

# Informations sociales

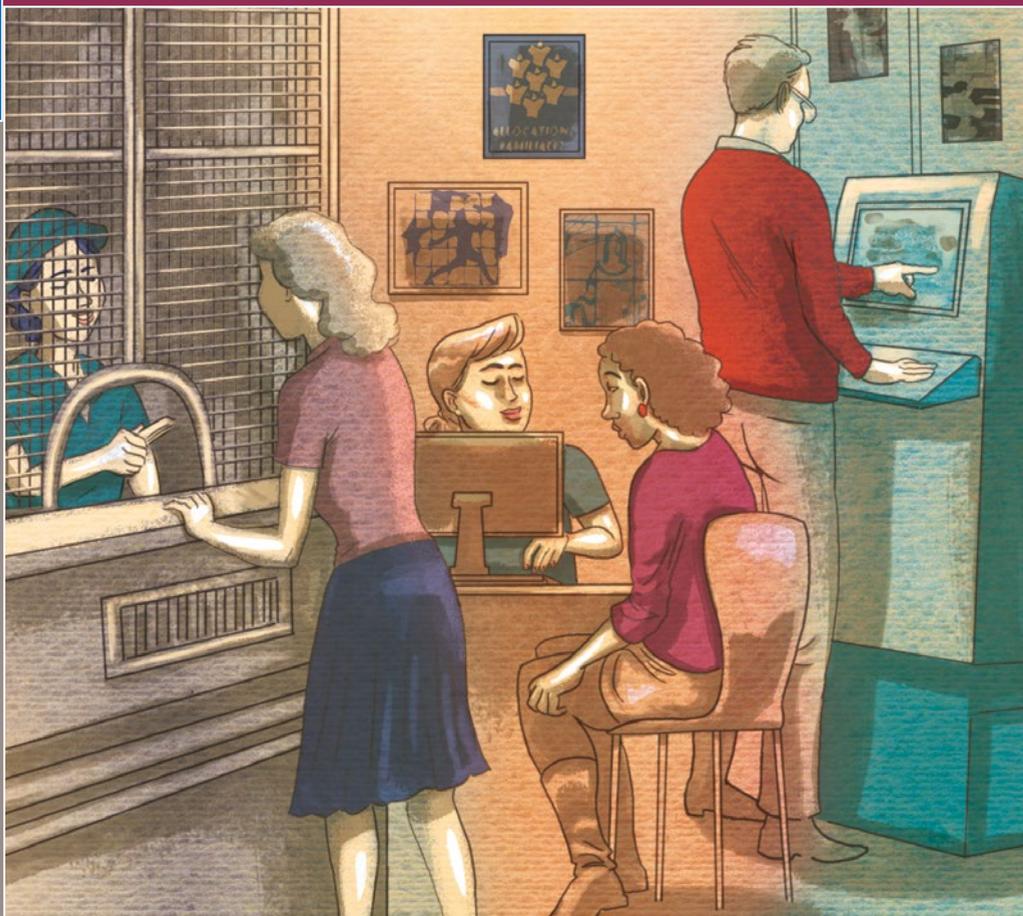
# 189

Mai - Juin  
2015

## 1945-2015 : la Sécurité sociale, un service public



ALLOCATIONS  
FAMILIALES





# Informations sociales

## 189 1945-2015 : La Sécurité sociale, un service public

Mai - juin  
2015

Numéro coordonné par Bruno Valat

<b>Édito</b> La Sécurité sociale, la solidarité en actes depuis soixante-dix ans Daniel Lenoir, directeur général de la Cnaf	3
<b>Introduction</b> Bruno Valat	4

### 1945 : UN MOMENT SINGULIER ?

Partie 1	<b>Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale</b>	12
	Éric Jabbari	
	<b>Contrepoint</b> <i>La protection sociale avant la « Sécu »</i> Pierre Grelley	20
	<b>Premiers jalons d'une politique familiale</b>	21
	Virginie De Luca Barrusse	
	<b>Contrepoint</b> <i>Roland Lebel (1912-2013): cent ans au service de la famille</i> Pierre Grelley	29
	<b>Focus :</b>	
	<b>Coup de rétro: une visite au Musée national de l'Assurance maladie à Lormont</b>	30
	Nadia Kesteman	
	<b>La solidarité en questions</b>	33
	<i>Entretien avec Alain Supiot par Nadia Kesteman</i>	

