

# INCONTOURNABLE

LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

TEXTES & DISCOURS

# INCONTOURNABLE

CRAPS

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
TEXTES ET DISCOURS

**CERCLE DE RECHERCHE ET D'ANALYSE SUR  
LA PROTECTION SOCIALE**

*Les auteurs de l'ouvrage :*

**Éric Badonnel**, *Directeur de mission au Secrétariat général de la Caisse nationale de l'Assurance maladie (CNAM)*

**Hervé Chapron**, *Ancien Directeur général adjoint de Pôle emploi*

**Bruno Coquet**, *Économiste, Chercheur à l'OFCE*

**Michel Monier**, *Ancien Directeur général adjoint de l'Unédic*

**Jean-Paul Ségade**, *Président du CRAPS, Ancien Directeur général de l'AP-HM*

# AVANT-PROPOS

Formidable acquis social devenu dans l'inconscient collectif un droit, la Protection sociale est le bien commun des Françaises et des Français. Elle est au cœur de notre Pacte républicain. Elle repose sur deux principes fondamentaux : l'égalité de tous face aux risques de la vie et la solidarité de tous pour assurer cette égalité.

La Protection sociale est omniprésente dans nos vies : il n'existe pas une période de notre existence au cours de laquelle nous n'avons pas bénéficié des bienfaits de notre système de Protection sociale. De notre naissance à nos derniers instants, la Protection sociale non seulement nous accompagne

mais nous permet de rester dignes face aux aléas de la vie. Qu'il s'agisse de notre santé, de notre emploi, de notre retraite mais aussi de notre logement ou de notre fin de vie, notre système de Protection sociale permet aux Français d'envisager « demain » avec une relative confiance.

Pour autant, chaque citoyen ressent, consciemment ou pas, le danger poindre. « Les jours heureux » semblent n'être qu'un concept du passé, totalement inconnu des jeunes générations. Les déserts médicaux réduisent de facto l'accès aux soins, les réformes de l'Assurance chômage successives, toutes d'inspiration comptable, réduisent mécaniquement les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi, le calcul des retraites est désormais remis en cause, les allocations familiales ne sont plus universelles, le logement est devenu un casse-tête...

La Protection sociale, héritée de l'immédiat après-guerre, apparaît comme une survivance d'un autre siècle. Bruxelles la trouve trop coûteuse, les Français, ceux d'en bas, trop injuste, en tout état de cause de plus en plus inefficace, sans pour autant définir ce que serait l'efficacité optimale. Et cha-

cun de constater que la pauvreté ne cesse de gagner insidieusement de nouveaux espaces et de nouvelles proies, que les objectifs initiaux s'éloignent jour après jour... Les inégalités ne cessent de se creuser, l'emploi n'est plus synonyme de stabilité sociale voire d'ascension sociale, le diplôme n'est plus gage d'obtention d'un travail. Chaque année, 120 000 jeunes au sortir du système éducatif sont sans formation et sans emploi. Pire, pour certains, la Protection sociale servirait davantage ceux qui en ont le moins besoin : dans la même région, la région capitale, l'espérance de vie dans un rayon inférieur à 100 kilomètres présente un écart de 10 ans en faveur des plus favorisés.

Et pourtant, jamais autant d'argent n'a été consacré à cette exception française. Le budget de la Protection sociale s'élève à 758,7 milliards d'euros, dont 472 milliards pour la Sécurité sociale où les dépenses de santé comptent pour 250 milliards. Les politiques de l'emploi pèsent plus de 100 milliards par an, trop souvent renouvelées par tacite reconduction pour financer un traitement social du chômage à bout de souffle. L'indemnisation à hauteur de 34 milliards, la formation pour un montant équivalent, des dégrèvements fis-

caux de 40 milliards, auxquels s'ajoutent les frais de structures toujours aussi nombreuses ne démontrent guère leur utilité en matière de création d'emplois. Résultat de ce « pognon de dingue » : un hôpital en permanente tension, un taux de chômage des plus élevés au sein de l'OCDE, 12 millions de mal-logés en France malgré 42 milliards d'aides... 9 millions de pauvres y compris de nouveaux pauvres, ces travailleurs pauvres, au sein de la sixième puissance économique mondiale !

L'État-providence n'est plus providence depuis longtemps ! Il n'en a plus les moyens. Les Trente Glorieuses sont désormais un chapitre pour les livres d'Histoire.

Après plus de trente ans de replâtrage, de fausses solutions, de rustines et de placebos, force est de constater que trois éléments règnent en maître dans le discours public qui sont autant de menaces pour notre modèle de Protection sociale : la confusion, le simplisme et l'universalisme bien-pensant.

La confusion, tout est dans tout et inversement : le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale que certains voudraient voir fusionner, l'impôt et la

cotisation sociale, l'État et les Partenaires sociaux ; tout cela confondu dans la notion de prélèvement obligatoire et de dépense publique : aussi surprenant que cela puisse paraître, la Protection sociale est en quête d'identité !

Le simplisme : mais un simplisme orienté. On entend cette petite musique mortifère du « tout serait tellement plus simple s'il n'existait qu'un filet de sécurité pour les plus démunis et pour les autres le marché y pourvoirait ». Le droit à la paresse est revendiqué sans vergogne, la valeur travail, moteur de la civilisation, attaquée alors que source première du financement et l'on rêve du revenu universel. Chacun feint d'ignorer que nous ne pouvons pas continuer à financer nos dépenses de Protection sociale à crédit, ou plus exactement sur les générations futures...

L'universalisme bien-pensant : qui est vraisemblablement la résultante des deux premiers éléments avec un soupçon de mauvaise conscience. Dans ce domaine, le toujours plus est aussi une menace car à l'évidence on ne peut pas tout demander aux seuls mécanismes de Protection sociale.

L'organisation du système est désormais complexe, trop sans doute ! Difficile pour nos concitoyens de s'y retrouver dans les différents régimes obligatoires et complémentaires de Sécurité sociale. Difficile de comprendre le fonctionnement de notre régime d'Assurance chômage entre l'articulation du régime d'assurance et du régime de solidarité. Difficile de démêler, en matière de solidarité, l'écheveau des actions des institutions de Protection sociale et des collectivités territoriales. Difficile, enfin, de bien comprendre les enjeux financiers et les contraintes budgétaires qui pèsent sur notre Protection sociale...

Au moment où il est de bon ton de vouloir inventer l'État-providence du XXI<sup>e</sup> siècle, le Cercle de Recherche et d'Analyse sur la Protection Sociale, le think tank de la Protection sociale, assuré que le passé éclaire le présent, qu'il n'y a pas de construction ex nihilo, a souhaité à travers l'analyse de dix textes fondamentaux, d'abord fondateurs, ensuite structurants, enfin modifiant de façon irréversible l'architecture de notre Protection sociale, proposer à chaque citoyen matière à une réflexion indispensable en ce début de siècle déjà bien avancé sur ce qui est à l'évidence un enjeu sociétal. Puissent ces

« Incontournables » apporter aux uns et aux autres une prise de conscience à la fois de l'atout majeur pour notre pays, pour sa cohésion sociale donc pour son dynamisme économique que représente notre Protection sociale... mais aussi sa fragilité !

*Fabien Brisard*  
*Directeur général du CRAPS*

# **CHAPITRE 1**

## **L'IDÉAL MONDIAL**

# **I. CONFÉRENCE DE PHILADELPHIE : LA JUSTICE SOCIALE ÉRIGÉE EN DOGME**

**« VOUS MISEZ SUR LE DIALOGUE, VOUS CHERCHEZ DES PARTENAIRES POUR QU'ILS SE SOUCIENT AUSSI DE LA JUSTICE SOCIALE ; ET DE LA SORTE, VOUS AVEZ CONTRIBUÉ À CE QUE LES QUESTIONS SOCIALES ET DU TRAVAIL SOIENT PRISES EN COMPTE PAR LES DIVERS RÉSEAUX QUI SONT CONSTITUÉS DE GOUVERNEMENTS, D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET D'AUTRES ACTEURS INTERNATIONAUX. JE SUIS TOUT À FAIT CONVAINCUE QUE LE DIALOGUE EST LE PRINCIPE QUI CONVIENT. »**

**ANGELA MERKEL, 100<sup>E</sup> ANNIVERSAIRE DE L'OIT, 17 JUIN 2011.**

## LE TEXTE

CONFÉRENCE DE PHILADELPHIE  
10 mai 1944, vingt-sixième session de l'OIT.  
(Extraits, articles 1 et 2)

### *Article I*

La Conférence affirme à nouveau les principes fondamentaux sur lesquels est fondée l'Organisation, à savoir notamment :

- Le travail n'est pas une marchandise ;
- La liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ;
- La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous ;
- La lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque na-

tion et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des Gouvernements, participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun.

### *Article II*

Convaincue que l'expérience a pleinement démontré le bien-fondé de la déclaration contenue dans la Constitution de l'Organisation internationale du travail, et d'après laquelle une paix durable ne peut être établie que sur la base de la justice sociale, la Conférence affirme que :

- Tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales ;
- La réalisation des conditions permettant d'aboutir à ce résultat doit constituer le but

central de toute politique nationale et internationale ;

- Tous les programmes d'action et mesures prises sur le plan national et international, notamment dans le domaine économique et financier, doivent être appréciés de ce point de vue et acceptés seulement dans la mesure où ils apparaissent de nature à favoriser, et non à entraver, l'accomplissement de cet objectif fondamental ;
- Il incombe à l'Organisation internationale du travail d'examiner et de considérer à la lumière de cet objectif fondamental, dans le domaine international, tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier ;
- En s'acquittant des tâches qui lui sont confiées, l'Organisation internationale du travail, après avoir tenu compte de tous les facteurs économiques et financiers pertinents, a qualité pour inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées.

### *Article III*

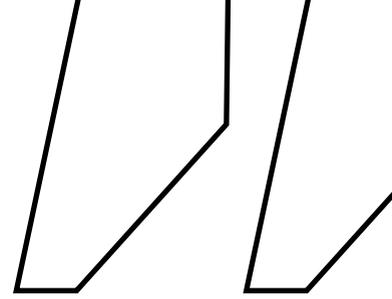
La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du travail de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser :

- La plénitude de l'emploi et l'élévation des niveaux de vie ;
- L'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun ;
- Pour atteindre ce but, la mise en œuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre et de colons ;
- La possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
L'IDÉAL MONDIAL

de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection ;

- La reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ;
- L'extension des mesures de Sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets ;
- Une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations ;
- La protection de l'enfance et de la maternité ;
- Un niveau adéquat d'alimentation, de logement et de moyens de récréation et de culture ;



# « LE TRAVAIL N'EST PAS UNE MARCHANDISE »

EXTRAIT DE L'ARTICLE 1 DE LA CONFÉRENCE DE PHILADELPHIE,  
OIT1944

- La garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel. (Suivent les articles IV et V.)

## CONTEXTE

La deuxième Guerre mondiale n'est pas terminée. Les démocraties libérales, mises à mal depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle par la montée des extrêmes<sup>1</sup>, doivent préparer et reconstruire un ordre mondial garant de la paix et s'opposant à l'expansion du communisme... Cet ordre mondial doit s'affirmer soucieux des droits humains et offrir le progrès économique auquel est attaché le progrès social. C'est dans ce contexte que la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail, réunie à Philadelphie, adopte, le 10 mai 1944, la Déclaration des buts et objectifs de l'Organisa-

<sup>1</sup> Éric J. Hobsbawm, *L'âge des extrêmes, histoire du court XX<sup>e</sup> siècle*.

tion internationale du travail qui sera annexée à la Constitution de l'OIT de 1919. La Déclaration constitue encore aujourd'hui la Charte de l'OIT ; elle pose les principes qui doivent inspirer la politique de ses membres.

Le 15 mars 1944, le Conseil national de la Résistance avait adopté son programme, prévoyant les réformes sociales associées aux mesures économiques de « relance » (cf. infra LE CNR).

Une semaine avant la déclaration de Philadelphie, la date de l'opération Overlod était arrêtée.

Le 1<sup>er</sup> juin, puis le 5, Radio Londres informait la Résistance française - « Les sanglots longs des violons de l'automne, blessent mon cœur d'une langueur monotone » - donnant le signal du D-Day.

L'ordre mondial se préparait aussi avec, le 22 juillet, les accords de Bretton Woods puis le plan de Dumbarton Oaks chargé d'étudier la création d'une Organisation des Nations unies.

Le contexte politique, économique et, forcément, social résultant de la seconde guerre mondiale

pour autant qu'il dicte en grande part le contenu de la Déclaration de Philadelphie ne doit pas faire ignorer la situation économique préexistante : la Grande Dépression, résultant de la crise de 1929, et dont les diverses économies nationales ne sont pas, à l'entrée en guerre, totalement remises. Niveau de la production industrielle, état des monnaies, chômage : si l'industrie de guerre apporte des réponses (!) à la chute de la croissance, elle ne résout nullement les problèmes structurels préexistants mais, certainement, les conforte - dette, état de l'outil industriel...

Les objectifs sociaux de la Déclaration, s'ils sont une réaction immédiate préparant la sortie, économique et sociale, du conflit se présentent également comme une volonté de réponse commune au défi posé par la Grande Dépression, défi auquel les réponses nationales apportées par le monde occidental n'avaient pas suffi (monde occidental qui ne voyait pas la solution dans le modèle soviétique, épargné du fait d'une économie autarcique).

## ANALYSE

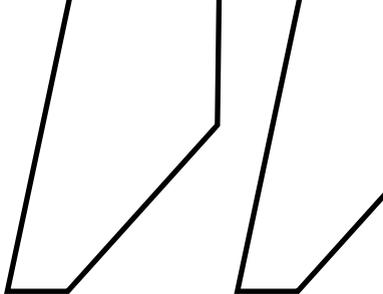
Dans la Déclaration, le contenu social (article III) suit l'affirmation de l'objectif de « progrès matériel » (article II). La poursuite des objectifs sociaux, pour lesquels l'OIT se donne la capacité « d'inclure dans ses décisions et recommandations toutes dispositions qu'elle juge appropriées après qu'elle aura examiné tous les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier », peut être (bien) comprise comme le volet social du libéralisme politique et économique. Cette interprétation trouve du sens avec l'article IV : les 41 pays participant à la Conférence et approuvant la Déclaration étaient « convaincu(s) qu'une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde, nécessaire à l'accomplissement des objectifs énumérés dans la présente Déclaration, peut être assurée par une action efficace sur le plan international et national, et notamment par des mesures tendant à promouvoir l'expansion de la production et de la consommation, à éviter des fluctuations économiques graves, à

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
L'IDÉAL MONDIAL

réaliser l'avancement économique et social des régions dont la mise en valeur est peu avancée, à assurer une plus grande stabilité des prix mondiaux des matières premières et denrées, et à promouvoir un commerce international de volume élevé et constant ».

La Déclaration de Philadelphie, volet social du libéralisme, pose l'objectif de réconcilier l'économie libérale mise à mal par la crise de 29, « planifiée » avec le New Deal et les mesures du Front populaire (voir infra, les lois de 1936), avec le social. Une réconciliation que les libéraux, s'orientant vers le néolibéralisme, étaient incapables de réaliser, posant la question sociale sans trouver à apporter réponse (Colloque Lippmann, Paris 1936).

L'OIT promeut la réconciliation de l'économie et du social par le moyen du tripartisme, association des représentants des employeurs et des salariés avec les Gouvernements (article I). Le tripartisme pose une règle du jeu... aux interprétations multiples : rôle et missions des organisations représentatives, financement du social, État « jacobin » ou fédéral... modèle assurantiel hérité



**« L'HÉRITAGE DE LA  
DÉCLARATION DE  
PHILADELPHIE PEUT  
SE RÉSUMER EN UNE  
OBSERVATION :  
[...] IL N'Y A PAS DE  
PROGRÈS DÉMOCRATIQUE  
SANS PROGRÈS SOCIAL »**

du système bismarckien (1882) ou assistanciel tel que Beveridge le définissait (1942) ?

Avec le tripartisme, la Déclaration réaffirme aussi la démocratie sociale par le rôle qu'elle reconnaît (ou revendique ?) pour « la négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique ».

Forcément prudente, car soucieuse de la réalisation des objectifs identifiés qui intéressent « l'ensemble du monde civilisé, la Déclaration disposait (article V) qu'il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple et, contexte du moment oblige, prévoyait une application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes ».

## SUITES

L'évidence de l'héritage de la Déclaration de Philadelphie peut se résumer en une observation : l'Histoire enseigne qu'il n'y a pas de progrès démocratique sans progrès social. La force de la Déclaration est d'avoir fait s'accorder, dans le contexte de 1944, 41 pays sur l'enjeu social qui ne pouvait pas être subsidiaire de la reconstruction-reliance des économies nationales.

Les suites données à la Déclaration restent diffuses, diverses mais évidentes.

- L'objectif d'universalité posé en 1944 par les 41 États participants à la Conférence de Philadelphie, la Déclaration a prospéré : l'OIT qui compte aujourd'hui 187 États membres dont une majorité de pays « non occidentaux ».
- Les dépenses de Protection sociale représentent, sur le périmètre plus restreint de l'OCDE, 20 % du PIB (7,5 % pour le Mexique,

31 % pour la France - données 2019). Des dépenses « Quoi qu'en disent les Cassandre, la Protection sociale, y compris les modèles censément très onéreux que l'on trouve dans les pays les moins avancés, n'est pas hors de prix [...]. Non seulement elle est essentielle aux gens, mais elle est payante à long terme : les sociétés qui n'accordent pas suffisamment d'attention à la sécurité, notamment à la sécurité des catégories les plus faibles, ne sauraient manquer de le regretter amèrement un jour ou l'autre. » (Juan Somavia, Directeur général du BIT-juin 2000).

- L'espérance de vie, avec la diminution de la mortalité infantile et l'allongement de la vie, la réduction de la pauvreté sont, malgré les écarts entre pays, conséquences de la réalisation, progressive, des orientations posées, ou rappelées, par la Déclaration de 1944.
- Sous des formes diverses, si le dialogue social s'est construit, dans les États - qu'ils soient centralisateurs, décentralisés ou fédéralistes, plus ou moins libéraux ou dirigistes - la Démocratie sociale, entendue comme la capaci-

té reconnue aux représentations des salariés et des employeurs de créer du Droit, n'a pas connu l'essor que fixait l'article premier de la Déclaration.

- Enfin, la Déclaration inspire fortement les directives de l'Union européenne, particulièrement le Socle européen des droits sociaux.

Les États se sont faits, plus ou moins, État-providence en affectant une part des bénéfices de la croissance économique à leur système de Protection sociale ; certains privilégiant des dépenses préventives, d'autres s'appliquant à développer des systèmes curatifs. Si le progrès social qui en résulte est évident, la question sociale, au sens de la « sécurité économique », n'a pas été sur bien des aspects le but central de toute « politique nationale ou internationale »... hormis les périodes de crise qui font mobiliser l'entier arsenal de la Protection sociale qui prend alors tout son sens de sécurité économique en s'affirmant sécurité de l'individu autant que sécurité du tissu économique.

Ces suites objectives données à la Déclaration de Philadelphie ont nourri le débat, qui parfois

tourne au conflit, en opposant d'une part la responsabilité des sociétés à l'égard de leurs membres les plus démunis et les plus fragiles et, d'autre part, le « conservatisme financier » qui fait privilégier la soutenabilité budgétaire. Ce débat, particulièrement présent dans l'Union européenne des 3 % de Maastricht et dans les USA du Care, n'épargne pas les pays pauvres<sup>2</sup> dont les économies nationales peinent à financer un système de Protection sociale.

Ne faudrait-il pas aujourd'hui une nouvelle Déclaration de Philadelphie qui, aux orientations de 1944, ajouterait le critère de la soutenabilité sociale des politiques publiques à celui de la soutenabilité budgétaire. Si l'objectif de progrès social ne peut évidemment pas justifier des dépenses sociales sans fond, l'objectif de soutenabilité budgétaire ne peut justifier un déficit de démocratie sociale qui participe à saper la démocratie politique.

Si la Déclaration de 1944 a été le nécessaire et salutaire volet social du libéralisme, une Déclaration

<sup>2</sup> Amartya Sen, « Responsabilité sociale et démocratie: l'impératif d'équité et le conservatisme financier » dans *L'économie est une science morale*, La Découverte, 2003.

précisant les enjeux sociaux de ce XXI<sup>e</sup> siècle pourrait faire de la question sociale le volet éthique de l'économie.

À ce moment où l'on affirme la responsabilité sociale, à ce moment où les entreprises se font entreprises à mission, cette nouvelle Déclaration serait un bel anniversaire des proches 80 ans de celle de Philadelphie.

## CHAPITRE 2

# LA CONSTRUCTION NATIONALE

## I. LES ACCORDS DE MATIGNON

« VOUS COMPRENEZ, C'EST COMME S'ILS (LES OUVRIERS) AVAIENT ÉTÉ AU TOMBEAU JUSQU'À AUJOURD'HUI. ILS ONT SOULEVÉ LA PIERRE TOMBALE ET ILS VOIENT ENFIN LA LUMIÈRE. »

TÉMOIGNAGE D'UN DIRIGEANT DE LA CGT,

HISTOIRE DE LA FRANCE : LES TEMPS NOUVEAUX, DE 1852 À NOS JOURS,

GEORGES DUBY, 1971.

## LES ACCORDS DE MATIGNON

7-8 juin 1936.

Trois jours après sa formation, le Gouvernement du Front populaire invite le patronat et la Confédération générale du travail (CGT) à une conférence sociale. Les accords de Matignon sont conclus dans la nuit du 7 au 8 juin 1936. Le texte annonce un plan ambitieux de réformes sociales. Fruits d'une méthode inédite, les accords de Matignon inaugurent les négociations sociales inter-professionnelles en France.

