئتنا الاجتماعية الاقتصادية الجديدة.

إن أفضل نظام ضمان اجتماعي يمكن للمرء أن يحلم به هو نظام يزيد من فرص الأفراد في بناء مستقبلهم والاستفادة الكاملة من قدراتهم على التنمية الذاتية. وهو ما ينصّ عليه المبدأ الدستوري: «الحق في الحصول على وسائل كافية للعيش من المجتمع المحلي»، الذي تم تعديله إلى: «الحق في الحصول على القدرة الكافية من المجتمع لضمان نمو الفرد على وفق خياراته وتطلعاته».

وسيكون الهدف هو الانتقال من النهج المترابط الحالي في دولة مركزية يحمي التشريعات والاستحقاقات المالية بطريقة غامضة نحو نهج لا مركزي في حالة اجتماعية تضمن حقوق الفرد بطريقة شفافة وعادلة. ويتخطى الأنموذج الجديد مبدأ المنافع الاجتماعية أو الأجور المؤجلة أو بدائل الدخل للانتقال، إلى التنقل والاستقلال الاقتصادي والاجتماعي.

ويكمن الهدف في تصور المخاطر من منظور مختلف تماماً. من منطلق الأخذ بالحسبان نسبة استهلاك الفوائد من قبل الأفراد السلبيين، نحو التوجه إلى منطق الاستثمار الاجتماعي للأفراد النشطين.

ويعيد مبدأ الاستقلال الذاتي في جوهر الأنموذج الاجتماعي الجديد الدور المركزي الذي يؤديه نظام الضمان الاجتماعي، الذي يعاد تنظيمه فقط على وفق هيكله وتمويله ونطاق حكمه؛ وبالتالي سنعود إلى المفهوم السياسي القديم للضمان الاجتماعي كمؤسسة كبرى للديمقراطية وكأداة للتضامن. بيد أن جدوى مثل هذا الإصلاح المنهجي للأنموذج الاجتماعي في فرنسا سيتطلب إرادة سياسية هائلة وفهماً للاقتصاد الاجتماعي.