### LA SÉCURITÉ SOCIALE : LES TRANSFORMATIONS D'UN SERVICE PUBLIC

Partie 2	<b>La rationalisation du travail à la Sécurité sociale vue par ses agents jusqu'aux années 1980</b>	44
	Christophe Capuano	
	<b>Contrepoint</b> <i>La Compagnie des machines Bull, de la mécanographie à l'informatique</i> Alain Vulbeau	52
	<b>Que nous apprend l'analyse du travail sur l'évolution de l'Assurance maladie ?</b>	53
	Sacha Leduc et Jorge Muñoz	
	<b>Contrepoint</b> <i>Merci de parler dans l'hygiaphone!</i> Alain Vulbeau	61
	<b>Évolution du métier de directeur et évolution des missions des Caf, ou de Prométhée à Sisyphe</b>	62
	Jean-Louis Haurie	
	<b>Contrepoint</b> <i>Jacques Hochard (1920-1998): directeur de Caf, expert et militant</i> Jérôme Minonzio	71

# Sommaire

<b>La transformation du pilotage de la Sécurité sociale : une expérience pour l'ensemble de l'action publique</b>	<b>72</b>
<i>Entretien avec Dominique Libault par Jérôme Minonzio</i>	

## LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Partie 3	<b>Les Français et la Sécurité sociale dans les grandes enquêtes nationales et internationales. Un soutien fort et durable</b>	<b>82</b>
	<i>Frédéric Gonthier</i>	
	<b>L'évolution du regard des Français sur les politiques familiales depuis trente ans</b>	<b>91</b>
	<i>Nelly Guisse et Sandra Hoibian</i>	
	<b>Protéger et/ou réduire les inégalités : l'avenir du système de Sécurité sociale français</b>	<b>100</b>
	<i>Entretien avec Timothy B. Smith par Bruno Valat</i>	
	<b>Contrepoint</b> <i>Peut-on quitter la Sécurité sociale ?</i>	106
	<i>Pierre Grelley</i>	
	<b>Une lecture genrée de la Sécurité sociale, soixante-dix ans après sa fondation : quel bilan pour l'égalité des femmes et des hommes ?</b>	<b>107</b>
	<i>Hélène Périer</i>	
<b>Contrepoint</b> <i>Le numéro Insee a une histoire</i>	115	
<i>Alain Vulbeau</i>		
<b>Sécurité sociale et transformation des rapports entre les générations</b>	<b>116</b>	
<i>Anne-Marie Guillemard</i>		
<b>Le social en recherche</b>	125	
<i>Michel Legros</i>		
▶ Résumés des articles	132	
▶ Biographies des auteurs	135	
▶ Bon d'abonnement ou de commande	140	

Les articles et opinions exprimées dans ce numéro n'engagent que leurs auteur(e)s et ne reflètent donc pas nécessairement la position de la Cnaf.

**Rédaction-Administration** – Caisse nationale des Allocations familiales, 32 avenue de la Sibelle 75685 Paris Cedex 14, Tél.: 01 45 65 52 52 • **Directeur de la publication** – Daniel Lenoir • **Directeur de la publication délégué** – Bernard Tapie • **Directrice de la rédaction** – Frédérique Chave

- **Rédacteur en chef** – Jérôme Minonzio ([jerome.minonzio@cnaf.fr](mailto:jerome.minonzio@cnaf.fr))
- **Contrepoints** – Pierre Grelley, Jérôme Minonzio, Alain Vulbeau
- **Social en recherche** – Michel Legros • **Secrétaire de rédaction** – Monique Perrot-Lanaud
- **Correctrice** – Aurélie Tayar • **Maquette** – Parimage • **Responsable des abonnements** – Nicole Vatin
- **Gestion administrative** – Évelyne Rassat
- **Impression** – IME by Estimprim, 25110 Baume-les-Dames, 2 500 exemplaires – Dépôt légal n° 42786
- **ISSN papier**: 0046-9459; **ISSN en ligne**: 2101-0374

Les illustrations de ce numéro (couverture et dessins pages 10, 42 et 80) ont été réalisées par **Clément Baloup**.

# édito

## La Sécurité sociale, la solidarité en actes depuis soixante-dix ans

1945 : avec la paix, avec le rétablissement des institutions républicaines, avec la mise en place de nombreuses institutions sociales comme les comités d'entreprise, la Sécurité sociale est l'un des héritages essentiels de la Libération. Traduction en actes des valeurs de la Résistance, les ordonnances du 4 octobre 1945 consolident la citoyenneté fondée sur les droits politiques (liberté d'expression, droit de vote...) en la complétant par des droits sociaux universels. En garantissant à tous un maintien, au moins partiel, du niveau de vie en cas de maladie ou d'accident du travail, au moment de la retraite ou lors de la naissance des enfants, la Sécurité sociale doit contribuer à s'affranchir des inégalités de naissance ou de destin face aux aléas de la vie pour construire l'égalité réelle. Projet conforté dès 1946 par l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la Sécurité sociale ».