## LE TEXTE

### *Article I*

La délégation patronale admet l'établissement immédiat de contrats collectifs de travail.

### *Article II*

Ces contrats devront comprendre notamment les articles 3 à 5 ci-après.

### *Article III*

L'observation des lois s'imposant à tous les citoyens, les employeurs reconnaissent la liberté d'opinion, ainsi que le droit pour les travailleurs d'adhérer librement et d'appartenir à un syndicat professionnel constitué en vertu du livre III du Code du travail. Les employeurs s'engagent à ne pas prendre en considération le fait d'appartenir ou de ne pas appartenir à un syndicat pour arrêter leurs décisions en ce qui concerne l'embauchage, la conduite ou la répartition du travail, les mesures de discipline ou de congédiement. [...]

### *Article IV*

Les salaires réels pratiqués pour tous les ouvriers à la date du 25 mai 1936 seront, du jour de la reprise du travail, rajustés suivant une échelle décroissante commençant à 15 % pour les salaires les moins élevés pour arriver à 7 % pour les salaires

les plus élevés, le total des salaires de chaque établissement ne devant, en aucun cas, être augmenté de plus de 12 %. [...]

#### *Article V*

En dehors des cas particuliers déjà réglés par la loi, dans chaque établissement comprenant plus de dix ouvriers, après accord entre organisations syndicales, ou, à défaut, entre les intéressés, il sera institué deux ou plusieurs délégués ouvriers selon l'importance de l'établissement. Ces délégués ont qualité pour présenter à la direction les réclamations individuelles qui n'auraient pas été directement satisfaites, visant l'application des lois, décrets, règlements du Code du travail, des tarifs de salaires, et des mesures d'hygiène et de sécurité. [...]

#### *Article VI*

La délégation patronale s'engage à ce qu'il ne soit pris aucune sanction pour faits de grève.

#### *Article VII*

La délégation confédérale ouvrière demande aux travailleurs en grève de décider la reprise du travail dès que les directions des établissements auront accepté l'accord général intervenu et dès que les pourparlers relatifs à son application auront été engagés entre les directions et le personnel des établissements.

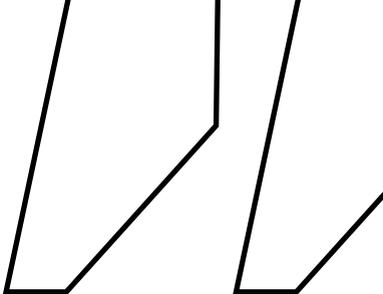
## SON APPORT

Les accords de Matignon constituent un texte incontournable dans l'histoire des politiques sociales en France. Pour leur contenu. Pour leur méthode d'élaboration aussi.

Dans leur contenu, les accords de Matignon étendent et renforcent les droits des salariés, tant

individuels que collectifs. Ils prévoient, en outre, une augmentation générale des salaires.

S'agissant des droits des salariés, le patronat accepte l'établissement immédiat de contrats collectifs de travail, désignés comme des conventions collectives dans la loi du 24 juin 1936. Si leur valeur reste contractuelle, les conventions collectives de branche professionnelle peuvent déroger à la norme légale quand leurs stipulations sont plus favorables aux salariés. La liberté syndicale est elle-même confortée : la liberté d'opinion du salarié est rappelée ; celui-ci est libre d'adhérer ou pas à un syndicat ; son adhésion ne saurait faire l'objet d'une discrimination par l'employeur lors des embauches ou des licenciements. Des délégués du personnel sont institués dans les établissements comprenant plus de dix salariés. Élus par les salariés âgés de plus de dix-huit ans, les délégués du personnel sont chargés de présenter les réclamations individuelles sur l'application des lois, décrets et règlements du Code du travail, les tarifs de salaires et les mesures d'hygiène et de sécurité. Enfin, le texte exclut toute sanction pour faits de grève et invite à la reprise d'activité.



**« LES ACCORDS  
DE MATIGNON  
ÉTENDENT ET  
RENFORCENT  
LES DROITS DES  
SALARIÉS »**

Les accords de Matignon instaurent un salaire minimal par région et par catégorie. Ils prévoient par ailleurs une revalorisation des salaires suivant une échelle décroissante allant de 15 % pour les salaires les moins élevés à 7 % pour les salaires les plus élevés, le total des salaires de chaque établissement ne pouvant pas être augmenté de plus de 12 %.

Mais c'est surtout la méthode d'élaboration des accords de Matignon qui doit retenir l'attention. Le texte ne se contente pas d'organiser l'ordre public social et de structurer la hiérarchie des normes sociales, en prévoyant, entre la loi et le règlement d'une part et le contrat de travail d'autre part, le champ des conventions collectives dans les branches professionnelles. Inédite dans sa forme, cette conférence sociale constitue aussi la première négociation sociale interprofessionnelle en France.

Cette première présente les caractéristiques de ce qui va devenir le dialogue social à la française. Le rôle de négociateur des partenaires sociaux est reconnu, mais leur autonomie est relative, tant reste

grande la capacité d'intervention des pouvoirs publics.

## CONTEXTE

L'avènement du nazisme en Allemagne en 1933 – après celle du fascisme en Italie en 1922 – et les manifestations violentes devant la Chambre des députés, le 6 février 1934, conduisent les socialistes, les radicaux et les communistes à former une alliance électorale.

Le Front populaire remporte les élections législatives des 26 avril et 3 mai 1936. Sans attendre l'avènement de Léon Blum à la présidence du Conseil, le 4 juin 1936, deux millions de travailleurs, aspirant au changement, se mettent bientôt en grève.

Les premières grèves sont menées par des ouvriers qualifiés dans des entreprises prestigieuses. Neuf mille établissements industriels sont occupés. Les grévistes désignent des délégués. Leur objectif est de négocier des conventions collectives. Le mouvement social s'étend ensuite dans l'industrie en prenant la forme, plus radicale, des luttes de néo-phytes.

L'économie ralentit et le patronat prend peur. Dans la nuit du 7 au 8 juin 1936, le nouveau Gouvernement réunit la Confédération générale de la production française (CGPF) et la CGT. La conclusion des accords de Matignon ne met pas un terme au mouvement social, qui s'étend à l'ensemble de l'économie. Craignant d'être débordé, le Gouvernement dépose en urgence à la Chambre des députés les projets de lois inspirés des accords de Matignon. Ils sont adoptés – sauf le texte sur la semaine de quarante heures – à la quasi-unanimité des parlementaires.

## SUITES

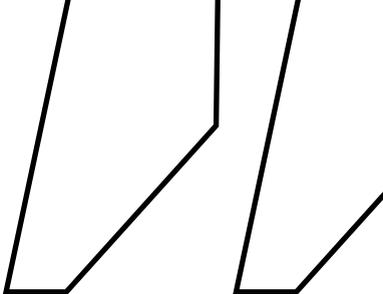
Dans la mémoire collective, les accords de Matignon sont un symbole, celui des avancées sociales obtenues par le Gouvernement du Front populaire. Toutefois, deux mesures sociales parmi les plus emblématiques de l'été 1936 ne sont pas prévues par ces accords. Il s'agit de l'instauration d'un congé payé annuel de quatorze jours et de la réduction du temps de travail hebdomadaire à quarante heures. Il est vrai que ces deux mesures ne concernent pas que les entreprises privées, visées par les accords de Matignon.

Pour les forces politiques de progrès, les accords de Matignon, conclus sous la présidence du premier Gouvernement dirigé par un socialiste, restent une référence de style. L'avènement de la gauche au pouvoir doit être accompagné de l'annonce d'ambitieuses réformes sociales. Droits sociaux, congés payés, réduction du temps de travail, hausse et refonte des minima sociaux : cela a été le cas à la Libération, en 1981, en 1988 aussi et en-

core en 1997. Naturellement, cela ne signifie pas que toutes les réformes sociales ont été conçues par des Gouvernements de gauche. Certains Gouvernements de droite, dit-on, se seraient même montrés plus à l'écoute des partenaires sociaux dans la conduite de grandes négociations.

Pour les décideurs publics, la méthode utilisée par Léon Blum fait toujours figure de modèle. L'adoption de grandes réformes sociales se fonde le plus souvent sur une action à la fois rapide et très structurée, engagée en tout début de législature. Cette organisation repose sur une préparation programmatique, un rapport de force politique encore favorable, un climat social pas encore défavorable, un mélange subtil et donc instable de volontarisme politique et de concertation avec la société civile.

Ce symbole, ce style et cette méthode ne sont pas neutres. Ils ont pour conséquence, dans l'élaboration des dispositifs sociaux en France, une hypertrophie manifeste du politique et une disqualification relative, mais croissante au fil du temps, des partenaires sociaux et des corps intermédiaires comme interlocuteurs pertinents et acteurs du



**« C'EST SURTOUT  
LA MÉTHODE  
D'ÉLABORATION DES  
ACCORDS DE MATIGNON  
QUI DOIT RETENIR  
L'ATTENTION »**

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

### LA CONSTRUCTION NATIONALE

changement. Entre la loi ou le contrat, le système français fait plutôt le choix de l'acte unilatéral, donc pas celui du compromis, celui de la progression historique par crises et par ruptures.

C'est là l'un des paradoxes du Front populaire. Il crée les outils, dans les entreprises, dans les branches professionnelles et même au niveau national en interprofessionnel, d'une véritable cogestion sociale-démocrate et cependant il inaugure une approche très étatique, trop sans doute, des négociations sociales. Pourtant, il entame la capacité d'analyse et la légitimité même des syndicats patronaux et salariaux. Il coupe aussi les responsables politiques de l'expertise des forces vives du pays.

Un dernier élément : dans les réformes de l'été 1936, il est peu question de la Protection sociale, sauf pour l'assurance chômage. Il faut attendre les traumatismes de la Seconde Guerre mondiale et les travaux du Conseil national de la Résistance pour que germe l'idée d'un système global de Protection sociale.

# II. LE PROGRAMME DU CONSEIL NATIONAL DE LA RÉSISTANCE

« 93 ANS. LA FIN N'EST PLUS BIEN LOIN. QUELLE CHANCE DE  
POUVOIR EN PROFITER POUR RAPPELER CE QUI A SERVI DE SOCLE  
À MON ENGAGEMENT POLITIQUE : LE PROGRAMME ÉLABORÉ IL Y A  
SOIXANTE-SIX ANS PAR LE CONSEIL NATIONAL DE LA RÉSISTANCE ! »

STÉPHANE HESSEL, AMBASSADEUR, DIPLOMATE, HOMME D'ÉTAT,  
RÉSISTANT (1917-2013).

## LE TEXTE

### LE PROGRAMME DU CONSEIL NATIONAL DE LA RÉSISTANCE 15 mars 1944.

#### *Sur le plan économique*

- L'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale, impliquant l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie ;
- Le droit d'accès, dans le cadre de l'entreprise, aux fonctions de direction et d'administration, pour les ouvriers possédant les qualifications nécessaires, et la participation des travailleurs à la direction de l'économie ;

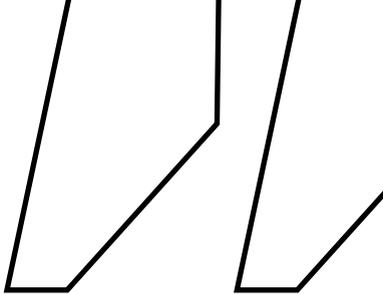
#### *Sur le plan social*

- Le droit au travail et le droit au repos, notamment par le rétablissement et l'amélioration du régime contractuel du travail ;
- Un réajustement important des salaires et la garantie d'un niveau de salaire et de traitement qui assure à chaque travailleur et à sa famille la sécurité, la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine ;
- La reconstitution, dans ses libertés traditionnelles, d'un syndicalisme indépendant, doté de larges pouvoirs dans l'organisation de la vie économique et sociale ;
- Un plan complet de Sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens les moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État ;
- Une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours ;

- La possibilité effective pour tous les enfants français de bénéficier de l'instruction et d'accéder à la culture la plus développée, quelle que soit la situation de fortune de leurs parents, afin que les fonctions les plus hautes soient réellement accessibles à tous ceux qui auront les capacités requises pour les exercer et que soit ainsi promu[e] une élite véritable, non de naissance mais de mérite, et constamment renouvelée par les apports populaires.

## CONTEXTE

Alors que pour la première fois, depuis la déclaration de guerre, les troupes allemandes et italiennes subissent de sérieux revers tant à Stalingrad qu'en Afrique du Nord, le général de Gaulle recherche une légitimité face à son rival le général Giraud soutenu par les États-Unis. Il imagine, en cette année 1942, de créer un organisme pluraliste unifiant les



**« JE N'AI PAS À  
PROCLAMER LA  
RÉPUBLIQUE, ELLE  
N'A JAMAIS CESSÉ  
D'EXISTER »**

CHARLES DE GAULLE À GEORGES BIDAULT  
1944, HÔTEL DE VILLE DE PARIS

différents mouvements de la résistance intérieure et reconnaissant sa légitimité de chef unique. Le Conseil national de la Résistance est ainsi constitué à Paris, rue du Four, le 27 mai 1943. Il réunira pour la première fois des représentants de huit mouvements de la Résistance, de deux syndicats et de six partis politiques de la III<sup>e</sup> République. Jean Moulin en est le premier président : « En métropole, avant le 27 mai, il y avait des résistances ; après, il y a la Résistance<sup>1</sup>... »

Alors que le pays est en ruine, qu'il s'apprête à juger les collaborateurs et qu'une « épuration sauvage<sup>2</sup> » se profile, le CNR devient le « symbole de l'union nationale reconstituée dans la clandestinité... embryon d'une représentation nationale réduite... : l'esprit de Mirabeau est là mais les formes ne sont pas celles du jeu de Paume<sup>3</sup> ».

<sup>1</sup> « 27 mai 1943-27 mai 2003. 48, rue du Four, un tournant capital ». *L'Humanité*, 27 mai 2003. Témoignage de Robert Chambeiron, un des organisateurs de la réunion du 27 mai 1943.

<sup>2</sup> Philippe Bourdrel. *L'épuration sauvage*. Tomes 1 et 2. 1988 et 1991. Perrin.

<sup>3</sup> François Marcot avec la collaboration de Bruno Leroux et Christine Levisse-Touzé. *Dictionnaire historique de la Résistance*. 2006. Robert Laffont. Bouquins. « 27 mai 1943 : première réunion du Conseil national de la Résistance ». Claire Andrieu. Page 625.

Les membres du CNR ont comme horizon de réinventer l'Histoire en donnant au Social une place incontournable, de dessiner l'architecture d'un monde d'espérance dont ils se sont faits, à travers leur lutte, dépositaires. Désormais, le collectif balayera l'individualisme, l'espérance, le défaitisme : « Le temps a cessé d'être étale<sup>4</sup>. » « Les jours heureux<sup>5</sup> » arrivent !

« Le texte du programme a été longuement débattu et négocié entre les tendances, sur un intervalle de temps couvrant neuf mois<sup>6</sup>. » Adopté à l'unanimité, publié le 15 mars 1944, la pierre angulaire en est le rétablissement de la souveraineté française sur le territoire national. Deux chapitres en distribuent les articles. Le premier est consacré à l'action de la Résistance : « Pour rétablir la France dans sa puissance, dans sa grandeur et dans sa mis-

<sup>4</sup> François Dosse. *La saga des intellectuels français*. Tome 1. Page 17. Gallimard. Juillet 2018.

<sup>5</sup> Une brochure est éditée en mai 1944, pour la zone-sud avec un titre choisi par Jules Meurillon, alors chef de la propagande-diffusion de *Libération* : *Les Jours heureux*.

<sup>6</sup> Claire Andrieu. « Le programme du CNR dans la dynamique de construction de la nation résistante » in *Histoire@Politique* 2014/3 (n° 24).

sion universelle. » Le second, proposé par un « Comité d'experts » installé dès juin 1942, traite des mesures à appliquer dès la libération du territoire. Sa partie V qui s'intitule : « Afin de promouvoir les réformes indispensables », comporte un alinéa b qui fixe les grandes orientations qui seront mises en œuvre deux ans plus tard. Un article sera déterminant. Il convoquera cette exception française qu'est notre système de Protection sociale : « Un plan complet de Sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils seraient incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État. »

Ce texte est toujours considéré aujourd'hui par les républicains français comme une loi sacrée de la République, même si son contenu n'a pas de valeur constitutionnelle.

## ANALYSE

S'il revenait au CNR de recréer une Nation et non une République - « Je n'ai pas à proclamer la République. Elle n'a jamais cessé d'exister<sup>7</sup> » -, c'est à travers une vision du monde héritière de la Révolution française qu'elle sera imaginée, conçue non pas en termes de reconstruction mais de renaissance, pensée en démocratie politique, économique et sociale pour se concrétiser par la mutation de l'État-gendarme limitant le rôle de l'État à des fonctions régaliennes en État-providence<sup>8</sup>.

Les États généraux de la Renaissance française qui se réunissent au Trocadéro du 10 au 14 juillet 1945 confirmeront cette volonté d'ancrage historique avec le recours à des cahiers de doléances afin de

<sup>7</sup> Charles de Gaulle à Georges Bidault, Hôtel de Ville de Paris, 26 août 1944. *Mémoires de guerre, tome II, L'Unité, 1942-1944*. Plon. 1956. Charles de Gaulle.

<sup>8</sup> L'expression aurait été employée pour la première fois en 1864 par le député Émile Ollivier.

mobiliser la population sur les conceptions de la Résistance<sup>9</sup> et reprendront dans la « Proclamation et serment du Palais de Chaillot » les principes élaborés par le CNR. Ils proclameront que « l'Assemblée constituante souveraine devra inscrire en tête de la Constitution future une déclaration solennelle des droits dont l'observation s'imposera à tous les serviteurs civils ou militaires de la Nation comme à tous les citoyens. »

*Extrait du préambule de la constitution de 1946*

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

<sup>9</sup> « Nous jurons de rester fidèles à l'idéal pour lequel sont tombés les combattants de la liberté. »

Le pacte social de la Nation, son pacte républicain, pilier de son vivre-ensemble, seront désormais inscrits dans le marbre<sup>10</sup> pour que personne « ne courbe plus l'échine<sup>11</sup> », pour que les lendemains ne soient plus incertains, pour conférer à l'individu tout au long de sa vie une dignité sociale.

C'est avec les ordonnances du 4 octobre 1945, qui constituent un totem indissociable du programme du CNR dans le récit national français, portant création de la Sécurité sociale, que le programme du CNR prend concrètement forme au plan social. Pierre Laroque, haut fonctionnaire ayant rejoint Londres, sera nommé directeur général de la Sécurité sociale dès le 5 octobre 1944 et prendra une part considérable dans l'élaboration du système. Ce sont les principes fondamentaux d'un modèle social unique au monde qui sont d'emblée posés et qui perdureront dans leur conception originelle jusqu'à la fin des Trente Glorieuses : universalité

<sup>10</sup> Le préambule de la constitution de 1958 renvoie à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la constitution du 27 octobre 1946.

<sup>11</sup> René Teulade. Ministre des Affaires sociales sous François Mitterrand. Gouvernement Pierre Bérégovoy. 2 avril 1992-29 mars 1993. À l'auteur.

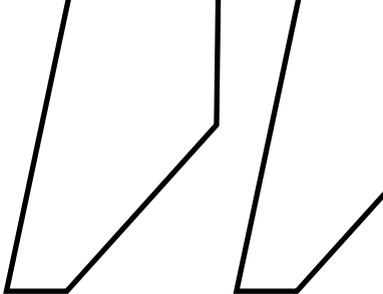
des prestations, cogestion par les partenaires sociaux, cotisations salariés et employeurs assises sur la valeur travail, égalité d'accès, qualité des prestations et solidarité. Ambroise Croizat, communiste, surnommé le « ministre des travailleurs » en fonction de 1945 à 1947, date du départ des communistes du Gouvernement Ramadier, dirigera la mise en place d'un système complet de Protection sociale : Assurance maladie, système de retraites par répartition et financé intergénérationnellement, allocations familiales, complété sur les mêmes principes en 1958 par ce qui devait être « le cas échéant<sup>12</sup> » un système d'Assurance chômage, sans oublier une amélioration notable du droit du travail.

Afin de parachever le souffle démocratique du CNR, sont créés les comités d'entreprise<sup>13</sup>. Les arrêtés Parodi<sup>14</sup> classeront les ouvriers en manœuvres, ouvriers qualifiés et ouvriers

<sup>12</sup> Le chômage n'est en termes de risque que mentionné par les États généraux de la Renaissance, proclamation et serment du Palais de Chaillot comme « le cas échéant » à mettre en place !

<sup>13</sup> 22 février 1945.

<sup>14</sup> Alexandre Parodi (1901-1979). Compagnon de la Libération. Membre du Conseil d'État, ministre du Travail et de la Sécurité sociale



**« LES ORDONNANCES  
DU 4 OCTOBRE 1945  
[...] CONSTITUENT UN  
TOTEM INDISSOCIABLE  
DU PROGRAMME DU  
CNR DANS LE RÉCIT  
NATIONAL FRANÇAIS »**

spécialisés et la grille dite Parodi<sup>15</sup> remplacera le principe d'attribution des salaires par l'État pour imprimer durablement le pilotage de la rémunération des fonctions publiques selon deux principes toujours valables : l'effet cliquet - aucune baisse de rémunération n'est possible - et l'aspect mécanique de l'augmentation de salaire en fonction de l'ancienneté dans le poste occupé. Enfin, la circulaire Parodi sur la représentativité syndicale<sup>16</sup> en précisera les critères.

Ainsi, la France a fait sienne le concept bis-marckien d'assurance sociale et désormais « la Sécurité sociale fait partie de l'identité de la France et du patrimoine des Français. Elle a sa place dans notre Histoire, comme dans notre quotidien. Elle exprime notre génie national<sup>17</sup> » et le paritarisme connaît ici ses fonts baptismaux. Conçu comme un espace privilégié, original et spécifique de dialogue et de négociation pour instaurer une nou-

dans le Gouvernement du général de Gaulle de septembre 1944 à octobre 1945.

<sup>15</sup> Non effective depuis 1968.

<sup>16</sup> 28 mai 1945.

<sup>17</sup> Agnès Buzyn. Ministre des Solidarités et de la Santé au sein des deux Gouvernements d'Édouard Philippe. 50 ans de la Sécurité sociale.

velle gouvernance au plus près du terrain, il devra concilier ce que certains considèrent comme l'inconciliable, l'Économique et le Social ! Son périmètre sera au fil des ans le terrain de jeu du dialogue social, bras armé de cette démocratie sociale tant désirée et qui loin d'être un enfant illégitime de la démocratie politique, traduit la volonté du CNR « de reconstruire, dans ses libertés traditionnelles, un syndicalisme indépendant, doté de larges pouvoirs dans l'organisation de la vie économique et sociale. »

## SUITES

Mis à part la modification de l'organisation de la Sécurité sociale en 1967<sup>18</sup> avec la création des trois caisses autonomes : maladie, vieillesse et famille, le système de Protection sociale a fonctionné dans

<sup>18</sup> Ordonnances Jeanneney. Jean-Marcel Jeanneney (1910-2010). Ministre des Affaires sociales 1966-1968.

son moule originel jusqu'à la fin des Trente Glorieuses actée lors du premier choc pétrolier. Avec la construction d'un monde sans frontières, un nouvel ordre libéral mondial a émergé au sein duquel la concurrence est désormais internationale, les coûts de production directement liés au coût du travail, l'optimisation fiscale un esthétisme ! De bancaire le monde est devenu financier !

Avec les délocalisations et son corollaire la désindustrialisation, le renchérissement permanent du coût des matières premières, le rythme de progression du PIB en volume a été divisé par deux pendant les Trente piteuses<sup>19</sup>. Licenciements d'envergure, plans sociaux à foison, la nouvelle période se caractérise par un chômage de masse durable. Un déficit abyssal de la Sécurité sociale et plus généralement des comptes sociaux de la Nation, un abandon à bas bruit et progressif du système bismarckien au profit du système beveridgien dont la CSG est l'archétype, les notions d'assurance, de solidarité, d'assistance se fondent : le prélèvement obligatoire devient la solution. On érige des lignes Maginot, on prescrit des placebos... l'État-pro-

<sup>19</sup> Nicolas Baverez.

vidence se mute en État-édredon. L'État est au centre du jeu au détriment de la démocratie sociale. Les Trente numériques et leur moindre besoin en main-d'œuvre ne pourront pas davantage remédier à travers la seule valeur travail aux problèmes désormais posés par le financement de la Protection sociale.

Le modèle social hérité du CNR est dès lors sujet à de nombreuses et vives critiques de la part des néolibéraux qui voient là « des machins obligatoires et coûteux »... « La liste des réformes ? C'est simple, prenez tout ce qui a été mis en place entre 1944 et 1952, sans exception. Elle est là. Il s'agit aujourd'hui de sortir de 1945, et de défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance<sup>20</sup> ! »

Le programme du CNR serait désormais devenu obstacle. Obstacle à la croissance, obstacle au développement de l'économie, obstacle aux exportations, obstacle à la création d'entreprises et donc à

<sup>20</sup> Denis Kessler. « Adieu, 1945, raccrochons notre pays au monde ». *Challenges*, 4 octobre 2007.

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

### LA CONSTRUCTION NATIONALE

la création d'emplois ! Ce « pognon de dingue<sup>21</sup> » ne serait plus que « faiseur de dettes » ! Oui mais c'était avant la pandémie de la Covid-19 au cours de laquelle on redécouvre : « Ce que révèle déjà cette pandémie, c'est que la santé gratuite sans condition de revenu, de parcours ou de profession, ne sont pas des coûts ou des charges mais des biens précieux, des atouts indispensables quand le destin frappe [...]. Il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché<sup>22</sup> », que la Protection sociale dont elle est héritière peut être également soutien de l'Économie...

Le programme du CNR ? Le souffle de l'esprit des Lumières, une vision transcendante de l'avenir pour un patrimoine collectif, pierre angulaire de notre pacte républicain, pour une identité française aux allures d'exception !

<sup>21</sup> Emmanuel Macron. 12 juin 2018.

<sup>22</sup> Emmanuel Macron. 12 mai. 2020.

# III. LE DISCOURS DE CHARLES DE GAULLE DE 1958

« LA MEILLEURE FAÇON DE LUTTER CONTRE LE  
CHÔMAGE, C'EST DE TRAVAILLER. »

RAYMOND BARRE, HOMME D'ÉTAT, HOMME POLITIQUE, MAIRE, MINISTRE,

PREMIER MINISTRE (1924 - 2007).

En 1958, le général de Gaulle lève les verrous qui empêchaient l'émergence en France d'un système d'assurance chômage moderne et performant, à l'image de ceux mis en place depuis plusieurs décennies dans la plupart des autres pays industrialisés. L'État laisse la main aux partenaires sociaux, employeurs et salariés, qui créent le régime paritaire d'assurance chômage dans les derniers jours de 1958.

## LE TEXTE

En août 1958, le général de Gaulle prononce un discours dans lequel il invite les « organisations patronales et ouvrières [...] à prendre contact pour créer en commun un fonds de salaire garanti, pour procurer aux travailleurs la sécurité d'une rémunération de base et des facilités pour leur reclassement professionnel. Je sais à qui je m'adresse, et je suis sûr d'être entendu ».

Une négociation s'engage entre les destinataires de ce message dès le mois d'octobre, et aboutit rapidement. Le général peut ainsi annoncer le 29 décembre 1958 que « va être fondé, institué par coopération entre le patronat et les syndicats un fonds national destiné au maintien de l'emploi et assurant aux travailleurs qui tomberaient en chômage un supplément portant l'allocation aux environs du salaire minimum ».

L'accord qui acte la naissance des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic) et l'Union nationale qui les coiffe (Unedic) est signé le surlendemain, 31 décembre 1958, entre la Confédération nationale du patronat français (CNPFF), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération générale du travail, Force ouvrière (CGT-FO) et la Confédération générale des cadres (CGC).

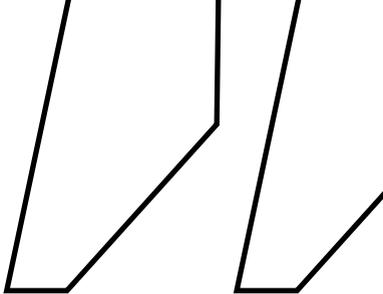
Ce texte et le règlement d'application qui lui est joint sont agréés quelques mois plus tard, le 15 mai 1959.

## SON APPORT

Ce discours est fondateur sur le fond comme sur la méthode. En effet, il ne s'agit pas pour l'État de faire plus, mais de déléguer aux partenaires sociaux ce qu'il échoue à faire lui-même depuis le début du siècle.

Si chacun s'accorde sans ambiguïté sur le fait que le régime ainsi créé est bien un régime « d'assurance chômage », aucun de ces deux mots ne figure dans la dénomination des nouvelles institutions. La convention du 31 décembre 1958 ne fait référence qu'à des « allocations spéciales aux travailleurs sans emploi », le mot chômage n'apparaissant qu'à propos du chômage partiel pour en renvoyer l'étude à plus tard. Des circonlocutions très franco-françaises, car l'assurance chômage est depuis des décennies identifiée et nommée sans détour dans les nombreux pays qui l'ont déjà adoptée.

L'assurance chômage mutualisée est en effet apparue dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle,



**« JE SAIS À QUI  
JE M'ADRESSE,  
ET JE SUIS SÛR  
D'ÊTRE ENTENDU »**

CHARLES DE GAULLE  
1<sup>ER</sup> AOÛT 1958, DISCOURS TÉLÉVISÉ

à l'initiative de corporations, d'organisations syndicales, d'œuvres de bienfaisance, ou encore de municipalités.

Dès 1905, à l'avant-garde des nations industrielles, l'État français fut le premier à prendre des dispositions ambitieuses, pour développer les caisses d'assurance chômage apparues ici ou là, faire converger leurs modalités de financement et d'indemnisation très hétérogènes, et encourager la création de nouvelles caisses considérant que le faible nombre d'actifs couverts au regard de ce qui était souhaitable et possible.

Ce qui aurait pu être la première pierre du premier régime d'assurance chômage d'envergure nationale fut en réalité le début d'une longue valse-hésitation. L'État pusillanime au prétexte du risque de chômage volontaire, soupçonneux envers les caisses d'assurance chômage suspectées d'abriter des caisses de grève, va conditionner les aides publiques de manière trop stricte, et se faisant asphyxier les régimes d'assurance qu'il prétendait développer. Et finalement, au motif de cet échec, c'est l'assistance sociale aux chômeurs qui va,

d'une réforme à l'autre, évincer les dispositifs d'assurance chômage.

Après plus d'un demi-siècle d'atermoiements et de procrastination, l'initiative du général de Gaulle lève le verrou politique à la mise en place d'un régime d'assurance chômage moderne, c'est-à-dire obligatoire et universel, à l'échelle nationale.

Cet acte marque également la volonté de responsabiliser les organisations syndicales et patronales en leur confiant un rôle accru dans la régulation et le bon fonctionnement du marché du travail (la gestion de la main-d'œuvre disait-on alors). Une forme de retour aux origines, qui redonne les clés aux acteurs de terrain qui les premiers ont été à l'initiative de l'assurance chômage, car ils sont au plus près des besoins des premiers concernés, actifs et employeurs.

Le général choisit donc de laisser les acteurs sociaux plus libres de s'organiser et de créer des solutions répondant aux besoins de leurs mandants. C'est d'autant plus opportun que le CNPF et la CGT-FO avaient déjà engagé des discussions sur ce sujet de l'assurance chômage à l'automne 1957. L'État

va tout à la fois les valider et les encadrer dans certaines limites. On pourrait donc parler d'un imprimatur du général, plutôt que d'une idée fondatrice.

## CONTEXTE

En cette fin des années 1950, l'Europe se reconstruit et le Traité de Rome jette les bases de son unification économique et politique. Membre fondateur de cette nouvelle maison commune, la France voit parallèlement se désintégrer son empire, source et symbole de sa puissance. La IV<sup>e</sup> République est à son crépuscule.

Côté économique, le redressement bat son plein. Le pays se trouve, on le saura plus tard, au beau milieu de cette période florissante des Trente Glorieuses. En ce début d'année 1958, le chômage est à son étiage historique : un peu moins

de 100 000 chômeurs déclarés (soit un taux de chômage de 0,5 %) dont environ 20 % couverts par l'assistance chômage publique. Jamais le chômage n'a été aussi faible auparavant, et jamais il ne l'est redevenu depuis.

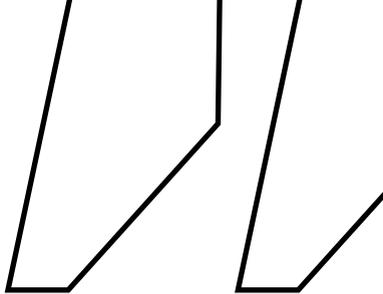
Dans un tel contexte, il n'apparaît ni risqué ni coûteux de mieux indemniser les rares chômeurs. Mais, au sein de l'appareil d'État, les divergences de vues persistent alors sur les mêmes lignes de front depuis 1905 : d'un côté les services de la main-d'œuvre du ministère du Travail plutôt favorables à la création d'une assurance de qualité et réellement protectrice, de l'autre le ministère des Finances, arc-bouté sur l'idée que tous les actifs souhaitant travailler peuvent trouver un emploi. En 1958, ce dernier point de vue est évidemment en phase avec la réalité, mais cette position a été une constante depuis le début du siècle, quelle que soit la conjoncture, fondée par la crainte que l'indemnisation du chômage n'incite au chômage volontaire, et que les finances publiques n'en pâtissent.

Le feu vert du général de Gaulle tranche pour la première fois en faveur de la sensibilité du ministère du Travail.

## SUITES

Cette rupture permet l'essor d'un véritable dispositif d'assurance chômage, un « coup de pied à suivre » dirait-on en langage rugbystique, qui sera suivi de nombreux rebonds imprévisibles.

L'Unedic est à l'origine un régime complémentaire, dont les allocations complètent celles du régime d'assistance publique. Les prestations vont d'abord sans difficulté accompagner la hausse du chômage. Cette évolution satisfait à la fois les organisations syndicales qui pouvaient à la Protection sociale, les employeurs car le coût total demeure faible, et l'État dont les finances bénéficient indirectement de cette redistribution.



**« L'INITIATIVE DU  
GÉNÉRAL DE GAULLE  
LÈVE LE VERROU  
POLITIQUE À LA MISE  
EN PLACE D'UN  
RÉGIME D'ASSURANCE  
CHÔMAGE MODERNE »**

Mais les deux chocs pétroliers et le chômage de masse qu'ils engendrent vont mener le régime à l'impasse financière. Dans l'impossibilité de trouver un accord permettant d'inscrire l'assurance dans un schéma financièrement soutenable à moyen terme, les partenaires sociaux remettent les clés de l'assurance à l'État en 1979.

Après une série de réformes, la gestion paritaire revient aux commandes en 1984. L'Unedic assure désormais les allocations de base, et l'État des allocations complémentaires, notamment pour les chômeurs en fin de droits. Au fil des ans, les partenaires sociaux trouvent des accords pour à la fois augmenter les contributions et réduire les droits, ce qui au total permet au régime de s'adapter à un chômage élevé et persistant, et en même temps accompagner les évolutions du marché du travail, notamment la montée en puissance des contrats courts dans les années 2000.

Le régime d'assurance, loin d'être parfait, s'est maintenu en équilibre en s'appuyant sur un très haut niveau de solidarité interprofessionnelle : depuis le milieu des années 1990 c'est en effet l'équivalent d'un mois de salaire net par salarié qui

est consacré à financer l'assurance chômage. Avec succès, car, depuis, le droit commun de l'assurance chômage a chaque année (à une exception près avant la crise sanitaire) dégagé des excédents financiers, quelle que soit la conjoncture.

La rupture de 1958 n'a cependant pas mis fin au jeu ambivalent de l'État. À l'exception de son intervention salutaire au tournant des années 1980, celui-ci n'a eu de cesse de déporter des dépenses budgétaires vers le régime paritaire : indemnisation des rapatriés d'Algérie, soutien aux secteurs culturels, financement des services de placement, activité partielle pendant la crise sanitaire, etc. sont les exemples les plus coûteux de ces débudgétisations qui ont peu à peu lesté l'Unedic d'une dette qu'elle n'aurait pas eue sans cela, elle-même devenue le prétexte à l'attrition continue de l'assurance. Cette logique de mise à contribution de l'assurance pour des missions qui ne sont pas les siennes et auxquelles ses ressources ne sont pas destinées, n'est ni plus ni moins qu'une taxation des chômeurs, principe fort éloigné d'une gouvernance efficace et en phase avec l'intérêt général.

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

### LA CONSTRUCTION NATIONALE

La connaissance des conditions d'une assurance efficace a beaucoup progressé depuis 1958. La théorie, les études empiriques, les connaissances techniques, les outils de gestion et l'expérience acquise depuis plus d'un siècle permettent de régir l'assurance chômage efficacement et de manière dépassionnée. Il est avéré qu'un tel système fonctionne bien plus efficacement que n'importe quelle politique de redistribution prétendument équivalente. Mais des méthodes de gestion anachroniques ont laissé le champ libre aux idées reçues, et laissé prospérer des prescriptions aussi archaïques qu'inefficaces.

L'assurance chômage continue d'être vue comme un coût dans l'imagerie populaire, et comme une ressource budgétaire aux yeux de l'État, et non comme un outil, et un avantage économique et social. Son avenir apparaît par conséquent, et malheureusement, bien incertain.

# **IV. FORMATION PROFESSIONNELLE : DU MARCHÉ À L'INDIVIDU**

**« L'ÉCHEC N'EST QU'UNE OPPORTUNITÉ POUR RECOMMENCER LA  
MÊME CHOSE PLUS INTELLIGEMMENT. »**

**HENRY FORD, INDUSTRIEL.**

## CONTEXTE

Dès les années 60, le modèle éducatif inventé sous la III<sup>e</sup> République fait face à des critiques de plus en plus acerbes dont l'expression la plus développée est formalisée par Pierre Bourdieu<sup>1</sup>, qui l'analyse comme une institution reproduisant les inégalités puisque les exigences et les critères du système d'enseignement jouent au détriment des classes défavorisées. Michel Crozier, en 1970, dénonce quant à lui une société bloquée<sup>2</sup> : « Pour que la participation soit possible et efficace, il faut que les organisations passent d'un modèle rigide bureaucratique contraignant à un modèle plus souple et plus tolérant fondé sur la mobilité, la concurrence et la négociation. » C'est dans ce

<sup>1</sup> *Les Héritiers: Les étudiants et la culture*. Pierre Bourdieu en collaboration avec Jean-Claude Passeron.

<sup>2</sup> La société bloquée. « Si l'on veut faire bouger cette société bloquée qu'est devenue la société française, il faut absolument secouer le carcan que fait peser sur elle la passion de commandement, de contrôle et de logique simpliste qui anime les grands commis, les patrons, les techniciens et mandarins divers qui nous gouvernent. »

contexte que Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre de Georges Pompidou, développe lors de son discours de politique générale, le concept de « nouvelle société », réponse politique entre autres à ces deux phénomènes sociologiques constatés.

Directement issue de ce concept de « nouvelle société », la loi du 16 juillet 1971 « architecture » le système français de la formation professionnelle, composante de l'éducation permanente, en posant le principe du « droit à la formation » sur le temps de travail. Les entreprises ayant plus de 10 salariés ont désormais une obligation de formation à hauteur de 0,80 % de la masse salariale brute. Le législateur posait ainsi le principe d'un financement privé de la formation professionnelle créant mécaniquement un marché de la formation soumis à la loi de l'offre et de la demande. La loi dite « Delors » du nom du conseiller social du Premier ministre organisait ainsi la formation professionnelle continue comme un outil d'adaptation des entreprises.

## LE TEXTE

### *Article 1 de la loi du 16 juillet 1971*

La formation professionnelle permanente constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent.

Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue.

La formation professionnelle continue fait partie de l'éducation permanente. Elle a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social.

L'État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l'assurer.

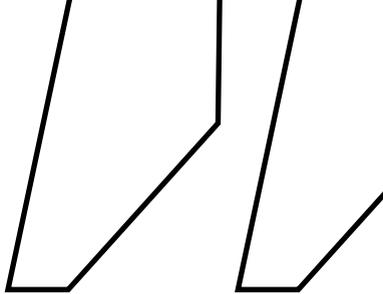
Près d'un demi-siècle plus tard, et malgré les 14 réformes et aménagements successifs, le bilan est un désastre alors que « toutes les études internationales, toutes les expériences, toutes les analyses montrent en effet que l'emploi est moins lié aux conditions de recrutement et de licenciement qu'au niveau de compétences des travailleurs : plus on est formé, tout au long de sa vie, moins on a de risque d'être chômeur ». Plusieurs éléments expliquent ce résultat :

- Alors que la France s'est engagée dès 1985 à « amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat » suite en 1968 à la création du bac technologique, le marché de l'emploi des jeunes n'est pas pour autant régulé compte tenu de la rupture de valeur entre Éducation nationale, enseignement supérieur et formation professionnelle. 120 000 jeunes entrent annuellement toujours sur le marché

du travail sans aucune qualification, sans aucune formation<sup>3</sup>...

- L'atomisation des moyens, de ses financeurs et des utilisateurs : entre « le marché Delors » de la formation, la formation consommée en interne par les entreprises, celle destinée aux administrations, celle mise en œuvre par les régions à destination des apprentis ou des demandeurs d'emploi, celle correspondant à des interventions de l'État ou celle irriguée par d'autres acteurs institutionnels telles les chambres de commerce et d'industrie, la formation professionnelle est un labyrinthe : la France compte 80 000 organismes de formation pour 15 000 en Grande-Bretagne et 10 000 en Allemagne.
- L'illisibilité de l'offre trop souvent insuffisamment corrélée aux enjeux de développements économiques territoriaux et de filières contribue peu à la qualification en profondeur des territoires, alimente trop de

<sup>3</sup> NEET : ni en étude, ni en emploi, ni en formation.



# « LA FORMATION PROFESSIONNELLE PERMANENTE CONSTITUE UNE OBLIGATION NATIONALE »

EXTRAIT DE L'ARTICLE 1 DE LA LOI SUR LA FORMATION  
PROFESSIONNELLE, 16 JUILLET 1971

strates d'emplois précaires, peu rémunérés et souvent peu qualifiés.

- La formation continue semble réservée pour l'essentiel à ceux qui ont un emploi privé ou public : seuls 12 % des inscrits à Pôle emploi ont accédé à une formation alors que six chômeurs sur dix ont retravaillé dans les six mois suivant une formation proposée par Pôle emploi<sup>4</sup>. En réalité, l'effort de formation national est deux à trois fois moindre que celui de pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne qui y consacrent plus de 3 % de leur PIB.
- Bien que le Conseil d'orientation pour l'emploi<sup>5</sup> affirme que « les taux d'emploi des apprentis sont généralement plus élevés que ceux des jeunes ayant suivi des formations de même niveau en cursus classique, l'apprentissage, recette magique outre-Rhin, et le travail manuel sont toujours considérés comme un

<sup>4</sup> Jacques Attali. Conversation avec Jacques Attali : « La bataille pour l'emploi ». *L'Express*, 28 août 2017.