Si les travaux récents des historiens montrent ce que le projet de 1945 doit à l'œuvre de la IIIe République, en matière d'assistance publique comme d'assurances sociales, 1945 n'en est pas moins un moment unique où un consensus national très large a permis un ensemble de réformes essentielles. Outre la fixation des cadres institutionnels au sein desquels la Sécurité sociale va se construire et se développer, les choix opérés à cette époque ont façonné le modèle social français.

La généralisation progressive de la Sécurité sociale, sa longévité et son succès tiennent également à l'engagement des personnes qui, depuis soixante-dix ans, la font vivre au quotidien, et auxquels ce numéro rend hommage. La qualité du service rendu à la population est à mettre au crédit de leur attachement aux valeurs du service public et de fraternité. La réussite de la Sécurité sociale doit aussi beaucoup aux réformes qui lui ont permis de s'adapter aux évolutions de la société française. Elle a, entre autres choses, accompagné le vieillissement, le développement du travail des femmes, l'évolution de la famille et a contribué à l'amélioration de l'état de santé de la population comme à l'émancipation des individus. Ce faisant, elle est aussi une des conditions de la liberté des personnes.

Dans la situation économique actuelle, l'égalité sociale et la solidarité continuent de représenter des enjeux cruciaux. Face à eux, la Sécurité sociale est plus qu'un amortisseur efficace des effets des crises économiques. Depuis soixante-dix ans, elle a contribué à maintenir notre cohésion sociale et reste ainsi l'une des expressions essentielles des valeurs de la République.

**Daniel Lenoir**  
Directeur général de la Cnaf

# Introduction

**Bruno Valat** – historien

« Il est institué une organisation de la Sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs capacités de gain, à couvrir les charges de maternité ou de famille qu'ils supportent. » Voici 70 ans, l'article premier de l'ordonnance du 4 octobre 1945 créait le régime général de la Sécurité sociale, appelé à devenir le pilier de ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle social français ». Certes, il n'en constitue qu'un élément et ce modèle, bien difficile à définir au demeurant, s'est construit progressivement au fil des cinquante années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale: limité à l'origine aux seuls salariés, il s'est progressivement étendu à l'ensemble de la population; quant aux risques couverts, ils ont été progressivement élargis tandis que les protections originelles s'amélioreraient considérablement. On se gardera, sur ce sujet, de toute référence à un âge d'or mythique: sous la IV<sup>e</sup> République, le remboursement des honoraires médicaux ne dépassait pas, dans la plupart des cas, 35 % des sommes déboursées. À la fin des « Trente Glorieuses » encore, la pension de retraite moyenne restait faible. Quant à la pauvreté, elle se situait, malgré le « plein emploi », à des niveaux bien supérieurs à ceux connus aujourd'hui. Seules les prestations familiales étaient, de fait, plus élevées, malgré un déclin entamé dès la fin des années 1940. Les décennies 1970 et 1980 ont été, de ce point de vue, déterminantes, marquées par une forte extension de l'État social, tandis que, paradoxe apparent seulement, s'installaient progressivement croissance « molle » et chômage de masse.

Élément parmi d'autres d'un modèle plus vaste et progressivement constitué, le régime général de la Sécurité sociale né en 1945 n'en symbolise pas moins une ambition nouvelle, qui consiste à garantir « à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes ». Il existait alors de nombreuses législations sociales et les promoteurs de la Sécurité sociale, Pierre Laroque en tête, n'inventent rien, à proprement parler: la France n'avait, du reste, guère joué de rôle pionnier en matière sociale jusqu'à cette date, en Europe. Ils font, en quelque sorte, du neuf avec l'existant et ni le « programme » – à vrai dire plus une injonction – du CNR (1944), ni le plan Beveridge (1942) ne peuvent être considérés comme des modèles des ordonnances de 1945. Le principal apport des créateurs de la Sécurité sociale est de proclamer, avec d'autres, la rupture avec le libéralisme traditionnel et l'ordre du marché (Esping-Andersen, 1999) dans le

domaine du travail, rupture entamée dès avant la guerre mais qui n'avait jamais été assumée avec autant de détermination au sommet de l'État. Si cette ambition n'a jamais été remise en cause depuis, la question de savoir dans quelle mesure elle a été effectivement réalisée reste un objet de débat permanent que la crise actuelle ravive. Ce numéro d'*Informations sociales* s'en fait l'écho en revenant sur certains aspects des politiques sociales qui ont façonné le visage de la société française depuis 1945.