<sup>5</sup> Rapport au Premier ministre, 2013.

déclassement social bien que sept apprentis sur dix trouvent un contrat à la sortie de leur apprentissage ; en effet, la loi renvoie pour l'essentiel à la modalité « du stage de formation professionnelle », qui est une unité d'œuvre commode pour définir l'objet à financer et à contrôler au regard d'un critère de conformité aux règles de financement. Il n'est question ni de pertinence, ni d'efficience, ni de qualité. L'accès à la formation relève d'une logique « de prescription » par les financeurs, employeurs et collectivités publiques à l'exception du CIF<sup>6</sup> ».

En réalité, la France forme peu, forme à côté, et forme cher ! Avec pour résultat un taux de chômage national un des plus élevés des pays de l'OCDE, ne descendant jamais en dessous de 7 % pendant près d'un demi-siècle, un chômage des jeunes approchant trop souvent les 20 % et un chômage des seniors formant le socle du chômage de masse.

Dès son arrivée au pouvoir, Emmanuel Macron, conformément à son programme présidentiel,

<sup>6</sup> Jean-Marie Luttringer. JMC. Droit et politique de formation. Chronique 133. Mars 2018.

restructure la formation professionnelle en reprenant à son compte les éléments substantiels de l'accord interprofessionnel du 22 février 2018 relatif aux droits des salariés. À la logique de « marché » est substituée une logique de « personnalisation » des droits. En réformant « en même temps » l'assurance chômage (salariés démissionnaires, salariés indépendants) et l'apprentissage, la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » du 1<sup>er</sup> août 2018, ambitionne a minima, par des processus transversaux, d'éradiquer des rigidités économico-sociales existantes :

- En développant et facilitant l'accès à la formation, autour des initiatives et des besoins des personnes, dans un souci d'équité et de liberté professionnelle.
- En majorant l'accès à la formation des non-qualifiés. Une enquête du CEREQ réalisée en 2015, soit deux ans avant la promulgation de la loi, auprès de 4 500 entreprises et 16 000 salariés, montrait que 56 % des cadres avaient suivi une formation au cours des

18 derniers mois contre 22 % des ouvriers non-qualifiés.

- En renforçant l'accès des TPE-PME à la formation. En 2011, seulement 34 % des salariés de ces dernières en bénéficiaient contre 65 % de ceux des grandes entreprises et ETI.

*Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 27 avril 2018*

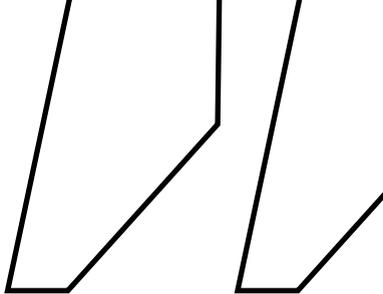
La ministre du Travail a présenté un projet de loi pour la « liberté de choisir son avenir professionnel » :

Le projet de loi poursuit la rénovation du modèle social français. Engagée par les cinq ordonnances relatives au renforcement du dialogue social prises en septembre 2017, qui ont transformé le marché du travail, elle se prolonge par la transformation du système d'apprentissage, la réforme du système de formation professionnelle continue ainsi que de l'assurance chômage, et par l'adaptation et la simplification de la politique d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

Cette démarche vise à anticiper les mutations économiques et sociétales qui se font jour, tout en reprenant certaines orientations issues des accords interprofessionnels nationaux de février 2018. Les transformations majeures que connaissent les entreprises du pays et des secteurs entiers de l'économie ont des effets importants sur les organisations de travail, les métiers et donc les compétences attendues de la part des actifs. Elles requièrent de refonder une grande partie de notre modèle de Protection sociale des actifs autour d'un triptyque conjuguant l'innovation et la performance économique, la construction de nouvelles libertés et le souci constant de l'inclusion sociale.

Ainsi, la loi :

- Réforme le compte personnel de formation (CPF), qui sera alimenté non plus en heures mais en euros. Une application numérique sera créée pour connaître en temps réel ses droits individuels acquis au titre du compte personnel de formation et de choisir une formation.



**« LA LOI “ POUR LA  
LIBERTÉ DE CHOISIR SON  
AVENIR PROFESSIONNEL ”  
S’ATTACHE AVANT TOUT  
À RATIONNALISER LA  
TUBULURE DU SYSTÈME  
DAVANTAGE QUE SON  
MODÈLE FONDAMENTAL »**

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE LA CONSTRUCTION NATIONALE

- Institue un compte d'engagement citoyen ayant pour objectif de recenser et de valoriser les activités participant d'un engagement citoyen et d'acquérir ainsi des droits à formation. Ce compte sera également comptabilisé en euros.
- Propose systématiquement des modules de remise à niveau sur les compétences de base et les savoirs numériques aux demandeurs d'emploi qui le souhaitent.
- Garantit la qualité de la formation professionnelle : les organismes de formation, prestataires de bilan de compétences ou d'accompagnement à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) devront être certifiés par un certificateur professionnel et indépendant s'ils veulent accéder à un financement public ou mutualisé.
- Crée un nouvel établissement public, France compétences, chargé de la régulation de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Il assure des missions de péréquation financière, contribue au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE LA CONSTRUCTION NATIONALE

- formation dispensées, à l'observation des coûts et des niveaux de prise en charge des formations s'agissant des fonds publics ou mutualisés. Il établit et actualise le répertoire national des certifications professionnelles.
- Substitue une nouvelle contribution unique relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage à la taxe d'apprentissage en vigueur, ainsi qu'à la contribution relative à la formation professionnelle continue. Les opérateurs paritaires collecteurs agréés (OPCA) deviennent des « opérateurs de compétences ». Ils ne collecteront plus les cotisations formation (c'est l'Urssaf qui sera chargée de cette collecte).
  - Donne une place prépondérante à l'apprentissage. Celui-ci est favorisé par la libéralisation du marché à l'ensemble des organismes de formation qui souhaitent dispenser des actions de formation par apprentissage et pour lesquelles un niveau de financement pour chaque contrat sera assuré. La limite d'âge de formation en apprentissage passe de 26 à 29 ans révolus. Le temps de

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
LA CONSTRUCTION NATIONALE

travail maximum des apprentis mineurs sera porté de 35 à 40 heures par semaine et de 8 à 10 heures par jour selon les activités.

## **ANALYSE**

Présentée comme une réforme copernicienne de la formation, la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » s'attache avant tout à rationaliser la tubulure du système davantage que son modèle fondamental. La place stratégique de l'État est réaffirmée, l'influence de la gestion et de la gouvernance paritaire se trouve réduite au niveau interprofessionnel, national et régional et la capacité des territoires à favoriser des systèmes de formation en adéquation avec leurs propres spécialisations économiques n'est pas prise en compte...

# V. RETRAITE : DU LIVRE BLANC À L'HYPOTHÉTIQUE DER DES DERS

« ENFIN, LES DIFFICULTÉS COMMencent ! »

BRACKE-DESROUSSEAUX (DÉPUTÉ DU NORD), ATTRIBUÉ À TORT À LÉON BLUM

CONSEIL NATIONAL DU PARTI SOCIALISTE SFIO, 10 MAI 1936.

## CONTEXTE

Sans avoir besoin de remonter à l'Édit de Nancy du 22 septembre 1673 par lequel Colbert instaurait une Caisse des invalides de la marine royale et inventait de facto un système de retraite pour recruter et fidéliser les marins, force est de constater que le concept de retraite a été un fil rouge permanent de l'Histoire sociale française. Rien d'étonnant qu'à la Libération, prenant en compte les principes émis par le CNR<sup>1</sup> - « une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours » - les pouvoirs publics ont érigé à travers les ordonnances instituant la Sécurité sociale un système de retraite assurant la fonction économique de régulation du revenu sur la durée de vie, fondé sur la solidarité entre générations : « Les cotisations des actifs servent à payer immédiatement les retraites, tout en leur ouvrant des droits pour leur future retraite. » Ambroise Croizat, le « ministre des travailleurs »,

<sup>1</sup> Cf. Chapitre sur le CNR.

pouvait alors affirmer : « Nous ferons de la retraite non plus une antichambre de la mort mais une nouvelle étape de la vie. » La retraite devient l'archétype d'un bien public, un patrimoine commun...

La situation financière, donc la pérennité de ce système de retraite, dépend à la fois de l'évolution du nombre de personnes en âge de travailler et de celui des personnes en âge d'être retraitées. Le rapport entre ces deux grandeurs avec son extrême sensibilité à la croissance en sont les deux éléments significatifs, complété par le niveau de prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité.

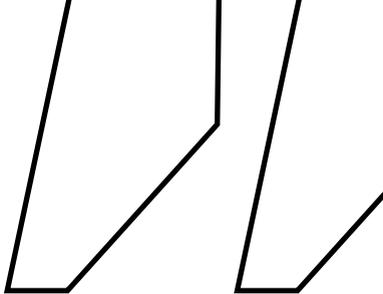
Tout au long des Trente Glorieuses<sup>2</sup>, la croissance forte et le plein-emploi ont généré un volume de cotisations suffisant pour assurer les équilibres nécessaires à la pérennité du système qui reflète les diversités du monde du travail, ses corporatismes et ses diversités. Avec les Trente piteuses<sup>3</sup> - chômage de masse, conditions de vie au travail,

<sup>2</sup> Cf. Chapitre sur la CSG.

<sup>3</sup> Cf. Chapitre sur la CSG.

progrès médicaux - la question de la pérennité de ce système est entrée avec force dans le débat public et avec elle, le montant de la pension au regard du triptyque : cotisation - durée - pension. Dans un mouvement irréversible d'allongement de la vie, la population des retraités passe de 1 million en 1950 à près de 17 millions en 2020 : les pensions versées représentent désormais 14 % du PIB et 25 % de l'effort social de la Nation...

C'est dans ce contexte - le chômage était alors de 9,2 % - qu'en 1991, Michel Rocard, Premier ministre, préface le Livre blanc sur les retraites, fruit d'un travail technique interministériel coordonné par le commissariat général du Plan, présentant la situation de l'ensemble des régimes de retraite et leurs perspectives d'évolution et proposant également différentes réformes pour faire face aux effets du vieillissement démographique.



**« NOUS FERONS  
DE LA RETRAITE  
NON PLUS UNE  
ANTICHAMBRE DE  
LA MORT MAIS UNE  
NOUVELLE ÉTAPE  
DE LA VIE »**

**AMBROISE CROIZAT LORS DE SON PREMIER  
DISCOURS EN TANT QUE MINISTRE DU TRAVAIL,  
3 DÉCEMBRE 1945, ASSEMBLÉE NATIONALE**

## LE TEXTE

*Extraits de la préface rédigée par Michel Rocard.*

« L'enjeu est considérable : maintenir l'acquis au profit des générations futures dépend, au-delà de la démographie et de l'économie, de notre capacité à actualiser le pacte de solidarité qui lie les générations entre elles »... « un scénario dans lequel le taux de cotisation constituerait l'unique levier de l'équilibre des régimes pourrait conduire à un niveau insupportable des prélèvements obligatoires »... « Le coût du travail augmenterait en conséquence, ce qui "pourrait contrarier les créations d'emplois en affaiblissant la compétitivité et en stimulant la substitution du capital au travail" »... « Même avec des hypothèses économiques favorables au plein-emploi, les régimes de retraite connaîtront des problèmes de financement à partir de 2005... on aboutit dans le cadre législatif actuel à un besoin de financement proche de 300 milliards de francs en 2010. »

« Ne rien faire conduirait à terme à la condamnation de la répartition et à la rupture de solidarités essentielles »... « Ceux qui, pour des gains politiques à courte vue, croiraient flatter l'opinion en niant le problème, programmeront sûrement une guerre des générations » !

Ce Livre blanc a eu un écho considérable. Il est devenu une référence en matière de réforme de retraite. Publié dans un contexte économique particulièrement détérioré - tous les régimes sociaux affichent depuis des années un déficit - il invite la classe politique mais aussi tous les citoyens à sortir d'un déni de réalité - croire que la Protection sociale est un acquis éternel - et plus encore d'appréhender notre pacte républicain comme une richesse démocratique certes mais fragile et potentiellement en danger. En d'autres termes, en affirmant que « les crises de demain sont souvent le refus des questions d'aujourd'hui<sup>4</sup> », le problème des retraites est devenu depuis une priorité de toute action gouvernementale.

<sup>4</sup> Patrick Lagadec.

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
LA CONSTRUCTION NATIONALE

Pour l'heure, 8 scénarios, avec une graduation de « pessimistes » à « optimistes » prenant en compte la fécondité, le taux d'activité des plus de 55 ans et la réduction plus ou moins rapide du chômage, sont étudiés. La conclusion est qu'à législation inchangée (âge de départ, durée de cotisation, paramètres de calcul de pension inchangés), pour équilibrer financièrement le système, le taux de cotisation devrait plus que doubler entre 1990 et 2040 selon le scénario le plus pessimiste, et augmenter de 50 % dans le cas le plus favorable. Le rapport conclut : « Ne rien faire doit être clairement écarté : ce serait accepter le scénario de l'intolérable sur le plan social et sur le plan économique. »

En conséquence de quoi, quatre propositions principales sont émises pour maintenir l'âge de départ à la retraite à 60 ans qui n'est pas remis en cause :

- Confirmation et consolidation du système par répartition (les actifs cotisent pour les retraités), respect de l'équité entre générations, principes de solidarité inhérents à la Sécurité sociale.

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
LA CONSTRUCTION NATIONALE

- Augmentation de la durée d'activité pour une retraite complète : elle passerait de 37,5 ans à 40 ans.
- Extension dans les régimes de base de la période prise en compte dans le calcul de la pension : elle passerait de 10 ans aux 25 meilleures années.
- Revalorisation des pensions sur l'évolution des prix et non plus sur les salaires. Les calculs des rapporteurs du Livre blanc montraient que la mesure d'indexation sur les prix était la plus susceptible de réaliser des « économies » : 24 % des dépenses du régime général à l'horizon 2010.

Malgré de courtes périodes d'accalmies, les crises économiques se succèdent et la mise en place des réformes préconisées devient indispensable :

- En 1993, soit deux ans à peine après la publication du Livre blanc, le Gouvernement Balladur le reprenant à son compte augmente la durée de cotisation requise pour toucher

une retraite à taux plein à 40 ans, contre 37,5 ans. Le calcul de la pension est fondé sur les 25 meilleures années de salaire contre 10 auparavant. Les pensions de retraite sont revalorisées sur l'indice des prix et non plus sur l'évolution générale des salaires.

- En 2003, le Gouvernement François Fillon décide de l'alignement de la durée de cotisation du secteur public sur celle du privé qui passe de 37,5 ans à 40 ans. Deux dispositifs d'épargne sont créés: le Plan d'épargne de retraite populaire (PERP) et le Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO).
- En 2010, le recul progressif de l'âge légal de départ de 60 ans à 62 ans et le recul progressif de l'âge du taux plein de 65 ans à 67 ans sont décidés.
- En 2014, l'allongement de la durée d'assurance minimale pour prétendre à une retraite à taux plein augmente progressivement de 166 trimestres à 172 trimestres pour les assurés nés entre 1958 et 1972.

Durant cette période au cours de laquelle la question des retraites a séquencé la vie du pays, trois événements majeurs sont intervenus :

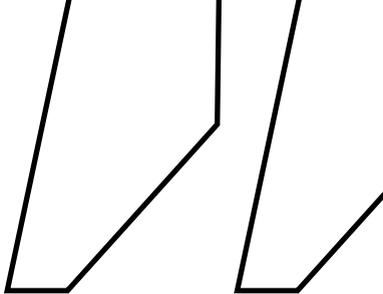
- La création de la CSG<sup>5</sup> en 1991, venant pallier le manque de financement des différents vecteurs de la protection sociale, renforçant de facto le rôle de l'État dans celle-ci.
- Le plan Juppé de 1995<sup>6</sup>, prévoyant d'aligner la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle du privé, de 37,5 ans à 40 ans. Après trois semaines de grèves paralysant le pays, le Gouvernement a été contraint de retirer le projet. Il faudra attendre huit ans pour inscrire le principe dans la loi, et même treize ans pour les régimes spéciaux, sans compter les délais très progressifs de mise en œuvre...
- Le Gouvernement Jospin, en 1999, décide la création du Fonds de réserve des retraites (FRR). L'objectif était d'accumuler 150 milliards d'euros à l'horizon 2020 afin

<sup>5</sup> CF. Chapitre CSG.

<sup>6</sup> CF. Chapitre Plan Juppé.

d'amortir le choc du départ à la retraite de la génération du baby-boom. L'ambition ne sera jamais atteinte. Fin 2018, les sommes en réserve atteignent... 32,6 milliards d'euros! Pour autant, le FRR « verse 2,1 milliards d'euros chaque année à la Cades », l'organisme chargé de rembourser la dette accumulée par la Sécurité sociale.

- Enfin, la création du COR, Conseil d'orientation des retraites en 2000. Le Conseil d'orientation des retraites est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Sur l'ensemble des questions de retraite (équilibre financier, montant des pensions, âge et durée d'assurance, redistribution, etc.), le COR élabore les éléments d'un diagnostic partagé et formule, le cas échéant, des propositions de nature à éclairer les choix en matière de politique des retraites.



**« [...] IL EST  
FORT À PARIER  
QUE LA DERNIÈRE  
RÉFORME DU  
SYSTÈME DE  
RETRAITE NE SOIT  
PAS “LA DER DES  
DERS” ! »**

## ANALYSE

Force est de constater que toutes ces réformes n'ont pas été suffisantes pour combler le déficit des caisses de Sécurité sociale. Elles n'ont été que paramétriques, uniquement comptables et la frilosité des différents Gouvernements vis-à-vis des régimes spéciaux a très largement contribué à gommer dans l'opinion le caractère inéluctable et urgentissime des mesures à prendre.

Dès son élection en 2017, Emmanuel Macron relance cet épineux dossier. Contrairement à ses prédécesseurs, il s'oriente vers la création d'un régime universel et unique. Autant un régime universel à points géré en répartition est sans nul doute un système juste puisqu'il lisse sur la totalité de la carrière la charge de l'acquisition des droits et tient compte des revenus réels, autant un régime unique ne peut susciter que des difficultés autant pour des raisons techniques - 42 régimes sont

actuellement dénombrés - pour sa mise en place que vis-à-vis de la conception qui est la nôtre de la démocratie sociale. Les péripéties de son premier quinquennat - Gilets jaunes et crise sanitaire - obligent le président de la République à retirer ce projet qui suscitait autant d'espoir que d'anxiété. Un nouveau projet, « moins en rupture », est de nouveau en chantier.

Toujours est-il qu'après trente ans de réformes de notre système de retraite, le sujet est tout aussi préoccupant que lors de la parution du Livre blanc. Tout ça pour ça pourrait être la conclusion à ce jour de cet épisode de notre Histoire sociale. Au problème d'équilibre financier suffisamment complexe en lui-même, deux éléments annexes sont apparus dans ce laps de temps correspondant à une génération :

- L'objectif n'est plus d'accompagner comme dans les années 2000 les seniors vers la retraite, mais de faire en sorte qu'ils continuent à travailler plus longtemps et donc à cotiser. Dès lors est posé de manière aiguë le problème de la capacité des seniors à occuper certains emplois ou à exercer des responsabilités.

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

### LA CONSTRUCTION NATIONALE

- Par ailleurs, la vieillesse n'étant pas d'une part une maladie et d'autre part puisque les plus de 60 ans représenteront 35 % de la population totale, il apparaît que la réforme des retraites n'est qu'un aspect d'une politique beaucoup plus vaste qui doit englober l'ensemble des phénomènes liés au vieillissement.

C'est pour toutes ces raisons, principales et accessoires, qu'il est fort à parier que la dernière réforme du système de retraite ne soit pas « la der des ders » !

# **CHAPITRE 3**

## **LES RUPTURES**

### **I. LA CSG : DE BISMARCK À BEVERIDGE !**

**« IL Y A DEUX CHOSES INADMISSIBLES SUR LA TERRE : LA MORT ET  
LES IMPÔTS. MAIS J'AURAIS DÛ CITER EN PREMIER LES IMPÔTS. »**

**SACHA GUITRY, THÉÂTRE JE T'ADORE, 1958.**

## LE TEXTE & LE CONTEXTE

RÉSUMÉ DE LOI DE FINANCES N° 90 1168  
JOURNAL OFFICIEL DU 30 12 90 N° 303  
PAGES 16367-16423.  
29 décembre 1990.

Le mode de financement de la Protection sociale en instituant (art. 127 à 135) une contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 1,1 % qui substitue pour partie à des cotisations assises sur les seuls revenus du travail une nouvelle forme de prélèvement assise sur l'ensemble des revenus, est modifié. Elle se compose de 3 éléments : une contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, une contribution sociale sur les revenus du patrimoine, une contribution sociale sur les produits de placement. L'assiette de cette contribution portera sur le montant brut des rémunérations et salaires et des allocations de chômage, réduit de 5 % au titre des frais professionnels...