### **Le moment 1945 : un moment singulier ?**

Consacrée à la Libération, la Sécurité sociale résulte d'une synthèse d'idées et de politiques qui se sont développées depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, pas seulement en France mais dans l'ensemble des pays industrialisés, suivant des modalités et des temporalités différentes (Merrien *et al.*, 2005). Dans une chronologie complexe, l'entre-deux-guerres tient une place à part. Une des décisions essentielles, par sa portée politique et symbolique, prise en 1945, était de donner une place centrale aux syndicats ouvriers dans les conseils d'administration de caisses conçues comme largement autonomes par rapport à l'État. Il s'agissait, dans la pensée des responsables, Pierre Laroque au premier chef, de fonder une forme de « démocratie sociale ». Longtemps assimilée à un prolongement de l'héritage mutualiste, cette volonté doit plutôt être mise en relation avec les projets de modernisation des années 1920 et 1930 : réunis sous le vocable commode de « néocorporatisme », la plupart de ces projets cherchaient le moyen d'associer les forces vives du pays, ouvriers au premier chef, aux grandes décisions affectant la vie des entreprises mais aussi la politique économique et sociale de la Nation. Préparé à accueillir favorablement ces initiatives par l'influence de l'école juridique du « service public » dans sa formation intellectuelle et juridique, Laroque contribua activement à la promotion de ce néocorporatisme démocratique par son activité au sein du Conseil national économique (article d'Éric Jabbari). Les choix de 1945 en portent la marque.

Dans un autre domaine, central à la Libération, celui de la famille, les influences sont multiples (article de Virginie De Luca Barrusse). Le mouvement nataliste, dont les origines remontent au XIX<sup>e</sup> siècle, a joué un rôle important, particulièrement après la Première Guerre mondiale, dans la promotion des allocations familiales. Mais il n'est pas seul et il faut également tenir compte de l'influence du « familialisme », plus conservateur, souvent lié au christianisme et cherchant avant tout à préserver ce qui lui apparaît comme le fondement et la cellule fondamentale de l'ordre

social (Capuano, 2009). Enfin, on aurait tort de minimiser le rôle joué par le paternalisme patronal, soucieux de gérer au mieux les problèmes de main-d'œuvre (Mares, 2003), à l'origine du développement des allocations familiales dans les entreprises après le premier conflit mondial.

Ces deux exemples, en abordant la question des origines, rappellent le rôle des idées dans l'émergence des politiques sociales : « intellectuels, » faiseurs d'opinion, « entrepreneurs de morale », jouent un rôle important, hier comme aujourd'hui, dans la formulation « légitime » des problèmes sociaux, permettant à d'autres groupes (politiques, syndicats, professionnels du droit ou de l'action de l'État...) de s'en emparer pour les porter sur l'agenda public... La législation, à travers la notion juridique de solidarité et l'évolution du droit social, en porte également la trace (entretien avec Alain Supiot). On touche ici à la dimension cognitive des politiques sociales, indispensable à leur analyse (Palier, 2002).

### **Les transformations d'un service public**

Pilier essentiel du projet politique d'après-guerre, la Sécurité sociale est aussi un service public au quotidien, assurant le rôle d'interface « technique » mais aussi humaine entre le droit et les millions d'allocataires sociaux. Si le contact direct avec les assurés tend aujourd'hui à reculer au bénéfice de dispositifs dématérialisés et à distance, le « guichet » a constitué pour les générations d'après-guerre une dimension familière de la relation avec la « Sécu ». Il constituait alors la partie visible de tâches d'administration souvent méconnues du grand public et que les sciences sociales n'ont guère interrogées jusqu'à récemment (article de Sacha Leduc et Jorge Muñoz). Or, le travail dans les caisses de Sécurité sociale ou d'Allocations familiales a connu des transformations internes très importantes, à la fois dans ses aspects matériels (modes d'organisation notamment) et dans sa dimension symbolique.

Les débuts de la Sécurité sociale se sont déroulés dans une grande précarité matérielle et la dimension militante a joué un rôle très important dans l'identité des agents et le sens qu'ils donnaient à leur mission, souvent assimilée à un sacerdoce laïc ou un engagement politique : cela s'est traduit par une volonté d'humanité dans les relations avec le public, mais aussi par l'importance accordée à l'action sociale, notamment dans les Caf (article de Jean-Louis Haurie). À partir des années 1960, des changements profonds sont initiés, qui coïncident avec une relève progressive des générations (article de Christophe Capuano) : les débuts de l'informatique

s'accompagnent de l'introduction de nouvelles méthodes de management. Le maître mot est alors modernisation. Dans les années 1980 et 1990, les réformes internes sont justifiées de manière croissante par la nécessité de gagner en efficacité (la signification du mot restant incertaine) dans un contexte de forte progression du volume des tâches à accomplir et de contraintes financières croissantes... Ceci n'est pas sans effet sur les relations avec public, mais aussi sur les personnels: il en découle une forme de crise d'identité, qui conduit à s'interroger sur la nature des missions confiées, naguère avant tout « sociales » et dominées aujourd'hui par une logique plus gestionnaire.

Le pilotage de la Sécurité sociale a été profondément transformé par rapport aux années de sa fondation. Depuis la réforme des ordonnances de 1967, l'État a été progressivement amené à assumer plus clairement son rôle devant les difficultés des partenaires sociaux à faire face à leurs responsabilités budgétaires au sein du régime général. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu mais aussi de l'universalisation de la protection sociale, le budget est voté par le Parlement depuis 1996, sans être toujours respecté. Le pilotage du service public de la Sécurité sociale a par ailleurs été profondément rénové par la contractualisation systématique entre l'État et les caisses et l'intégration d'une démarche par objectifs pour l'évaluation des résultats obtenus. De ce point de vue, la Sécurité sociale a joué un rôle précurseur pour l'action publique (entretien avec Dominique Libault).

### **La Sécurité sociale et l'évolution de la société française**

Après les années 1940 et 1950, consacrées à bâtir et consolider le système issu des réformes de la Libération, les Trente Glorieuses ont été marquées par un développement, réel mais soutenable, des dépenses sociales, permis par la forte croissance économique de la période. Cependant, dès la fin des années 1960, une tendance à l'emballlement était discernable, qui allait se confirmer pendant la décennie suivante et la première moitié des années 1980. Depuis cette date, le rythme de croissance s'est certes infléchi, mais sans faire disparaître les accès périodiques de « fièvre », qui ont continué à pousser à la hausse les dépenses sociales: avec près de 700 milliards d'euros, elles représentent aujourd'hui plus de 30 % du PIB de la France, ce qui place le pays aux tous premiers rangs parmi les membres de l'OCDE. Or, malgré cet effort, l'État social n'est pas parvenu à enrayer la précarisation d'une partie de la population française sous l'effet du chômage de masse. Il en est résulté inquiétudes et critiques. Pourtant, l'attachement de la population à la Sécurité sociale n'a guère été entamé jusqu'à aujourd'hui. Constaté

dès les années 1950 (Catrice-Lorey et Reynaud, 1958), il ne s'est jamais démenti depuis, malgré le durcissement récent de certaines attitudes sous l'effet de la crise (article de Frédéric Gonthier). Cet attachement ne constitue nullement, du reste, une spécificité nationale puisqu'on l'observe également au niveau européen. L'importance accordée à l'État social apparaît même, à l'échelle planétaire, comme un trait caractéristique du continent. Assez général, il se manifeste également dans les domaines plus originaux de la politique sociale française, comme la politique familiale (article de Nelly Guisse et Sandra Hoibian), bien que des critiques aient été formulées depuis une quinzaine d'années à l'encontre du caractère dégressif de celle-ci, critiques qui ont débouché sur la décision récente de réduire le montant des allocations familiales versées aux ménages situés dans la partie haute de l'échelle des revenus. Cette réforme, qui revient sur un des fondements du modèle de 1945, celui d'allocations familiales uniformes fondées sur le seul coût de l'enfant, s'explique certes par la recherche d'économies budgétaires. Mais elle traduit aussi une interrogation croissante sur les effets de la redistribution opérée par les diverses législations. De fait, si l'évolution économique ou démographique a une influence sur les politiques sociales, celles-ci, loin d'être neutres, contribuent en retour à modeler les relations collectives et la stratification sociale, ce dont doit tenir compte tout projet de réforme. La législation des retraites en constitue un exemple particulièrement important.

Représentant plus de 13 % du PIB, ces dernières constituent aujourd'hui le plus important pilier de l'État social. En raison de l'importance des sommes en jeu, mais aussi des effets redistributifs qui les accompagnent, elles ont un impact majeur sur la structuration par âge de la société française et les relations entre générations. Or, les réformes entreprises depuis 1993, motivées par le souci d'assurer la solvabilité du système, ont eu pour conséquence de renforcer les liens entre emploi, cotisations et niveau des pensions, au profit d'un groupe central de la population française, qui bénéficie de carrières stables et linéaires et ce, au risque d'altérer le pacte entre les générations sur lequel repose la législation des retraites (article d'Anne-Marie Guillemard). Les jeunes sont les principales victimes de cette évolution (entretien avec Timothy B. Smith), ainsi que les femmes, spécialement lorsqu'elles sont peu qualifiées et en charge d'enfants. À cet égard, la législation sociale héritée de l'après-guerre a longtemps privilégié le modèle du « Monsieur Gagnepain », aux dépens d'une épouse que les normes sociales dominantes entendaient reléguer dans la sphère domestique, « Madame Aufoyer » (article d'Hélène

Péruvier) : l'économie des « droits dérivés » et de prestations destinées aux ménages à salaire unique (l'allocation du même nom comptant parmi les toutes premières par le volume des sommes distribuées au lendemain de la guerre), reposait ainsi sur des motivations ambiguës : protéger les femmes et assurer la parité de revenus entre les familles indépendamment du salaire, mais aussi perpétuer un modèle de protection genrée fondé sur une stricte répartition des rôles.