Alors qu'en Allemagne, les principes d'un système de Protection sociale ont été proclamés dès les années 1880 par le chancelier Bismarck, et en Angleterre à la suite du rapport Beveridge, en pleine Seconde guerre mondiale, la France attendra la Libération et un consensus politique historique pour élaborer un système de Protection sociale issu des principes du Conseil national de la Résistance. À ce moment de l'ardente obligation de la reconstruction et de la mobilisation des capacités de production, le financement de ce système de Protection sociale à l'ADN bismarckien était assis sur le travail. Progressivement, un État-providence se mettra en place. Sous l'effet des crises économiques successives, l'évolution de son mode de financement, mêlant cotisations sociales et prélèvements fiscaux, modifiera la nature même de ce système. La création de la CSG marque, en 1991, l'engagement définitif dans cette voie.

Tout au long des Trente glorieuses - période de progrès social sans précédent grâce à l'expansion économique due à la reconstruction et à une vision claire et consensuelle de ce que doit être une Nation moderne - modifié par les ordonnances Jeanneney visant à clarifier les comptes de la Sécurité sociale,

et complété en 1958 par le régime d'Assurance chômage - ce système a parfaitement répondu aux objectifs fixés : protection obligatoire fondée uniquement sur le travail, le droit à prestations sociales reposant sur une participation financière des ouvriers et des employeurs prenant la forme de cotisations sociales qui ne sont pas proportionnelles aux risques mais aux salaires. Enfin, l'ensemble du système est géré par les représentants des salariés et des employeurs. C'est la reconnaissance de facto du paritarisme comme mode de gouvernance.

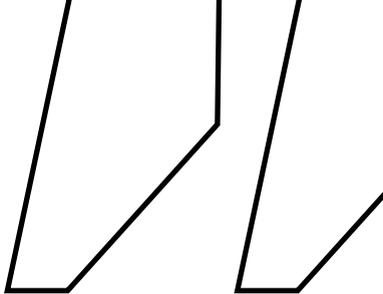
En 1974, le baril de pétrole passe brutalement de 115 francs à 375 francs. La France dépendante de l'extérieur en termes d'approvisionnement énergétique voit ses indicateurs passer inéluctablement au rouge. Le premier choc pétrolier marque la fin d'une période de forte croissance, celle-ci étant divisée par deux pour ne s'élever de 1974 à 2007 qu'à 2,2 % en moyenne annuelle. Ainsi aux Trente glorieuses (1945-1974) succèdent, selon Nicolas Baverez, les Trente piteuses (1974-2004). Licenciements d'envergure, plans sociaux à foison, âge d'or du low cost, le concept de délocalisation (des centres de production) va apparaître comme la solution

aux chefs d'entreprise... Pire, certains iront même à prétendre que l'avenir, c'est une industrie sans usine... priorité donc au secteur tertiaire! La France entrera inéluctablement dans un chômage de masse.

Cette nouvelle période se caractérise aussi par une augmentation aléatoire et non plus linéaire du pouvoir d'achat, un renchérissement important du coût des matières premières et une absence de croissance forte, remplacée par une croissance molle<sup>1</sup> ! La Chine, par son coût du travail dérisoire, devient l'usine du monde et, progressivement, le chômage des jeunes un fléau national, celui des seniors un drame. Le diplôme n'est plus gage de réussite, le contrat à durée déterminée (CDD) s'installe comme le passage obligé avant le contrat à durée indéterminée (CDI). En réalité, le salariat apparaît dès lors comme une modalité de l'emploi de plus en plus précaire dans la nouvelle révolution industrielle qui bouleverse l'économie mondiale... En devenant anxiogène, le travail - fondement du financement du système bismarckien de Protection sociale - sera subi d'abord dans un

<sup>1</sup> Valéry Giscard d'Estaing.

contexte de délocalisation massive de l'industrie, ensuite dans un climat de concurrence interne dans l'entreprise. Les dépenses de santé explosent, tant par l'allongement de la durée de vie, que par le coût des thérapies et, fait nouveau, psychologiquement fondamental, les Français ne croient plus que leurs enfants pourront vivre dans la prospérité qu'eux, parents, ont connue. Le séisme qu'a été le déplacement du centre de gravité industriel du monde, l'abandon de filières historiques du paysage industriel français ont eu raison de l'optimisme officiel: la sidérurgie, le textile, l'industrie du bois, l'automobile... C'est par centaines de milliers que des emplois, souvent répétitifs, à faible plus-value, exercés souvent de père en fils, ont été détruits. Le nombre d'ouvriers passe de plus de 8 millions en 1975 à 5,5 millions dans les années 2000. La part de l'industrie dans la valeur ajoutée est alors passée de 25 % en 1960 à 10 %. Cette baisse est à rapprocher de la croissance continue de la part des services marchands, qui passe de 35 % au début des années 1950 à plus de 50 % aujourd'hui, et dont les salaires sont inférieurs à ceux de l'industrie.



**« LA CONTRIBUTION  
SOCIALE GÉNÉRALISÉE  
MARQUE UNE ÉTAPE  
FONDAMENTALE  
DE LA RÉFORME DE  
NOTRE SYSTÈME DE  
PRÉLÈVEMENT FISCAL  
ET SOCIAL »**

Pour faire face à cette situation inédite que l'on veut croire temporaire, chaque gouvernement invente des placebos, construit des lignes Maginot: contrats aidés, réformes du Service public de l'emploi allant jusqu'à la création de Pôle emploi, multiples réformes de la formation professionnelle, création du RMI, RSA... pour au final partager ce qui manque le plus, le travail, en réduisant son temps à 35 heures hebdomadaires... Pour autant, les dépenses - allocations chômage, dépenses de santé etc. - croissent structurellement plus vite que les recettes. Le budget de l'État est, depuis 1974, en déficit à l'image des comptes sociaux. C'est le temps de la dette ! Et ce sera donc le temps des prélèvements !

C'est dans ce contexte que le Gouvernement Rocard prenant en compte à la fois la situation des comptes de la Sécurité sociale et les critiques régulièrement formulées à l'égard du financement de la Protection sociale sur la seule base des cotisations - alourdissement du coût du travail, portant uniquement sur les revenus du travail, légitimité faible car seuls les salariés cotisaient alors que tous les résidents en France bénéficient de la Sécurité sociale - crée par la loi de finance

de 1991 un nouvel impôt, la contribution sociale généralisée (CSG).

*Devant l'Assemblée nationale, en novembre 1990, Michel Rocard défendait sa réforme :*

« Nous devons maîtriser l'évolution des dépenses sociales et nous devons en répartir justement – je dis bien “justement” – la charge entre tous. [...] Les cotisations sociales touchent davantage les bas et moyens revenus en raison de leur plafonnement et de leur déductibilité fiscale. Elles reposent, pour l'essentiel, sur les salaires et pèsent ainsi sur le coût du travail, donc sur l'emploi... [...] Mon Gouvernement propose aujourd'hui l'élargissement à l'ensemble des revenus, capital compris, du financement de la Sécurité sociale. [...] La contribution sociale généralisée marque une étape fondamentale de la réforme de notre système de prélèvement fiscal et social. »

Prélevée à la source, assise sur l'ensemble des revenus des personnes résidant en France qu'ils soient des revenus d'activité (salaires, primes et indemnités diverses) ou de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage,

indemnités journalières), des revenus du patrimoine (revenus fonciers, rentes viagères), des produits de placement (revenus mobiliers, plus-values immobilières) ou des sommes engagées ou redistribuées par les jeux, la CSG est recouvrée par les URSSAF sur la partie « revenus d'activité » et par l'administration fiscale sur la partie « revenus du patrimoine » et est reversée à la branche famille, au fonds de solidarité vieillesse (FSV), à la branche maladie et à la caisse nationale de solidarité (CNSA) pour l'autonomie.

## ANALYSE

Il est symptomatique au regard à la fois des idéaux du Conseil national de la Résistance et de leur mise en place initiale que la nature de la CSG fasse toujours l'objet de positions juridiques contradictoires. En effet, selon le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel et donc des services

de l'État français, la CSG est bien un impôt ce qui permet de justifier le caractère progressif de la CSG sur certains revenus (pensions de retraite et indemnisation du chômage), l'assujettissement des revenus du patrimoine ainsi que l'absence d'ouverture de droits sociaux supplémentaires découlant des contributions versées. Pour autant, la Cour de cassation suivant la Cour de justice de l'Union européenne la considère ainsi que les autres prélèvements sociaux français de fait comme des cotisations sociales au prétexte qu'« un lien direct est suffisamment pertinent avec certaines branches de la Sécurité sociale ».

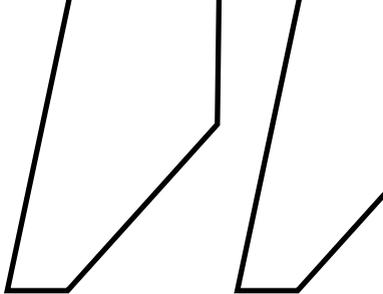
Désormais, le financement de la Sécurité sociale est assuré par trois grandes catégories de prélèvements :

- Les cotisations sociales obligatoirement versées par les entreprises et les salariés, par les non-salariés pour être éligibles aux prestations sociales.
- Le financement désormais fiscal par les impôts et taxes affectés (ITAF). Parmi la cinquantaine d'ITAF existants, la contribution sociale

généralisée (CSG). On peut citer également la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), créée en 1996, ainsi que diverses contributions dues par les entreprises, des taxes sur les produits considérés comme nuisibles à la santé (alcool, tabac) ou la contribution solidarité autonomie (CSA) à la charge des employeurs et affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées.

- Les contributions publiques de l'État et des collectivités locales financent notamment des dépenses de solidarité (ex. : revenu de solidarité active, Fonds de solidarité vieillesse), une partie des exonérations de cotisations employeurs pour les bas salaires, et subventionnent des régimes de façon permanente ou en cas de difficultés (ex. : les régimes de retraite de certaines professions dans lesquelles le nombre d'actifs cotisants est inférieur au nombre de retraités).

Avec la création de la CSG, le système de Protection sociale à la française allait muter de bismarckien en beveridgien, par touches successives en un quart



**« AVEC LA CRÉATION  
DE LA CSG, LE  
SYSTÈME DE  
PROTECTION SOCIALE  
À LA FRANÇAISE  
ALLAIT MUTER DE  
BISMARCKIEN EN  
BEVERIDGIEN »**

de siècle, subrepticement, dans l'indifférence générale. Au motif initial de la recherche de financement qui ne pèse pas sur le coût du travail, s'est ajouté celui du pouvoir d'achat des salaires.

Le mouvement de fond de définancement bismarckien s'est encore renforcé par l'amélioration de la productivité apportée par la numérisation des activités et l'économie numérique des plateformes qui « cannibalisent » désormais l'emploi salarié et donc les cotisations sociales. Avec ce nouveau cycle, succédant aux Trente piteuses, - les Trente numériques<sup>2</sup> - la perspective « d'une révolution industrielle sans croissance<sup>3</sup> » générant un monde de « travailleurs sans travail<sup>4</sup> » se précise. La généralisation de la CSG apparaît alors comme la solution pour financer les dépenses sans cesse en augmentation générées par la Protection sociale par son adaptabilité, sa progressivité, sa facilité de mise en place. Rien d'étonnant dans ces circonstances qu'en 2018, les cotisations salariées

<sup>2</sup> Hervé Chapron. *Emploi: tout va très bien Madame la Marquise*. Éditions Docis. 2016.

<sup>3</sup> Daniel Cohen.

<sup>4</sup> Hannah Arendt.

finançant l'assurance chômage soient remplacées par l'impôt à travers la CSG.

Conséquence de l'introduction de la CSG pour financer la Protection sociale, l'étatisation à marche forcée de celle-ci. Cette étatisation en totale opposition avec les principes édictés par le CNR est lourde de conséquences et oblige le citoyen à se questionner.

Alors que le constat est unanimement partagé d'une omniscience discutable et d'une omniprésence contestable de l'État depuis un demi-siècle, peut-on encore croire aux vertus d'un État-glouton, décomplexé au point d'étendre systématiquement son spectre d'intervention au rythme de ses propres échecs? Peut-on, à la lueur de quarante années d'étatisation rampante, encore espérer dans le « Tout-État » au risque d'y perdre définitivement l'âme de notre société vécue comme libérale mais désormais fortement socialisée?

Peut-on supporter ad vitam aeternam une redistribution, dopée par le mythe d'une dette non remboursable, qui marginalise la valeur du travail? La nouvelle économie numérique, les

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

### LES RUPTURES

transitions écologique et démographique ne sont-elles pas des enjeux qui, à l'identique de ceux de la reconstruction de l'après-guerre nécessitent une autre vision que celles de l'action immédiate et des « rustines sociales » ? La dette et l'impôt ne financent-ils ainsi pas le « détricotage » du modèle du CNR sans pour autant inventer un modèle global prenant en compte les enjeux de ce XXI<sup>e</sup> siècle déjà bien entamé ?

Avec l'expertise technocratique qui supplante à bas bruit celle des corps intermédiaires, le risque n'est-il pas celui de voir disparaître ce qu'il reste de démocratie sociale ?

## II. LE PLAN JUPPÉ : TOUT ÇA POUR ÇA !

« LE MEILLEUR D'ENTRE NOUS. »

JACQUES CHIRAC EN PARLANT D'ALAIN JUPPÉ, 1995.

## CONTEXTE

En 1967, sous un Gouvernement très affaibli conduit par Georges Pompidou, son ministre des Affaires sociales, Jean-Marcel Jeanneney engageait déjà par ordonnances une réforme administrative notable du régime général de la Sécurité sociale.

Deux justifications présidaient aux remaniements profonds qui allaient en résulter : la première d'ordre financier eu égard à la détérioration de la situation financière du régime, la seconde d'ordre organisationnel en considération de la défiance des pouvoirs publics à l'égard des mécanismes de gouvernance initiaux jugés insuffisamment responsables.

Dès lors, une nouvelle architecture allait en découler, essentiellement basée sur la séparation des risques et l'affirmation d'une gestion paritaire sans élections qui mettait un terme définitif à « l'expérience de démocratie sociale » issue de la Libération.

Depuis la fin des années 70, la France s'enfoncé dans la crise malgré la création de tout un arsenal social visant à réduire ses effets. Loin de diminuer, les inégalités ne cessent de se creuser. Le chômage, la précarité de l'emploi et des conditions de vie font émerger une nouvelle catégorie défavorisée : les nouveaux pauvres<sup>1</sup>. L'expression « trappe à pauvreté » apparaît : notre système social, cette exception française que le monde entier nous envie, commence à se craqueler sous l'effet conjugué de la perte de compétitivité de notre économie, des délocalisations massives, de la mondialisation naissante. Le montant de la dette - celle de l'État et celle des systèmes sociaux - devient préoccupant. La confiance du peuple dans ses gouvernants est au plus bas.

En 1995, Jacques Chirac ayant fait campagne sur le thème de la « fracture sociale » est élu président de la République : « La sécurité économique et la certitude du lendemain sont désormais des privilèges. La jeunesse française exprime son

<sup>1</sup> Personnes qui travaillent mais dont le niveau des revenus est très faible et les maintient dans la pauvreté.

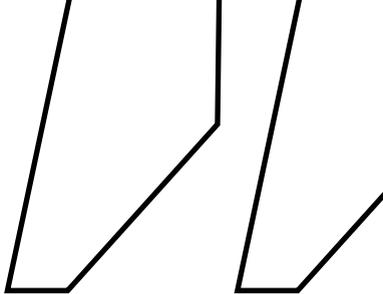
désarroi. Une fracture sociale se creuse dont l'ensemble de la Nation supporte la charge. La « machine France » ne fonctionne plus. Elle ne fonctionne plus pour tous les Français<sup>2</sup>. » Il nomme Alain Juppé Premier ministre.

Confronté à la fois à la récurrence et à l'ampleur des déficits - en 1995, le déficit s'élève à 60 milliards de francs, un prêt de 137 milliards de francs<sup>3</sup> dut être accordé par la Caisse des dépôts et consignations à l'ACOSS, 17 milliards de francs étant destinés à faire face au déficit prévisionnel de 1996 -, à la préparation de la mise en place de la monnaie unique et à l'épineuse question de la place de l'État dans le dispositif général, le Premier ministre engage, le 15 novembre 1995, devant l'Assemblée nationale, un vaste plan de réformes sociales - souvent à tort réduit au seul volet Sécurité sociale - ambitieux et global, fondé sur trois principes majeurs « la justice, la responsabilité et l'urgence », portant sur :

- Les modalités de gouvernance des caisses de Sécurité sociale.

<sup>2</sup> Discours de campagne du candidat Chirac. 17 novembre 1995.

<sup>3</sup> Soit 20,89 milliards d'euros.



**« EN 1995, JACQUES  
CHIRAC AYANT FAIT  
CAMPAGNE SUR  
LE THÈME DE LA  
“FRACTURE SOCIALE”  
EST ÉLU PRÉSIDENT  
DE LA RÉPUBLIQUE »**

- Le pilotage de la politique hospitalière.
- La maîtrise des dépenses d'assurance maladie.
- La réforme des régimes spéciaux de retraite.
- Le rétablissement de l'équilibre financier et la gestion de la dette sociale.

## LE TEXTE

*Discours du Premier ministre, Assemblée nationale, 15 novembre 1995.*

« Je vous ai dit quelle était l'ambition du Gouvernement : sauver notre système de Protection sociale parce qu'il est notre meilleure arme pour lutter contre l'exclusion et réduire la fracture sociale ; construire, pour nos enfants, la Sécurité sociale du XXI<sup>e</sup> siècle ; imaginer un nouveau contrat de sécurité et de solidarité sociale entre les Français... une nouvelle ère pour la Sécurité sociale... et, in fine, le déficit doit se résorber.

... C'est une réforme de structure qui n'a rien à voir avec tout le reste. Personne n'avait jamais osé la faire depuis 1945.

... L'addition des corporatismes et des égoïsmes ne saurait arrêter notre élan.

... Si le sens des responsabilités, la primauté de l'intérêt général, la volonté de partage et de solidarité l'emporte, nous allons réussir ce qu'on n'a pas osé entreprendre depuis 30 ans.

Ce n'est pas le sort d'un Gouvernement qui se joue. C'est un enjeu national qui est en cause. Nous prenons, j'en suis sûr, pour nous tous, mais surtout pour les Français, pour le pacte républicain, pour la cohésion nationale, le chemin de la réussite. »

Si l'objectif de la réforme à court terme pour le volet Sécurité sociale est double : dégager un excédent de 12 milliards de francs en 1997 et permettre le remboursement en treize ans de la dette cumulée entre 1992 et 1996, soit 250 milliards de francs, des mesures structurelles envisagées modifient en

profondeur à la fois la nature et l'architecture du système en place :

- Un allongement de la durée de cotisation de 37,5 à 40 annuités pour les salariés de la fonction publique afin de l'aligner sur celle du secteur privé déjà réformé en 1993.
- L'établissement d'une loi annuelle de la Sécurité sociale fixant les objectifs de progression des dépenses maladie et envisageant la mise en place de sanctions pour les médecins qui dépassent cet objectif.
- L'accroissement des frais d'hospitalisation, des restrictions sur les médicaments remboursables.
- Le blocage et l'imposition des allocations familiales versées aux familles avec enfants les plus démunies.
- L'augmentation des cotisations maladie pour les retraités et les chômeurs.
- Le gel du salaire des fonctionnaires.

Si l'Assemblée nationale accueille très favorablement ce plan, les syndicats voient leur pré carré se réduire au profit du Parlement et considèrent que les mesures envisagées portent atteinte à la notion même de progrès social. Malgré le soutien apporté par la CFDT à Alain Juppé, un vaste mouvement social dans l'ensemble du pays se lève. Les mouvements de grève de novembre et décembre 1995 de « défense des acquis sociaux » ont finalement raison de la détermination du Gouvernement, qui cède, le 15 décembre 1995, sur l'extension aux régimes publics des mesures décidées en 1993 par Édouard Balladur pour les retraites de base du secteur privé. Mais le Gouvernement refuse de revenir sur la réforme de la Sécurité sociale, une loi votée le 30 décembre suivant lui permettant de légiférer par ordonnances en la matière.

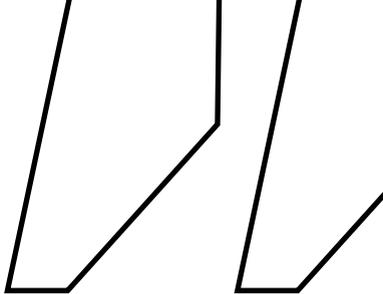
Cinq ordonnances du 24 janvier 1996 relatives...

- Au remboursement de la dette sociale avec la création de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
LES RUPTURES

- Aux mesures urgentes tendant au rétablissement de l'équilibre financier de la Sécurité sociale avec notamment la non-revalorisation des bases mensuelles de calcul des prestations familiales.
- À l'organisation de la Sécurité sociale prévoyant la création des conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales ainsi que la modification de la composition des conseils d'administration des caisses et la création de conseils de surveillance.
- À la maîtrise médicalisée des dépenses de soins avec pour principales mesures la création de la Conférence nationale de la santé et la création de la carte Vitale.
- À la réforme de l'hospitalisation publique et privée reproduisant au niveau hospitalier l'étatisation mise en œuvre pour la Sécurité sociale.

... structurent le nouveau paysage.



**« JE VOUS AI DIT QUELLE  
ÉTAIT L'AMBITION  
DU GOUVERNEMENT :  
SAUVER NOTRE SYSTÈME  
DE PROTECTION  
SOCIALE »**

DISCOURS DU PREMIER MINISTRE ALAIN JUPPÉ,  
15 NOVEMBRE 1995, ASSEMBLÉE NATIONALE

Ainsi, « la clarification des pouvoirs telle que décidée en 1995 par les pouvoirs publics consiste à préciser quels sont les acteurs compétents tout au long du processus qui conduit de la création de la règle à l'exercice par un assuré des droits et obligations qu'il tient de cette règle. Le processus se décompose en trois temps : en amont, la fixation des cadres juridiques et financiers dans lesquels va s'exercer la gestion du système et, en aval, le contrôle de cette gestion. À l'État revient la responsabilité de l'amont et de l'aval, aux organismes décentralisés, celle de la gestion... Ce qui est nouveau, c'est plus l'affirmation, la consécration de ce partage de responsabilités, en rupture avec le discours ambiant issu de l'idéologie des ordonnances de 1967<sup>4</sup> ».

Au niveau national, le fait le plus saillant de cette clarification réside dans la création d'une nouvelle catégorie de lois créée par la révision de la Constitution du 22 février 1996 : la loi de financement de la Sécurité sociale votée annuellement, avant tout pensée comme un outil

<sup>4</sup> « La gouvernance de la Sécurité sociale à partir du plan Juppé de 1995 ». Rolande Ruellan. *Vie sociale* 2015/2. N° 10.

permettant à la fois une meilleure prévision des recettes de la Sécurité sociale et une maîtrise de ses dépenses sociales de santé. Loi de financement et non de finances, la LFSS n'a pas de portée budgétaire, se contentant d'afficher un Objectif national de dépenses d'Assurance maladie (ONDAM), indicateur du taux annuel d'augmentation des dépenses en matière de soins à ne pas dépasser sans pour autant être une enveloppe budgétaire limitative.

Désormais, le Parlement a donc un droit de regard sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Il peut ainsi se prononcer sur les grandes orientations des politiques de santé et de Sécurité sociale, sur leur mode de financement mais n'a pas le pouvoir de fixer lui-même les recettes de la Sécurité sociale puisque la LFSS n'autorise pas la perception des recettes, elle ne fait que les prévoir. De même, les objectifs de dépenses, votés par le Parlement, évaluent les dépenses mais ne les limitent pas.

Au niveau local, « instrument de la responsabilisation de tous les acteurs, le contrat doit permettre un partenariat constructif, la réforme distribue avec précision les responsabilités

entre le Parlement, le Gouvernement, les caisses nationales, les organismes locaux et, au sein des caisses, entre les conseils d'administration et les directeurs<sup>5</sup>... les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont désormais courantes dans tous les secteurs de l'action publique que l'État délègue à des partenaires... »

Enfin, le plan Juppé crée une structure de défaisance, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), établissement public national à caractère administratif. Il s'agit de « sortir » le déficit cumulé des comptes du régime général et de le transférer à une institution chargée d'en assurer l'apurement.

Ce plan trouvera son prolongement dans les lois du 13 août 2004 accordant un leadership de la CNAMTS au sein de la structure même de la Sécurité sociale et celle du 21 juillet 2009 portant entre autres création des Agences régionales de santé (ARS).

<sup>5</sup> « La gouvernance de la Sécurité sociale à partir du plan Juppé de 1995 ». Rolande Ruellan. *Vie sociale* 2015/2. N° 10.

## ANALYSE

Si le plan Juppé a été une véritable déflagration, force est de constater que les déficits de la Sécurité sociale, désormais dénommé dans le langage populaire « trou de la Sécu », n'ont cessé de s'accroître depuis lors. Ainsi, si les réponses - marquées par un jacobinisme forcené - apportées par le plan Juppé ne semblent ne pas avoir été efficaces aux questions qu'elles entendaient résoudre - en premier lieu « le rétablissement définitif de l'équilibre des comptes du régime général » -, les Français ont le sentiment que leur système de Sécurité sociale s'inscrit désormais dans une dynamique de transformations ininterrompues, une fuite en avant ne répondant qu'à une vision court-termiste. La crise de Covid a montré de façon criante l'état de délabrement de notre système hospitalier et au-delà de l'autosatisfaction déplacée des pouvoirs publics se satisfaisant que « l'État a tenu » que le concept de « contractualisation » reste toujours perçu dans son application comme un contrat d'adhésion et

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

### LES RUPTURES

non la conséquence d'une participation des acteurs, que l'inefficacité patente à la fois des Unions régionales de santé et des Agences régionales de santé (URPS) convoque en creux l'impossible débat d'une véritable régionalisation.

Une chose est certaine : la mutation de notre système de Protection sociale de bismarckien en beveridgien trouve à travers le plan Juppé, après la création de la CSG<sup>6</sup>, un second point d'ancrage qui sera consolidé par un recours quasi systématique aux taxes fiscales et parafiscales, conférant aux deniers publics proprement dits une place prépondérante dans le financement de l'ensemble du système de Protection sociale<sup>7</sup> assurant de fait une légitimité supplémentaire à l'interventionnisme étatique au détriment d'une démocratie sociale aujourd'hui agonisante.

<sup>6</sup> C F. Chapitre CSG.

<sup>7</sup> Cf. Chapitre Assurance chômage.

## **CHAPITRE 4**

# **LES PROLONGEMENTS**

## **I. L'INSURRECTION DE LA BONTÉ OU LA NAISSANCE DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE**

**« VIVRE, C'EST APPRENDRE À AIMER. »**

**ABBÉ PIERRE, TESTAMENT, 1994.**

## CONTEXTE

À une République des illusions succède une République des contradictions! La fin de la Seconde guerre mondiale signifiait pour les Français le retour d'une France puissante, respectée, généreuse et unie... On croyait venue l'heure de la liberté, de l'égalité, de la fraternité. Mais les illusions n'ont pas résisté aux événements. Rideau de fer, guerre froide, éveil du nationalisme, grèves sanglantes. La France subit, l'initiative lui échappe. Alors, des contradictions en tous genres, en tous domaines, naissent : à l'intérieur de l'Union française avec une politique libérale et hardie en Afrique subsaharienne et une politique de force en Asie et en Afrique du Nord. Contradiction entre le combat mené par l'armée en Indochine et l'indifférence de la métropole pour le Vietnam. Contradiction entre une armée qui se bat sur ordre du Gouvernement et un pays qui n'est pas en guerre. Contradiction entre l'apparence démocratique et la réalité démocratique. Contradiction entre le pays de l'entreprise artisanale alors que le plan

Marshall arrive à son terme et la renaissance en son sein d'un capitalisme triomphant et avec lui une société naissante de consommation importée des États-Unis<sup>1</sup>.

L'année 1954 s'inscrit entre la catastrophe indochinoise dont l'aboutissement le 7 mai verra tomber le camp retranché de Diên Biên Phu et la Toussaint rouge qui marque le début de la guerre d'Algérie. Entre-temps, le Gouvernement français crée la TVA promise à un brillant avenir et réserve des obsèques nationales pour la première fois à une femme, la sulfureuse (pour l'époque!) Colette. La classe politique se déchire sur l'affaire de la Communauté européenne de défense (CED), « la plus grande querelle idéologico-politique depuis l'affaire Dreyfus<sup>2</sup> ».

Si l'indice général de la production progresse entre 1948 et 1955 de 90 %, l'élévation du niveau de vie ne supprime ni certaines inégalités ni ne change le caractère de la France : à part une

<sup>1</sup> Cf. Georgette Elgey. *Histoire de la IV<sup>e</sup> République. Tome 2. La République des contradictions (1951-1954)*. Fayard. 1958.

<sup>2</sup> Raymond Aron, Daniel Lerner (dir.), *La querelle de la CED*. Paris. Armand Colin. 1956. 216 p. 9.

minorité qui dispose de la puissance, l'ensemble de la population connaît pour l'époque la servitude devenue dépendance. En vérité, l'angoisse domine l'époque. Peur d'une crise mondiale, peur d'une crise économique, peur de l'instabilité économique<sup>3</sup>.

« Au sortir de la guerre, des villes entières sont à reconstruire telles que Le Havre ou Saint-Malo. Il paraît nécessaire, dans un premier temps, de rétablir les réseaux de transports et de communications et la réédification de logements semble passer au second plan pour le nouveau ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), créé en 1944. Cependant, les années passent, et bien que l'effort de construction soit important, les solutions proposées sont considérées comme transitoires et des milliers de personnes demeurent sans logement. Les situations d'urgence se prolongent et des familles entières sombrent dans la misère la plus totale<sup>4</sup>. » En effet,

<sup>3</sup> Cf. Georgette Elgey. *Histoire de la IV<sup>e</sup> République. Tome 2. La République des contradictions (1951-1954)*. Fayard 1958.

<sup>4</sup> « Les cités d'urgence et concours LEPN en 1954: la mise en garde de François Spoerry. Manon Bonnard. » In *L'atelier de la recherche. Annales d'histoire de l'architecture*. 2018. Sous la direction

« la reconstruction s'enlise : plus d'un million de maisons en ruine, 5 millions de personnes sans véritable logement ; 200 000 hommes et femmes, plus de 600 000 enfants survivent dans des taudis insalubres et surpeuplés, des chambres d'hôtel exigües. Face à cette situation dramatique, les députés s'illustrent par un aveuglement qui frôle l'indifférence. Pour preuve, dans la nuit du 3 au 4 janvier 1954, ils rejettent un amendement de Léo Hamon<sup>5</sup>, lequel prévoyait de prélever un milliard de francs sur les crédits HLM pour la

d'Éléonore Marantz. Citant : Danièle Voldman, *La reconstruction des villes françaises de 1940 à 1954 : Histoire d'une politique*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 323-324. Joël Anneix, Daniel Sauvaget, *Saint-Nazaire au temps des baraques : Herbiers et les cités d'après-guerre, Le Faouët*, Liv'Éditions, 2009, p. 170. Jean-Pierre Azéma (dir) et al., *Reconstruction et modernisation : la France après les ruines, 1918... 1945...*, Catalogue d'exposition, Paris, Archives nationales, Hôtel de Rohan (janvier-mai 1991), Paris, Archives nationales, 1991, voir en particulier la contribution de Jean Luquet.

<sup>5</sup> Léo Hamon (1908-1993). Élu au Conseil de la République de 1946 à 1958, il fut tout d'abord membre du MRP mais en fut exclu en 1954 en raison de son opposition à la Communauté européenne de défense. Il siégea alors comme rattaché au groupe des Indépendants d'Outre-Mer tout en rejoignant le Parti de la Jeune République, d'orientation socialiste chrétienne. Il fut élu député UDR de l'Essonne en 1968, puis devint secrétaire d'État dans le Gouvernement de Jacques Chaban-Delmas. Léo Hamon fut le porte-parole du gouvernement entre le 20 juin 1969 et le 15 mai 1972, puis secrétaire d'État chargé de la Participation et de l'Intéressement jusqu'au 5 juillet 1972.

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE LES PROLONGEMENTS

construction de logis de secours. Maurice Lemaire<sup>6</sup>, le ministre de la Reconstruction et du Logement, enfonce le clou de la négligence et de la mauvaise foi en affirmant avec un aplomb déconcertant : « Dans trois ans à Paris, il y aura des pancartes : logements à louer<sup>7</sup>. » « Les sénateurs n'ont pas cru aux cités d'urgence<sup>8</sup>... ».

<sup>6</sup> Maurice Lemaire (1895-1979). Ministre de la Reconstruction et du Logement des Gouvernements Joseph Laniel (du 28 juin 1953 au 18 juin 1954). Ministre de la Reconstruction et du Logement du Gouvernement Pierre Mendès France (du 19 juin au 14 août 1954, puis du 12 novembre 1954 au 23 février 1955). Secrétaire d'État à l'Industrie et au commerce du Gouvernement Guy Mollet (du 21 février 1956 au 13 juin 1957).

<sup>7</sup> « Emmaüs en danger ! Une première depuis 1954 ». *Historia*. Éric Pincas. N° 687. Mars 2004.

<sup>8</sup> Léo Hamon (1908-1993).

# « VIENS M'AIDER À AIDER »

L'ABBÉ PIERRE À GEORGES LEGAY, EX-BAGNARD  
1949

## ANALYSE

Lors de la première semaine de l'année 1954, une première vague de froid accompagnée de chutes de neige s'abat sur le Nord et le Nord-Est de la France. Les températures descendent en dessous de -10 °C; on relèvera -16 °C à Strasbourg, -18 °C à Nancy et même -30 °C à Wissembourg. Fin janvier, début février, c'est une seconde vague de froid qui concerne cette fois toute la France. Les principaux cours d'eau gèlent et, à Dunkerque, une banquise se forme. On enregistre jusqu'à -21 °C à Mulhouse, -13 °C à Paris. Le 5 et le 6 février, une tempête de neige s'abat sur le Languedoc-Roussillon; en deux jours, il tombe 85 cm de neige à Perpignan, 40 cm à Carcassonne et 30 cm à Montpellier. L'offensive brutale du froid fait la une du journal *Le Monde*.

Dans la nuit du 4 janvier, à la cité des Coquelicots, à Neuilly-Plaisance, un enfant meurt de froid dans un vieux camion. Le surlendemain, *Le Figaro*

publie<sup>9</sup> une lettre ouverte d'un certain abbé Pierre encore inconnu du grand public et qui va devenir une des personnalités les plus appréciées des Français, adressée à Maurice Lemaire: « Monsieur le Ministre, vous avez proclamé au Parlement: "Dans trois ans nous reverrons à Paris les pancartes: logements à louer. L'Allemagne a, cette année, bâti 89 logements pour 10 000 habitants, l'Amérique 70, l'Angleterre 48, la France en a terminé... 28! Dire une telle parole, dans un tel moment, c'est briser l'élan"... "Il n'y a pas d'argent pour les berceaux, mais il y en a beaucoup pour les bouilleurs de cru et les betteraviers. Avec les milliards gaspillés, on pourrait bâtir une ville comme Cherbourg"... "Monsieur le Ministre, le petit bébé de la cité des Coquelicots, à Neuilly-Plaisance, mort de froid dans la nuit du 3 au 4 janvier, pendant le discours où vous refusiez les "cités d'urgence", c'est à 14 heures, jeudi 7 janvier, qu'on va l'enterrer. Pensez à lui. Ce serait bien si vous veniez parmi nous à cette heure-là. On n'est pas des gens méchants."»

<sup>9</sup> 5 janvier 1954.

“Vous voyez, je suis venu ; bien sûr je n’ai jamais connu pareille misère, mais je ne suis pas incapable de comprendre.” “Ce qui compte pour nous, c’est que vous allez désormais faire”, lui rétorque l’abbé Pierre.

Marie Joseph Henry Grouès, connu sous le patronyme de l’abbé Pierre, est un prêtre catholique français, d’abord capucin, né en 1912 dans une famille bourgeoise et pieuse de la région lyonnaise. Dès l’âge de six ans, il accompagne son père catholique actif chaque dimanche matin pour s’occuper des sans-abri et mendiants, puis à la confrérie séculaire des hospitaliers veilleurs où les bourgeois se font coiffeurs barbiers pour les pauvres. C’est à 16 ans, à l’occasion d’un pèlerinage à Rome, frappé d’un « coup de foudre avec Dieu » que sa vocation naît.

Pendant la guerre, il recueille des enfants juifs dont les familles ont été arrêtées lors des rafles des Juifs étrangers en zone sud, en août 1942. Il participe à la création de maquis dont il sera un des chefs dans le massif du Vercors et le massif de la Chartreuse et aide les réfractaires au service du travail obligatoire. C’est dans la clandestinité

qu’il adopte le nom d’abbé Pierre, qui lui restera jusqu’à la fin de sa vie. En 1944, arrêté par l’armée allemande à Cambo-les-Bains, dans les Pyrénées-Atlantiques, mais relâché il passera en Espagne puis rejoindra le général de Gaulle à Alger.

À la Libération, l’abbé Pierre est élu par trois fois député en Meurthe-et-Moselle comme indépendant apparenté au Mouvement républicain populaire (MRP) dans les deux Assemblées nationales constituantes successives puis à l’Assemblée nationale, de 1946 à 1951. Sa profession de foi affiche un programme dit de troisième force (« ni capitaliste, ni collectiviste »).

Alors député de Meurthe-et-Moselle, il fonde en 1949 le mouvement Emmaüs<sup>10</sup>, organisation non confessionnelle de lutte contre l’exclusion, à Neuilly-Plaisance et restaure une maison en ruine pour en faire une auberge de jeunesse internationale. À l’automne de la même année, il rencontre Georges Legay, un ex-bagnard au bord

<sup>10</sup> En 2020, en France : 289 groupes. 306 000 tonnes de produits collectés. 12 921 bénévoles. 470 points de vente. 1 153 jeunes accueillis dont 794 en stage, 109 en service civique et 250 en chantiers d’été. 5,3 millions de solidarités financières.

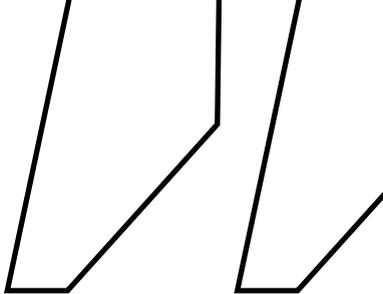
du suicide, et l'invite à se joindre à lui dans son projet de restauration afin d'aider les personnes dans le besoin. La rencontre avec Georges, désespéré qui a perdu toute raison de vivre, et à qui l'abbé Pierre demande : « Viens m'aider à aider » marque le véritable acte fondateur du mouvement. Georges sera le premier de ces « aigles blessés<sup>11</sup> » qui deviendront des hommes « debout ». Accueil inconditionnel, autonomie par l'action<sup>12</sup>, solidarité et action durable : principes intangibles de ce mouvement doivent mettre en œuvre la « désillusion enthousiaste<sup>13</sup> ».

« Près de dix ans après la Libération, la recherche du plus petit toit reste une épreuve kafkaïenne pour les pauvres. Les lois de l'époque autorisent les expulsions en toute saison. » En cet hiver 54, une voix s'élève, celle de l'abbé Pierre au micro de Radio Luxembourg :

<sup>11</sup> Abbé Pierre. *Mémoire d'un croyant*. Fayard. 1997. Titre de la première partie.

<sup>12</sup> Les aidés sont les aidants.

<sup>13</sup> Abbé Pierre. *Mémoire d'un croyant*. Fayard. 1997. Titre du chapitre 4.



**« LE MOUVEMENT  
EMMAÛS A [...] ÉTÉ  
“FONDATEUR DANS LE  
CHAMP DE LA CHARITÉ-  
SOLIDARITÉ” »**

« Mes amis, au secours... Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant-hier, on l'avait expulsée. À Paris, chaque nuit, ils sont plus de deux mille recroquevillés sous le gel, sans pain, plus d'un presque nu. Écoutez-moi : deux centres de dépannage viennent de se créer, ils regorgent déjà, il faut en ouvrir partout [...]. La météo vient d'annoncer un mois de gelées terribles. Chacun de nous peut venir en aide aux sans-abri. Il nous faut [...] 5 000 couvertures, 300 grandes tentes américaines, 200 poêles catalytiques. Déposez-les vite à l'hôtel Rochester, 92, rue La Boétie. Rendez-vous des volontaires et des camions pour le ramassage des couche-dehors, à 23 heures, devant la tente de la rue de la Montagne-Sainte-Geneviève. Grâce à vous, aucun homme, aucun gosse, ne couchera ce soir sur l'asphalte ou les quais de Paris. Merci. »

Ce sera « l'insurrection de la bonté » ! « En l'espace d'une semaine, les dons collectés atteignent 500 millions de francs (près de 8 millions d'euros). 20 000 personnes viennent déposer leur participation en un mois. Le tout-

Paris et le tout-venant. Des élégantes, accourues en limousine, offrent bijoux et manteaux de fourrure ; des ménagères, des employés déposent des piles de paquets de pâtes, de riz, de chocolat, de boîtes de conserve ; des ouvriers ploient sous des monceaux de literie ; des intellectuels, des artistes se précipitent, chèque en main. Dans la cohue, un homme tend gauchement à l'abbé Pierre un pli contenant 1 million de francs d'alors : « Je suis assez laid pour que vous me reconnaissiez un jour », bougonne le comédien Michel Simon. Le chanteur Charles Trenet achète et offre pour 1,75 million un portrait du fondateur d'Emmaüs peint par Rouault. Un matin, l'occupant de la chambre 412, QG d'Emmaüs à l'hôtel Rochester mis à disposition par une généreuse propriétaire, Mme Larmier, est appelé à l'hôtel de Crillon. Un homme, petit, sourire grave, presque intimidé, lui remet 2 millions en liquide : « Je ne les donne pas, je les rends. Ils appartiennent au vagabond que j'ai été et que j'ai incarné. Ce n'est que le juste retour des choses », explique Charlie Chaplin !<sup>14</sup> »

<sup>14</sup> *Le Monde*, 22 janvier 2007. Michel Castaing.

## SUITES

Le 4 février, l'Assemblée vote enfin un crédit exceptionnel de 10 milliards de francs (plus de 150 millions d'euros) destinés à la construction de 12 000 logements d'urgence. Le lendemain, l'abbé Pierre signe un premier contrat pour la mise en chantier de quarante-huit maisons au Plessis-Trévisé. En 3 ans, 1 500 logements seront réalisés. En quelques mois, « l'insurrection de la bonté » change la France et l'abbé Pierre devient incontestablement une icône.

De cette « insurrection de la bonté », il reste de nombreuses décisions concernant le logement : l'interdiction de toute expulsion durant l'hiver, les mesures immédiates prises en faveur du logement social au lendemain de l'Hiver 54, puis les lois Besson de 1990, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) et celle sur le Droit au logement opposable (DALO) votée quelques semaines après la mort de l'abbé Pierre.

Toutefois, aujourd'hui encore, près de 4,1 millions de personnes sont considérées mal logées.