L'avenir de l'État social, tout comme le sens des transformations en cours depuis une vingtaine d'années, restent objet de débats et d'incertitudes (Guillemard, 2008) dans un contexte où la réforme, constamment évoquée, rarement assumée, a pris un caractère anxiogène pour l'opinion. Dans quelle direction convient-il de s'engager ? La réponse découle du diagnostic. Or, celui-ci ne fait pas consensus : dès lors, faut-il adapter résolument la protection sociale à un monde nouveau, différent de celui pour lequel elle a été conçue, quitte à revenir sur les « droits acquis », ou bien réaffirmer avec force « l'esprit des origines », face aux reniements, réels ou supposés, d'aujourd'hui ? Parmi d'autres questions, ce numéro fait aussi écho à un débat qui reste vif.

## Bibliographie

- Capuano C., 2009, *Vichy et la famille ; réalités et faux-semblant d'une politique*, Rennes, Pur
- Catrice-Lorey A., Reynaud J.-D., 1996, *Les assurés et la Sécurité sociale ; étude sur les assurés du régime général en 1958*, Paris, CHSS-AEHSS (1<sup>re</sup> éd., 1958)
- Esping-Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'État-providence ; essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Puf, éd. originale, Princeton University Press, 1990
- Guillemard A.-M. (dir.), 2008, *Où va la protection sociale ?*, Paris, Puf
- Mares I., 2003, *The Politics of Social Risk ; Business and Welfare State development*, Cambridge University Press
- Merrien F.-X., Parchet R., Kernen A., 2005, *L'État social ; une perspective internationale*, Paris, A. Colin
- Palier B., 2002, *Gouverner la Sécurité sociale ; les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Puf

# Partie 1



## 1945 : UN MOMENT SINGULIER ?

---

Partie 1

### **Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale** Éric Jabbari

**Contrepoint:** *La protection sociale avant la « Sécu »*  
Pierre Grelley

### **Premiers jalons d'une politique familiale** Virginie De Luca Barrusse

**Contrepoint:** *Roland Lebel (1912-2013): cent ans au service de la famille*  
Pierre Grelley

#### Focus

**Coup de rétro: une visite au Musée national de l'Assurance maladie à Lormont**  
Nadia Kesterman

#### **Entretien**

**La solidarité en questions**  
Entretien avec Alain Supiot  
Réalisé par Nadia Kesterman

# Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale

Éric Jabbari – avocat et historien



*Rares sont les réformes essentielles dans la vie d'une nation qui doivent à la vision et à la constance d'un seul homme, comme celle qui créa la Sécurité sociale en 1945. Si le rôle de Pierre Laroque, son architecte, fut central, son projet intègre toutefois une vision alors largement partagée sur la nécessité d'améliorer les assurances sociales existantes, d'accroître la représentation des bénéficiaires au sein des organismes de protection sociale et de contrer les effets négatifs du marché.*

Dans les semaines qui suivent la Libération, Pierre Laroque, le directeur général des assurances sociales du ministère du Travail, amorce la révision de la législation des assurances sociales qui aboutit à la mise en place de la Sécurité sociale avec l'adoption de l'ordonnance du 4 octobre 1945. Si cette dernière était l'un des objectifs du programme commun du Conseil national de la Résistance (CNR), c'est Laroque qui doit en assumer la paternité. Membre du Conseil d'État et spécialiste du droit administratif, il s'était intéressé aux questions sociales depuis son entrée dans la fonction publique. Dès les années trente, Pierre Laroque s'engage en faveur du corporatisme (1934), qui selon lui pouvait être un instrument de solidarité sociale, dans la mesure où la corporation permettait la participation ouvrière à la gestion des conditions de travail, équilibrant ainsi les rapports de force entre patrons et ouvriers. En 1945, il conçoit la Sécurité sociale dans une optique comparable au corporatisme, insistant sur la participation des ouvriers à la gestion administrative des caisses dans le cadre d'un système institutionnel unifié. Laroque se détournera du corporatisme à la fin des années trente mais demeurera fidèle à ces principes sous-jacents.

## **Pierre Laroque et le corporatisme**

Pierre Laroque est d'abord un juriste. Le cours de ses études fut marqué par son intérêt pour le droit administratif, dont l'évolution, au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, était intimement liée au développement de la politique sociale. Il fut influencé notamment par Léon Duguit et les partisans de l'École du service public, pour qui l'État et ses services devaient favoriser le développement de la

solidarité sociale (Melleray, 2011). Laroque (1933) considère ainsi que l'État doit intervenir dans les domaines sociaux et économiques afin de promouvoir cette dernière. Cependant, cet interventionnisme n'est pas synonyme de paternalisme. Pour Laroque, la solidarité découlerait de la participation des ouvriers à la gestion des politiques sociales, ce qui favoriserait leur sens de l'initiative et le sentiment de leur propre indépendance, une étape préalable au développement de la solidarité sociale.

Intégrant le Conseil d'État en 1930, Pierre Laroque est rapidement affecté à la commission chargée d'étudier la mise en application de la législation de 1928-1930 concernant les assurances sociales, avant d'entrer au cabinet d'Adolphe Landry, ministre du Travail chargé de les mettre en œuvre (Laroque, 1993). Il acquiert ainsi une expertise reconnue dans le domaine des assurances sociales. En outre, son activité pour le Conseil national économique (CNE) <sup>(1)</sup> fait de lui un spécialiste du droit des conventions collectives et un partisan de l'organisation corporatiste des relations industrielles.

L'analyse de son rapport pour le CNE (Laroque et CNE, 1934), traitant des modèles français, italiens, allemands et britanniques de conventions collectives du travail, montre la sympathie de Laroque pour la classe ouvrière, sa foi en un État interventionniste et ses critiques à l'endroit des milieux patronaux et du libéralisme économique. Pour lui, l'émergence du droit des conventions collectives trouve son origine dans l'histoire sociale et économique de la France contemporaine. Depuis longtemps, les rapports entre patrons et ouvriers étaient marqués par le conflit, ce que le droit devait désormais juguler en permettant de résoudre les différends dans le cadre d'ententes négociées (Laroque, 1934). La convention collective incarnait ainsi la promesse d'une pacification des relations industrielles mais la législation française n'avait pu mettre un terme aux rapports conflictuels entre patrons et ouvriers. Si l'État avait reconnu l'existence légale des syndicats, l'ensemble de l'appareil juridique demeurerait largement fidèle aux principes du libéralisme.

Fort de cette analyse, Laroque propose la mise en place de structures corporatistes dans l'ensemble des secteurs économiques, au niveau national comme local, pour gérer les conditions de travail. Cette réforme a pour objectif de rééquilibrer les rapports de force entre les parties en conférant un caractère obligatoire aux conventions collectives, jusque-là facultatives. Le corporatisme s'oppose ainsi à une logique libérale qui refusait de remettre en cause le pouvoir patronal au sein de l'entreprise. Pour Laroque, la corporation est un instrument de collaboration sociale. Son importance découle de la participation des ouvriers à la gestion des conditions de travail, qui doit transformer leurs mentalités et favoriser le développement de la solidarité sociale.

Mis à part son analyse de la législation française, ce sont les recherches que Laroque a menées sur le régime corporatiste de l'Italie fasciste qui l'ont persuadé

que celui-ci avait obtenu des résultats remarquables (Laroque et CNE, 1934, p. 14) – sans que son jugement ne dénote aucune sympathie pour le fascisme, ce qu’il confirme lors d’une conférence en mars 1935 au Conservatoire des Arts et Métiers. Pour Laroque, le corporatisme incarne une synthèse des solutions libérales et étatistes aux défis posés par les relations industrielles :

« *La corporation ne serait pas comme dans l’Italie fasciste un organisme fonctionnant sous le contrôle étroit de l’État, mais un amalgame de tous les groupements syndicaux, patronaux et ouvriers, se rattachant à une branche d’activité, amalgame grâce auquel la profession serait organisée sous la direction des intéressés eux-mêmes, tant en ce qui concerne l’aménagement de la production que des relations du travail. Formule évitant les inconvénients du libéralisme, puisqu’elle soumettrait employeurs et salariés à une discipline collective; formule évitant aussi les inconvénients de l’étatisme, puisque les décisions seraient prises par les intéressés eux-mêmes, représentés par leurs groupements libres et non par des autorités d’État qui devraient seulement apporter leur appui à l’exécution des décisions de la corporation.* » (conférence du 13 avril 1935) <sup>(2)</sup>.