1 068 000 personnes ne disposent pas d'un vrai logement personnel : elles sont sans domicile fixe (SDF), vivent dans des habitations de fortune, sont hébergées chez des tiers ou sont en chambres d'hôtel ; plus de 2 millions habitent des logements sans confort (pas d'eau courante, toilettes communes sur le palier, moyen de chauffage très dégradé...). Le nombre d'expulsions augmente régulièrement (12 000 en 2021 contre 8 200 en 2020) alors que les hébergements d'urgence ne sont toujours pas suffisants<sup>15</sup>.

Le mouvement Emmaüs a cependant été « fondateur dans le champ de la charité-solidarité, dans la médiatisation, dans l'inauguration d'un nouveau mode d'expression de la société civile, dans l'approche originale des pauvres et de la pauvreté, dans l'articulation entre le social et l'économique<sup>16</sup> ». C'est en cela qu'il « devient

<sup>15</sup> Rapport Fondation Abbé Pierre. « État du mal-logement en 2022 ». Janvier 2022.

<sup>16</sup> *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Axelle Brodiez-Dolino. Presses de Sciences Po, Paris, 2008. P 16.

## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE LES PROLONGEMENTS

véritablement révolutionnaire, c'est en mobilisant des personnes qui ont pu, un moment, se sentir être les "rebuts" de la société, autour du recyclage des "rebuts" de notre système de consommation... Il ne s'agit là rien de moins que de faire vivre des communautés qui prennent l'exact contre-pied du mode habituel de fonctionnement de notre société qui est l'exclusion et le gaspillage, comme prix à payer de sa prospérité. C'était là, bien avant l'heure<sup>17</sup>, l'intuition aujourd'hui développée parce qu'il est convenu d'appeler l'économie sociale et solidaire, qui... semble si proche de la doctrine sociale de l'Église<sup>18</sup> »... Néanmoins, force est de constater que, malgré cette révolution d'abord humaniste, humanitaire ensuite et à titre général sociale, les « couche-dehors » sont devenus hélas nos SDF d'aujourd'hui !

<sup>17</sup> Cf. « Restos du cœur », « La banque alimentaire », etc.

<sup>18</sup> « L'abbé Pierre prophète de l'économie sociale et solidaire ». *L'hebdô de l'Ardèche*.

## II. LA PARTICIPATION

« NOUS NE CONSIDÉRONS PAS QUE LE SALARIAT, C'EST-À-DIRE L'EMPLOI D'UN HOMME PAR UN AUTRE, DOIVE ÊTRE LA BASE DÉFINITIVE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE, NI DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE. CELA, NOUS NE L'ADMETTONS PAS. »

CHARLES DE GAULLE, ALLOCUTION PRONONCÉE DEVANT LES COMITÉS

PROFESSIONNELS DU RASSEMBLEMENT DU PEUPLE FRANÇAIS, 31 AOÛT 1948.

## L'ORDONNANCE N° 67-693 RELATIVE À LA PARTICIPATION DES SALARIÉS AUX FRUITS DE L'EXPANSION DES ENTREPRISES.

17 août 1967.

# CONTEXTE

1967, nous ne le savons pas encore mais les Trente Glorieuses battent leur plein. L'inflation est de 2,7 % et la croissance frôle les 5 %, on compte moins de 400 000 chômeurs et l'ANPE n'est pas encore inventée. La « Sécu », déjà en déficit, participe à réduire les inégalités, le choc pétrolier n'a pas encore eu lieu (le litre d'essence est à 0,95 franc, en francs constants). Plus de 1,2 million de visiteurs se sont pressés à l'exposition « Toutânkhamon et son temps ». Gaston Deferre avec René Ribière croisent le fer donnant à voir le dernier duel officiel. L'hélicoptère Gazelle fait son premier vol, le réacteur nucléaire Célestin est mis

en service, le Concorde sort de son hangar, le train Capotole roule à 200 km/h. La France ne s'ennuie pas encore<sup>1</sup>... 1967 est l'année qui compte le plus de jours de grève depuis 1958 !

En mars, la droite est sortie victorieuse des élections législatives qui font enregistrer une progression de la gauche. En avril, la CGT et la CFDT lancent une grève dans la sidérurgie (qui se conclut avec, entre autres, la préretraite à 60 ans). En mai, c'est la grève générale, lancée par la CGT, la CFDT et FO, en réaction à l'annonce d'une réforme de la Sécurité sociale portant réorganisation (création des trois branches gérées paritairement - maladie, retraites, famille - dont les caisses régionales sont financées par une caisse nationale) et des mesures financières, anticipatrices (?) de l'ONDAM (augmentation des cotisations et réduction de certaines prestations). Une loi d'habilitation portant diverses mesures dans le domaine économique et social autorisait le Gouvernement Pompidou à agir par ordonnance. La réforme de la « Sécu » est promulguée par

<sup>1</sup> « Quand la France s'ennuie... » Pierre Viansson-Ponté, *Le Monde*, 15 mars 1968.

ordonnance le 22 août. Le 17 août, le président de la République avait signé, à Colombey-les-Deux-Églises, l'ordonnance relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.

## LE TEXTE

### *Philosophie de l'ordonnance du 17 août.*

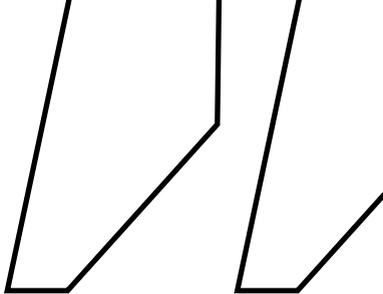
Ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises, extraits du rapport au président de la République.

Monsieur le Président, les efforts entrepris à la libération de la France voici plus de vingt ans maintenant ont permis une amélioration considérable de la condition des travailleurs: l'institution de la Sécurité sociale et des allocations familiales, l'augmentation régulière

des rémunérations, la législation protectrice en matière d'emploi leur ont permis d'atteindre un niveau de vie plus élevé et de bénéficier d'une sécurité plus grande. Mais il apparaît désormais qu'une étape nouvelle doit être franchie: il faut faire participer les travailleurs à l'expansion des entreprises et les y intéresser directement, et cela d'autant que le V<sup>e</sup> Plan subordonne justement la croissance économique à une augmentation des investissements dus principalement à l'autofinancement; dès lors, le progrès, œuvre de tous, doit être pour tous une source d'enrichissement, ce qui signifie que tous doivent prendre une part de l'accroissement du capital qu'il entraîne [...]. Une telle réforme sociale doit concourir à la marche et aux progrès de l'économie et en particulier accroître les capacités d'investissement des entreprises. En outre, un régime de participation, sans diminuer en rien l'autorité de la direction, peut favoriser l'établissement de rapports nouveaux entre salariés, représentés par leurs syndicats, et patrons [...]. Ce projet reconnaît aux travailleurs un droit nouveau fondé sur une obligation nouvelle à laquelle sont désormais soumises les entreprises, quelles que soient leur nature et la forme qu'elles revêtent,

dès lors qu'elles occupent plus de 100 salariés. Ce droit, déterminé en fonction du bénéfice de l'entreprise, après paiement de l'impôt, est exercé une fois assurée la rémunération des capitaux propres de celle-ci, de même que, indépendamment de tout partage à leur profit, les salariés doivent recevoir préalablement la juste rémunération de leur travail. Le montant de leur participation est alors égal à la moitié des sommes à distribuer, une fois tenu compte du rapport du salaire à la valeur ajoutée, c'est-à-dire de la part du travail dans l'activité de l'entreprise [...]. L'intérêt des travailleurs suppose le maintien d'une économie prospère ; l'intérêt de notre économie est lié à une large diffusion des fruits de l'expansion, l'intérêt de notre société, enfin, rend indispensable que patrons et salariés, qui concourent ensemble au développement des entreprises, partagent le prix de leurs efforts communs.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.



**« IL FAUT FAIRE  
PARTICIPER LES  
TRAVAILLEURS À  
L'EXPANSION DES  
ENTREPRISES ET  
LES Y INTÉRESSER  
DIRECTEMENT »**

PHILOSOPHIE DE L'ORDONNANCE DU 17 AOÛT 1967

## ANALYSE

Voilà pour la philosophie qui dicte les modalités techniques détaillées par l'ordonnance<sup>2</sup> dont il faut retenir ici que :

- Un régime obligatoire de participation des travailleurs aux fruits de l'expansion dans les entreprises de plus de 100 salariés est institué, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise (titre 1, article 1<sup>er</sup>).
- Une réserve spéciale de participation des travailleurs doit être constituée. Les sommes affectées à cette réserve spéciale sont, après clôture des comptes de l'exercice, calculées sur le bénéfice, réalisé en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, tel qu'il est retenu pour être imposé au taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt

<sup>2</sup> Voir le texte de l'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

sur le revenu des personnes physiques [...]. Une déduction représentant la rémunération, au taux de 5 %, des capitaux propres de l'entreprise est opérée sur le bénéfice net ainsi défini. La réserve spéciale de participation des travailleurs est égale à la moitié du chiffre obtenu en appliquant au résultat des opérations effectuées conformément aux dispositions des alinéas 2 et 3 ci-dessus le rapport des salaires à la valeur ajoutée de l'entreprise (article 2).

- La répartition entre les salariés est calculée proportionnellement au salaire perçu, dans la limite de plafonds fixés par décret. Peuvent seuls bénéficier de la répartition les salariés comptant au moins trois mois de présence dans l'entreprise au cours de l'exercice (article 3).

Régime obligatoire, réserve spéciale de participation des travailleurs constituée, après impôts et rémunération du capital, proportionnellement à la part du travail dans la création de richesses : des modalités techniques qui traduisent l'objectif d'association des travailleurs aux fruits de la croissance par la réconciliation du capital et du travail. L'ordonnance de 1967 fait

ainsi un pas significatif dans la suite de celle du 7 janvier 1959 qui tendait à favoriser l'association ou l'intéressement des travailleurs à la marche de l'entreprise en facilitant l'actionnariat salarié. En 1967, la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises s'inscrit dans une logique strictement financière et sous-tend aussi l'objectif de nourrir le dialogue social. L'ordonnance de 1967, soucieuse de démocratie sociale, reste fidèle à « l'esprit de la Résistance » et du gaullisme social, et reste prudente sur le sujet de la démocratie économique qui serait la participation des salariés aux conseils d'administration. Toutefois, les modalités de gestion des droits reconnus aux salariés sur les sommes affectées à la réserve spéciale (article 4 de l'ordonnance) ouvrent la possibilité de l'actionnariat salarié selon la nature des accords signés au niveau de l'entreprise (1/ Attribution d'actions ou de coupures d'action de l'entreprise, ces actions ou coupures d'action ou 2/ Affectation des sommes constituant la réserve spéciale à un fonds que l'entreprise doit consacrer à des investissements. Les salariés ont sur l'entreprise un droit de créance égal au montant des sommes versées au fonds ou 3/ Versement soit à des organismes de placement

étrangers à l'entreprise, soit à des comptes ouverts au nom des intéressés). Participation aux fruits de l'expansion, intéressement-complément de rémunération ou actionnariat salarié, le texte de 1967 ouvre les possibilités... d'une impossible réconciliation du travail et du capital.

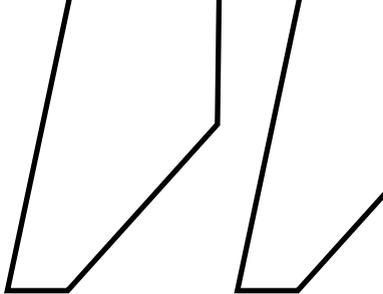
*Réception de l'ordonnance relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.*

L'ordonnance sur la participation des salariés est reçue comme un texte de circonstance visant à faire passer celle qui va suivre, une semaine plus tard, réformant la Sécurité sociale, son financement et son organisation. C'est là une explication de circonstance, elle aussi, derrière laquelle il faut trouver d'autres explications, plus profondément ancrées. En 1967, promouvoir la participation des salariés aux fruits de l'expansion c'était promouvoir une troisième voie entre les excès du capitalisme industriel qui va se faire financier et la « tentation collectiviste » qui a pu être caressée avec la brève expérience des usines sans patrons à la Libération. Mais, réconcilier le capital et le travail est une idée sociale née à droite à laquelle,

forcément, s'opposent les idées de gauche. Il faut, pour préciser le débat, remplacer droite par libéralisme et gauche par socialisme.

Il y a tout d'abord l'opposition des syndicats à toute forme de rémunération « à la prime » ou complément de rémunération qui ne soit pas fixe; la rémunération doit être un salaire qui doit être la rémunération du travail et de la part de ce travail dans la création de valeur. C'est une histoire ancienne qui alimente encore aujourd'hui les NAO, ces négociations annuelles obligatoires. Dans l'inconscient syndical, le « tous capitalistes<sup>3</sup> » s'oppose au marxiste « ce n'est pas une miette de pain, c'est toute la moisson qu'il faut ». Si les syndicats réformistes se rangent progressivement à l'idée de l'actionnariat salarié, les moins réformistes y opposent toujours « qu'il ne peut permettre ni une transformation profonde

<sup>3</sup> Jean-Pierre Le Crom. « Tous capitalistes! L'ordonnance du 17 août 1967 sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises ». Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois, 1998.



**« L'UNE DES PLAIES  
DE L'INDUSTRIE,  
L'EMPLOI DE  
CES OUVRIERS  
NOMADES QUI  
VONT ET VIENNENT  
D'UN ATELIER À  
L'AUTRE »**

des rapports sociaux, ni la mise en œuvre du projet autogestionnaire<sup>4</sup> ».

Il y a, du côté des employeurs, la conception de la participation comme moyen de fidéliser la main-d'œuvre et de lutter contre les grèves. Une conception conservatrice, bien peu progressiste, qui tend à consolider le pouvoir de direction davantage qu'à être porteuse de progrès social mais qui, in fine, y participe. Bien avant Charles de Gaulle un autre Charles, Charles Robert<sup>5</sup>, s'était essayé à promouvoir le « Contrat de participation aux bénéfices ». C'était en 1889. Après le vote des lois Ollivier puis Waldeck-Rousseau les grèves se multiplient et, subventionnées par l'Association internationale des travailleurs, elles sont annonciatrices d'une révolution sociale. Pour éviter cet enchaînement il faut un « contrat de participation pour que l'ouvrier quand il parle de son entreprise puisse dire notre maison comme l'agriculteur dit mes bœufs ». Il faut réconcilier le

<sup>4</sup> In Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le développement de l'actionnariat salarié, Sénat, 29 septembre 1999.

<sup>5</sup> Charles Robert (1827-1899), Conseiller d'État, président de la Société pour l'étude de la participation aux bénéfices.

travail et le capital. Cette réconciliation, qui doit éviter la révolution sociale, doit aussi participer à guérir « l'une des plaies de l'industrie, l'emploi de ces ouvriers nomades qui vont et viennent d'un atelier à l'autre ». Le « contrat de participation » de Charles Robert est compris comme défensif, il n'aura que peu de succès. Des compagnies minières conclurent des contrats de participation, au tout début du XX<sup>e</sup> siècle, pour éviter des grèves.

Le travail et le capital se sont ratés dès les origines de l'industrialisation et l'ordonnance de 1967 ne les rabiboche pas vraiment. 1968 rebat les cartes et « les tenants de l'association capital-travail trouvent la justification à l'engagement d'une nouvelle bataille de la participation<sup>6</sup> ». Un mouvement pour la participation, associant socialistes, UDR, communistes et le Front travailliste (plus socialiste que gaulliste) se crée. L'UPCDS, Union pancapitaliste pour désaliéner le salariat, se joint au mouvement. Le projet sombrera avec l'échec du programme de de Gaulle au référendum du 27 avril 1969.

<sup>6</sup> In Pierre Manenti, *Histoire du gaullisme social*, Éditions Perrin, octobre 2021.

## SUITES

1. 1970-1994. Dès 1970, une série de lois, visant les entreprises privées et publiques, tente de relancer l'actionnariat salarié. « Malgré la multiplication des dispositifs d'actionnariat salarié dans les années 1970, celui-ci a tardé à se développer en France. C'est pourquoi, à partir de 1986, on a cherché à le relancer au travers des privatisations » dont l'un des objectifs était de permettre aux salariés des entreprises nationalisées d'en devenir actionnaires. Le portage par la gauche ne fera pas davantage le succès des dispositifs de participation-intéressement.

NB : Le format de cet article ne permet pas de détailler ici davantage l'évolution législative du sujet, le lecteur pourra se reporter au rapport d'information, déjà cité, de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le développement de l'actionnariat salarié, qui détaille les évolutions législatives.

2. 2022. La loi PACTE (22 mai 2019) puis la loi ASAP (7 décembre 2020) respectivement plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises et loi d'accélération et de simplification de l'action publique, ont modernisé les dispositifs d'intéressement et de participation. En 2019, il fallait une mission d'ambassadeurs pour promouvoir les outils de la participation-intéressement auprès des entreprises et des branches<sup>7</sup>. La lettre de mission posait le cadre de la promotion des dispositifs et invitait à « identifier tout point d'amélioration possible [...] et des propositions pour améliorer le partage de la valeur, le dialogue social et la croissance des entreprises ». Une lettre de mission qui retrouve bien des accents du rapport fait en 1967 au président de la République sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises. Les ambassadeurs titraient fort pertinemment leur rapport « Partager plus pour se développer mieux<sup>8</sup> », les données disponibles

<sup>7</sup> Mission confiée par Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, et Élisabeth Borne, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion à Thibault Lanxade, François Perret et Agnès Bricard.

<sup>8</sup> Rapport accessible via [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr) rapport des ambassadeurs à l'intéressement et à la participation.

illustrent l'effort qu'il reste à faire. Des efforts de clarté tout d'abord au regard de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (la « prime Macron » de la loi sur le pouvoir d'achat) qui peut venir cannibaliser les dispositifs de participation-intéressement<sup>9</sup>.

### *Quelques chiffres*

En 2020 (source DARES) : 9,5 millions des 17,9 millions salariés ont accès à un dispositif de participation ou d'intéressement. Le montant moyen par salarié est de 2 440 euros (tous dispositifs confondus) représentant un montant total distribué de 17,5 milliards d'euros.

### *En forme de conclusion*

La participation-intéressement c'est : (1) une vraie bonne idée pour le partage de la valeur qui a le tort d'être née libérale, ou (2) une vraie mauvaise idée qui conforte les pratiques néolibérales ? C'est une conclusion (3) qui s'impose : il faut

<sup>9</sup> Institut Montaigne, juillet 2022, rapport « Partage de la valeur : salariés, entreprises, tous gagnants ! »

affirmer l'esprit de l'incontournable ordonnance de 1967, la participation-intéressement n'est pas un enjeu politique mais, voie de réconciliation du travail et du capital, elle doit redevenir un enjeu économique et social pour servir le développement de l'entreprise et celui de l'individu et redynamiser la démocratie sociale.

# III. L'ACCOUCHEMENT DOULOUREUX DE L'EUROPE SOCIALE

« L'HISTOIRE, PAR LA SEULE MISE EN PERSPECTIVE DU PASSÉ, A  
QUELQUE CHOSE À DIRE POUR ÉCLAIRER L'AVENIR DE L'EUROPE... »

JEAN DELUMEAU, LE MONDE DE L'ÉDUCATION, JUILLET - AOÛT 2001.

## CONTEXTE

Présente dès les premiers pas de la construction communautaire<sup>1</sup>, l'idée d'une Europe sociale a émergé laborieusement au fil de l'histoire mouvementée de ces soixante-dix dernières années. L'explication est simple : en décidant avec le Traité de Rome de faire du marché le cœur de la construction européenne, l'Europe a laissé de facto l'essentiel du « social » à la compétence des États membres, se condamnant dès lors à jongler entre obligations contraignantes convenues au niveau communautaire et orientations dont la concrétisation restait au bon vouloir des États.

Malgré la Charte sociale de 1961, les sujets sociaux ont ainsi été considérés comme seconds, au risque de faire le lit d'une concurrence renforcée entre États membres, et de créer un dumping intra-européen, induisant une pression vers le bas dans

<sup>1</sup> Le Comité consultatif de la CECA incluait ainsi un collègue travailleur.

les normes sociales des pays les plus avancés, symbolisé naguère par le fameux « plombier polonais » !

## LE TEXTE

### *Charte sociale européenne de 1961.*

La Charte sociale européenne est une convention du Conseil de l'Europe, le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme pour ce qui est des droits économiques et sociaux.

Elle garantit la jouissance sans discrimination des droits de l'homme, économiques et sociaux fondamentaux, fixés dans le cadre d'une politique sociale que les Parties s'engagent à poursuivre par tous les moyens (Partie I).

Parmi les droits garantis par la Charte, sont considérés comme les plus importants le droit

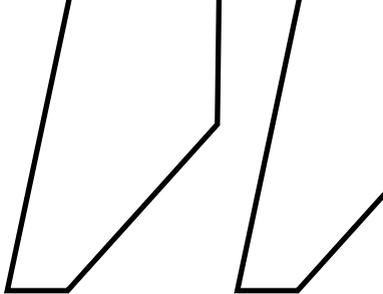
**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
LES PROLONGEMENTS

au travail, le droit à s'organiser, le droit de négociation collective, le droit à la Sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, le droit au logement, le droit de la famille à une Protection sociale, juridique et économique, le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (Partie II).

Elle établit un système de contrôle international de son application par les Parties sur la base de rapports nationaux qui garantit leur respect par les États.

Révisée en 1996, la Charte sociale européenne est entrée en vigueur en 1999, et remplace progressivement le traité initial de 1961.

Il faudra attendre 2017, la proclamation du Socle européen des droits sociaux par les chefs d'État et de Gouvernement, pour que cette vision soit inversée et que soient jetées les bases d'une vraie Europe sociale. Ce Socle des droits sociaux, proclamé lors du sommet de Göteborg, comprend vingt principes en matière sociale, sur l'égalité des chances, l'accès au marché du travail, les conditions de travail, la Protection sociale et les



**« L'IDÉE D'UNE  
EUROPE SOCIALE  
A ÉMERGÉ  
LABORIEUSEMENT  
AU FIL DE L'HISTOIRE  
MOUVEMENTÉE DE  
CES SOIXANTE-DIX  
DERNIÈRES ANNÉES »**

enjeux d'inclusion. Ce texte a été permis par la succession de déclarations, chartes, à l'exemple de la Charte sociale européenne de Turin de 1961, de la Charte communautaire des droits sociaux de 1989 et de la Charte des droits fondamentaux signée à Nice en 2000, mais dans la dynamique du traité de Lisbonne il peut être considéré comme l'aboutissement d'un processus qui a conduit l'Europe à désirer mais surtout à construire un modèle social européen.

*Chronologie du Socle européen des droits sociaux*

- Septembre 2015 : Jean-Claude Juncker annonce le projet d'un Socle européen des droits sociaux dans son discours sur l'état de l'Union.
- Mars 2016 : La Commission européenne en présente officiellement les grandes lignes.
- Mi-décembre 2016 : Grande consultation publique ayant recueilli 16 500 retours sur les orientations à donner à ce Socle européen des droits sociaux.

- 17 novembre 2017 : Lors d'un sommet à Göteborg, le texte est adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne.
- Mars 2018 : La Commission européenne présente son tableau de bord d'évaluation des indicateurs sociaux, destiné à permettre une convergence entre les États membres.
- Juillet 2019 : Ursula von der Leyen s'engage en faveur de la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux lors de son discours devant le Parlement de Strasbourg.
- Mars 2021 : La Commission européenne dévoile son plan d'action destiné à mettre en œuvre les orientations du Socle européen des droits sociaux.

Ce texte majeur s'inscrit dans le contexte post-crise financière de la fin de la décennie 2000, qui avait mis à mal un certain nombre des valeurs sociales de l'Union, au premier rang desquelles la cohésion et le dialogue social. Il répond également à la demande de plus en forte des opinions publiques

européennes afin que l'Union ne se cantonne pas à un simple marché intérieur.

Le Socle européen des droits sociaux énonce vingt principes clés destinés à assurer la convergence sur trois thèmes majeurs :

1°/ l'égalité des chances et l'accès au marché du travail ;

2°/ les conditions de travail équitables ;

3°/ et enfin la protection et l'inclusion sociales.

Cette proclamation est essentielle, car elle remet au centre le projet social, quelque peu « perdu de vue » au fil des dix années écoulées et participe d'un rééquilibrage opportun entre les piliers économiques et sociaux de l'Union.

Par ailleurs, ce texte porte surtout la promesse d'initiatives futures. Dès l'origine, ce Socle devait être assorti d'un plan d'action visant à sa mise en œuvre. Cet engagement a été tenu par la présidente de la Commission européenne qui a présenté en mars 2021 une feuille de route

ambitieuse, soutenue par les dirigeants européens lors du Sommet de Porto de mai 2021.

Dans ce plan d'action, l'UE se fixe en premier lieu de nouveaux objectifs d'ici 2030 :

- Le premier est de porter le taux d'emploi des 20 à 64 ans à au moins 78 % de la population européenne. Ce « simple » objectif en induit d'autres en réalité. Sa réalisation suppose en effet de réduire de moitié au moins l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi par rapport à 2019, ou encore, de diminuer le taux de jeunes âgés de 15 à 29 ans ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation de 12,6 % (en 2019) à 9 %.
- Le deuxième objectif vise à ce que 60 % des adultes participent à une formation chaque année, ce qui exige de s'assurer de la maîtrise des compétences numériques de base et de lutter contre le décrochage scolaire, afin d'améliorer les niveaux de réussite dans l'enseignement et la formation initiaux.

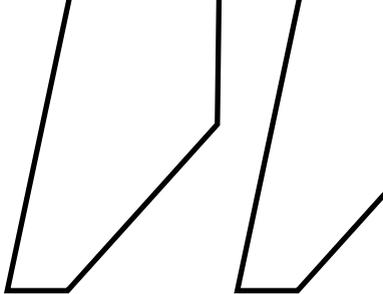
## LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE LES PROLONGEMENTS

- Dernier objectif enfin : réduire la pauvreté en Europe de 15 millions de personnes.

Pour soutenir ces trois ambitions, de nombreux fonds européens seront mobilisés à commencer par les 88 milliards d'euros du Fonds social européen plus (FSE+), auxquels s'ajoutent les Fonds européens de développement régional (FEDER), le Fonds pour une transition juste, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ainsi que le plan de relance européen Next Generation EU qui vise précisément à encourager la création d'emplois et les transitions entre emplois, y compris vers les secteurs écologique et numérique.

## ANALYSE

Force est de constater que des initiatives récentes ont permis de faire progresser l'Europe sociale.



**« L'EUROPE A LAISSÉ  
[...] L'ESSENTIEL  
DU "SOCIAL" À LA  
COMPÉTENCE DES  
ÉTATS MEMBRES »**

D'abord, sur le plan financier :

Face à la crise de la Covid-19, l'initiative SURE, dotée de 100 milliards d'euros, a permis de soutenir massivement les régimes d'indemnité chômage des États membres et le recours massif au chômage partiel. Ce programme a remporté un succès immédiat, et 19 États membres en ont bénéficié. Il conviendrait aujourd'hui de le pérenniser, car il va dans le sens d'une indemnité chômage européenne, sur laquelle la présidente de la Commission s'est d'ailleurs engagée.

Ensuite sur le plan législatif, trois exemples parmi d'autres :

1°/ Le nouveau cadre stratégique de santé et sécurité au travail 2021-2027, adopté en juin 2021, s'inscrit pleinement dans les « déclinaisons » du socle. Il se saisit notamment du sujet des mutations du monde du travail, encore accélérées par la pandémie. Il prévoit, en particulier, de mettre l'accent sur les risques psychosociaux alors que le développement du télétravail a renforcé l'isolement et les risques liés à l'hyperconnectivité. La Commission prévoit aussi, pour tirer les conséquences notamment de

la période de crise sanitaire et du télétravail de masse, d'élaborer un rapport sur la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail, qui pourrait être un préalable à une révision, et de se pencher sur le droit à la déconnexion.

2°/ La directive sur les salaires minimaux adéquats en Europe<sup>2</sup>, fruit des travaux menés durant la présidence française du 1<sup>er</sup> semestre 2022, est aussi l'une des avancées de l'Europe sociale les plus significatives de ces dernières années. Cette nouvelle législation européenne est le reflet de cette « Europe qui protège » souvent évoquée : elle permettra d'améliorer les conditions de travail et de vie des citoyens européens, notamment en établissant des principes et des critères partagés pour la fixation, dans chaque État membre, du bon niveau de salaire minimum, mais également par la promotion de la négociation collective. Puissant outil de convergence, cette législation luttera contre la concurrence salariale entre les États membres.

<sup>2</sup> Directive 2022/2041 du 19 octobre 2022.

3°/ La place des femmes dans les conseils d'administration des entreprises est aussi un sujet qui a abouti positivement : grâce à l'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement européen, alors que les négociations étaient bloquées depuis dix ans, les entreprises européennes cotées devront atteindre un équilibre de représentation de femmes et d'hommes au sein de leurs conseils d'administration. Les États membres devront désormais s'assurer que leurs entreprises cotées en bourse poursuivent l'objectif d'une représentation de chaque sexe équivalant à au moins 40 % des membres non-exécutifs des conseils d'administration, ou à 33 % de l'ensemble des membres (exécutifs et non-exécutifs), d'ici 2026.

Le plan d'action prévoit aussi une série d'initiatives à venir, tournées quant à elles vers le monde du travail de demain. Une proposition législative sur les conditions de travail des travailleurs des plateformes, l'Union européenne souhaite mieux équilibrer les intérêts des plateformes et ceux des travailleurs. La Commission a par ailleurs suggéré un projet de directive, déjà débattu au Parlement européen, visant à mettre en œuvre la transparence salariale entre les sexes, pour mettre fin à l'écart

de rémunération entre les femmes et les hommes. Ce texte prévoit notamment de créer un droit pour chaque travailleur ou travailleuse de demander des informations lui permettant de comparer sa rémunération avec celle des salariés de l'autre sexe faisant le même travail ou un travail de valeur égale au sien.

En réalité, ce tableau d'ensemble interroge sur la place accordée aux objectifs sociaux par l'UE. En dépit de son inclusion dans la définition des objectifs de l'Union (article 3.3 du Traité), et au-delà des incontestables avancées évoquées supra, la question sociale est trop souvent définie horizontalement comme un « droit mou ». À force d'affirmer qu'elle est partout, on peut craindre qu'elle ne soit nulle part... Par exemple, l'article 9 du TFUE, qui devrait permettre une étude d'impact social avant l'adoption de toute mesure, n'est pas utilisé ; quant à l'impératif environnemental, il est parfois utilisé par les plus libéraux pour phagocyter la question sociale, présentée comme « moins urgente » face au choc systémique que nous vivons. Les crises que nous traversons depuis 2020 démontrent pourtant l'importance de l'intervention publique dans la détermination

**LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE**  
LES PROLONGEMENTS

des priorités collectives et l'impérieuse nécessité d'allier objectifs sociaux et écologiques.

À ce jeu-là, l'Europe risque de perdre dans la compétition mondiale son ADN, fait d'un équilibre permanent entre liberté, efficacité économique et solidarité, alors que l'Histoire montre qu'une société plus juste est une société plus efficace.

# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS - P.7

## L'IDÉAL MONDIAL

I. CONFÉRENCE DE PHILADELPHIE :  
LA JUSTICE SOCIALE ÉRIGÉE EN DOGME - P.15

## LA CONSTRUCTION NATIONALE

- I. LES ACCORDS DE MATIGNON - P. 35
- II. LE PROGRAMME DU CONSEIL NATIONAL DE LA RÉSISTANCE - P. 51
- III. LE DISCOURS DE CHARLES DE GAULLE DE 1958 - P. 71
- IV. FORMATION PROFESSIONNELLE : DU MARCHÉ À L'INDIVIDU - P. 87
- V. RETRAITE : DU LIVRE BLANC À L'HYPOTHÉTIQUE DER DES DERS - P.105

## LES RUPTURES

- I. LA CSG : DE BISMARCK À BEVERIDGE ! - P. 123
- II. LE PLAN JUPPÉ : TOUT ÇA POUR ÇA ! - P. 141

## LES PROLONGEMENTS

- I. L'INSURRECTION DE LA BONTÉ OU LA NAISSANCE  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE - P. 159
- II. LA PARTICIPATION - P. 179
- III. L'ACCOUCHEMENT DOULOUREUX DE L'EUROPE SOCIALE - P. 199

## PARTENAIRES

Aéma groupe  
[www.aemagroupe.fr](http://www.aemagroupe.fr)

AirInSpace  
[www.airinspace.com](http://www.airinspace.com)

Assia  
[www.assia.fr](http://www.assia.fr)

Avenir Mutuelle  
[www.avenirmutuelle.com](http://www.avenirmutuelle.com)

Bristol Myers Squibb  
[www.bms.com](http://www.bms.com)

Caisse des Français à l'Étranger (CFE)  
[www.cfe.fr](http://www.cfe.fr)

Caisse Mutualiste Interprofessionnelle  
Marocaine (CMIM)  
[www.cmim.ma](http://www.cmim.ma)

Centre National de l'Expertise  
Hospitalière (CNEH)  
[www.cneh.fr](http://www.cneh.fr)

Centre technique des institutions de  
prévoyance (CTIP)  
[www.ctip.asso.fr](http://www.ctip.asso.fr)

CPAM de l'Essonne  
[www.ameli.fr](http://www.ameli.fr)

CPAM de Paris  
[www.ameli.fr](http://www.ameli.fr)

CPAM des Hauts-de-Seine  
[www.ameli.fr](http://www.ameli.fr)

Fédération de l'Hospitalisation Privée  
(FHP)  
[www.fhp.fr](http://www.fhp.fr)

Fédération Hospitalière de France  
(FHF)  
[www.fhf.fr](http://www.fhf.fr)

Fédération Française des Masseurs  
Kinésithérapeutes Rééducateurs  
(FFMKR)  
[www.ffmkr.org](http://www.ffmkr.org)

Fédération nationale des  
établissements d'hospitalisation à  
domicile (Fnehad)  
[www.fnehad.fr](http://www.fnehad.fr)

Fondation Hopale  
[www.fondation-hopale.org](http://www.fondation-hopale.org)

GMF  
[www.gmf.fr](http://www.gmf.fr)

Groupe Relyens  
[www.relyens.eu](http://www.relyens.eu)

Groupe Vyv  
[www.groupe-vyv.fr](http://www.groupe-vyv.fr)

**Hôpital Foch**  
[www.hopital-foch.com](http://www.hopital-foch.com)

**Intuitive**  
[www.intuitive.com](http://www.intuitive.com)

**La France Mutualiste**  
[www.la-france-mutualiste.fr](http://www.la-france-mutualiste.fr)

**Mutuelle Civile de la Défense (MCDef)**  
[www.mcdef.fr](http://www.mcdef.fr)

**Mutuelle des Affaires Étrangères et  
Européennes (MAEE)**  
[www.maeefr.fr](http://www.maeefr.fr)

**Mutuelle Générale de la Police (MGP)**  
[www.mgp.fr](http://www.mgp.fr)

**Mutuelle Nationale des Hospitaliers  
(MNH)**  
[www.mnh.fr](http://www.mnh.fr)

**Mutualité Sociale et Agricole (MSA)**  
[www.msa.fr](http://www.msa.fr)

**Novo Nordisk**  
[www.novonordisk.fr](http://www.novonordisk.fr)

**Organisation Internationale du Travail  
(OIT France)**  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

**Syndicat des Audioprothésistes**  
[www.sdaudio.org](http://www.sdaudio.org)

**Syndicat des Biologistes**  
[www.sdbio.eu](http://www.sdbio.eu)

**Thémis Conseil**  
[www.themis-conseil.fr](http://www.themis-conseil.fr)

**TNP**  
[www.tnpconsultants.com](http://www.tnpconsultants.com)

**Unéo**  
[www.groupe-uneo.fr](http://www.groupe-uneo.fr)

**Unicancer**  
[www.unicancer.fr](http://www.unicancer.fr)

**Union Nationale des Professions  
Libérales (UNAPL)**  
[www.unapl.fr](http://www.unapl.fr)

**Union des Syndicats de Pharmaciens  
d'Officine (USPO)**  
[www.uspo.fr](http://www.uspo.fr)

**Urops**  
[www.urops-prevention.fr](http://www.urops-prevention.fr)

**YCE Partners**  
[www.yce-partners.fr](http://www.yce-partners.fr)

# PUBLICATIONS

## OUVRAGES

Les nouveaux chemins de la  
Performance en santé  
Mars 2023

Voyage dans l'Histoire de la Protection  
sociale  
Janvier 2023

Refonder notre système de santé :  
4 inspirations danoises  
Mai 2022

Et si la Protection sociale était au  
cœur du prochain quinquennat ?  
Avril 2022

Penser le social :  
5 questions pour 2022  
Février 2022

Recherche médicale: les #idées  
des acteurs  
Juillet 2021

Psychiatrie & Santé Mentale : les  
#idées des acteurs  
Juin 2021

Prévention & Fonction publique  
Juin 2021

La Protection sociale de la  
communauté Sécurité-Défense :  
les #idées des acteurs  
Mars 2021

Penser le social : 5 nouvelles leçons  
Mars 2021

Les mutuelles, les syndicats,  
l'État dans la Protection sociale  
complémentaire des agents de l'état  
Mars 2021

Tous solitaires, tous solidaires  
Septembre 2020

5 leçons pour penser le social au  
XXI<sup>e</sup> siècle  
Juillet 2020

Qui veut tuer les mutuelles ?  
Juin 2020

Nouveau monde, nouvelle Protection  
sociale !  
Mai 2017

## PUBLICATIONS

La Protection sociale en 500 mots -  
Dictionnaire Passionné

Octobre 2015

Le Livre Blanc

Novembre 2012

## CAHIERS

L'intelligence artificielle : un défi pour  
la Protection sociale - Début d'une  
réflexion

Mars 2020

Territoires de santé : de nouvelles  
frontières

Juin 2019

Formation professionnelle : du marché  
à l'individu

Février 2019

Retraite : un patrimoine collectif

Décembre 2018

Une question de méthode [Dialogue  
social]

Avril 2017

Big data et nouvelles technologies,  
la Protection sociale à l'heure de la  
révolution numérique

Mars 2017

Un quinquennat pour retrouver une  
ambition française  
contre le tabagisme

Mars 2017

## PUBLICATIONS

Quelle politique mener ?  
[Addiction à l'alcool]

Mars 2017

Quatre stratégies pour maîtriser la  
dépense [Assurance maladie]

Février 2017

Quelques vérités pour la pérennité  
d'un patrimoine commun [Financement  
de la Sécurité sociale]

Février 2017

L'emploi : un défi européen

Janvier 2017

Une bombe à mèche longue [Chômage,  
formation, accompagnement et  
indemnisation]

Décembre 2016

Huit pistes pour relever les défis de  
l'hôpital public

Décembre 2016

Pour structurer la médecine du XXI<sup>e</sup>  
siècle : la télémédecine

Décembre 2016

## CRAPSLOGS

12 solutions radicales pour donner  
une dernière chance à l'égalité de  
l'accès aux soins et à notre cohésion  
sociale...

Juin 2023

PLFSS 2023 : la politique du rabot  
signe son grand retour

Janvier 2023

Les données sociales au cœur d'une  
juste prestation ?

Juin 2022

PLFSS 2022 : le quoi qu'il en coûte  
est-il une bonne recette ?

Janvier 2022

L'État souhaiterait-il s'arroger le  
monopole des solidarités ?

Août 2021

Séjour de la santé

Novembre 2020

Spécial Covid-19

Juin 2020

# PUBLICATIONS

Retraite : déchiffrer le point

Mars 2020

PLFSS sur fond de crises

Décembre 2019

Le Danemark : les enseignements  
d'une réforme aboutie

Octobre 2019

Plaidoyer pour une Europe sociale !

Mai 2019

Heur et malheur de l'Assurance  
chômage

Février 2019

L'Organisation internationale du  
Travail : une utopie en marche !

Octobre 2018

Quelques vérités sur le médicament !

Mai 2018

Quelle nouvelle réforme du système de  
santé avant la crise ?

Février 2018

Le modèle mutualiste dans les pays  
en voie de développement : quelle  
implantation ?

Novembre 2017

Le grand appareillage orthopédique

Novembre 2017

La santé à l'épreuve des territoires

Juillet 2017

Les mutuelles au cœur de notre avenir

Janvier 2017

Une épidémie nommée tabac

Mai 2016

Le numérique au chevet de la  
médecine...

Mars 2016

L'enjeu du vieillissement sur la  
population

Mai 2015

Emploi : nécessaire mais pas suffisant

Janvier 2015

Démographie médicale

Avril 2013

# ÉDITION & CRÉATION

## **AUTEURS**

Éric Badonnel, Hervé Chapron, Bruno Coquet,  
Michel Monier, Jean-Paul Ségade

## **DIRECTEURS DE PUBLICATION**

Jean-Paul Ségade & Fabien Brisard

## **PRÉSIDENT DU COMITÉ ÉDITORIAL**

Hervé Chapron

## **CONCEPTION & RÉALISATION**

Fabien Brisard, Anaïs Fossier, Martin Lebrun

## **RELECTURE**

RédacNet - Karen Platel - Pierre-Maxime Claude

## **CRAPS**

45, rue Boissy d'Anglas, 75008 PARIS  
accueil@thinktankcraps.fr

© CRAPS 2023

Tous droits réservés.

Toute reproduction ou transmission, même partielle,  
sous quelque forme que ce soit, est interdite sans  
autorisation écrite du détenteur des droits.

Imprimerie CHIRAT - Saint-Just-la-Pendue 42540

Dépôt légal  
novembre 2023

ISBN : 978-2-492470-19-6



# INCONTOURNABLES

LES 11 INCONTOURNABLES DE LA PROTECTION SOCIALE

TEXTES & DISCOURS

# INCONTOURNABLES

***Idée d'avenir ou pognon de dingue, le système de Protection sociale français est au cœur non seulement de la société puisque consubstantiel du Pacte républicain mais aussi du débat public.***

***Réduite trop souvent à une énorme masse d'argent qui représente 33 % du PIB, la Protection sociale est couramment perçue quasi exclusivement comme une charge, un trou à combler, une impossibilité en termes de financement, tout en étant pour le citoyen devenu consommateur addict, un droit de tirage illimité !***

***L'organisation du système est désormais complexe. Difficile pour nos concitoyens de s'y retrouver dans les différents régimes obligatoires et complémentaires de Sécurité sociale. Difficile de comprendre le fonctionnement de notre régime d'assurance chômage entre l'articulation du régime d'assurance et du régime de solidarité. Difficile finalement d'avoir une idée globale et précise de toutes ses ramifications, de démêler l'écheveau des actions des institutions de Protection sociale et des collectivités territoriales au sein de ce système.***

***Fidèle à sa vocation pédagogique, le Think tank CRAPS - le Think tank de la Protection sociale - souhaite à travers la présentation des textes fondateurs et structurants - incontournables - aider le citoyen à la compréhension de l'évolution de ce système de Protection sociale sans lequel la société ne serait une société de progrès.***