Laroque met donc l’accent sur la participation des intéressés plutôt que sur le renforcement de l’autorité de l’État. Cette idée force marque sa conception de la politique sociale dans son ensemble. La solidarité sociale ne peut être

“ *La solidarité sociale ne peut être atteinte par l’action unilatérale de la puissance publique, comme l’ont montré les limites du paternalisme sous-jacent aux lois sur l’assistance (...).* ”

atteinte par l’action unilatérale de la puissance publique, comme l’ont montré les limites du paternalisme sous-jacent aux lois sur l’assistance, pièce maîtresse de la politique sociale de la Troisième République. L’assistance posait problème, en effet, dans la mesure où elle pouvait avilir l’assisté en

le déshabituant de l’effort, le condamnant à rester dans la misère sans aucun espoir d’ascension sociale. Pour Laroque, la participation des intéressés doit être réalisée par l’entremise des groupements issus de la vie sociale : les syndicats et les groupements d’assurance, c’est-à-dire les sociétés de secours mutuels et les caisses d’assurances sociales. La participation implique l’intervention de l’État, à qui il appartient de conférer une existence légale à ces groupements sociaux et de coordonner leurs activités respectives.

Les partisans du corporatisme sont nombreux durant l’entre-deux-guerres parmi les milieux juridiques, politiques ou syndicaux, aussi bien à droite qu’à gauche (Jabbari, 2012), qui y voient une réponse potentielle à la triple crise sociale, politique et économique remettant en cause la légitimité du régime républicain. Pour sa part, Laroque se détourne progressivement du corporatisme à la fin des années trente, tout en demeurant fidèle à ces principes sous-jacents. Il approuve la réforme du droit des conventions collectives qui est engagée par le gouvernement du Front Populaire, bien qu’elle ne comporte aucune dimension corporatiste (Laroque, 1937). Ses recensions dans la *Revue française*

de science politique témoignent également d'un esprit critique à l'encontre du corporatisme fasciste <sup>(3)</sup>. Dans son livre *Les rapports entre patrons et ouvriers* (1938) <sup>(4)</sup>, Laroque accorde enfin de plus en plus d'importance à la dimension psychologique des relations sociales. Pour lui, c'est l'existence chez l'ouvrier d'un sentiment d'infériorité qui est à l'origine des conflits de classe (Laroque, 1938, p. 373). Cette analyse est reprise dans la demande d'avis soumise à l'Assemblée consultative en juillet 1945. Si la perception qu'il a du corporatisme et des assurances sociales a évolué avec le temps, il n'en demeure pas moins que la constance de la pensée de Laroque fut remarquable en ce qui concerne son intérêt pour la dimension psychologique de la politique sociale.

### Laroque et la Sécurité sociale

Pierre Laroque est nommé directeur général des Assurances sociales dans les semaines qui suivent la Libération. En accord avec Alexandre Parodi, le ministre du Travail du Gouvernement provisoire, son objectif est de préparer la mise en place d'un système de Sécurité sociale. La création de celui-ci était un projet du Comité français de Libération nationale (CFLN), institué en juin 1943, ainsi qu'une mesure proposée par le Conseil national de la Résistance (CNR) en mars 1944. Aucun plan en la matière n'avait été préparé avant la Libération (Valat, 1994). Dans ce contexte, la contribution de Laroque est essentielle. Il a l'expertise nécessaire pour mener cette réforme et jouit de l'entière confiance d'Alexandre Parodi. Les deux hommes sont des amis et collègues de longue date et leurs parcours sont liés : tous deux membres du Conseil d'État, ils ont été affectés au ministère du Travail et se sont engagés dans la Résistance (Laroque, 1993). Parodi a assumé de hautes responsabilités en tant que représentant du général de Gaulle auprès des mouvements de la résistance intérieure ; il jouit d'un grand prestige au sein du Conseil des ministres ; comme Laroque, sa foi dans le progrès social est intimement liée à la poursuite de la justice sociale.

Pour Laroque, la Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'il disposera des moyens d'assurer sa subsistance et celle de sa famille <sup>(5)</sup>, afin d'assurer aux allocataires le maintien de leurs revenus à travers les aléas de la vie professionnelle. Elle doit couvrir l'ensemble des risques sociaux mais sa signification dépasse le cadre de la protection sociale. Elle s'inscrit dans un vaste ensemble de mesures sociales et économiques visant à enrayer le chômage, assurer la sécurité d'emploi et favoriser la santé publique <sup>(6)</sup>. De ce point de vue, le plan Laroque rejoint le rapport du Britannique Beveridge en étant inspiré par la même volonté de créer un système unifié de protection sociale, soutenu par des politiques sociales et économiques en rupture avec les principes traditionnels du libéralisme économique. Cependant, il s'en distingue sur deux points : d'une part, son refus d'attribuer des prestations uniformes et, d'autre part, le souci de promouvoir une forme de « démocratie sociale. »

“ (...) la Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'il disposera des moyens d'assurer sa subsistance et celle de sa famille (...) à travers les aléas de la vie (...) ”

Assurances sociales, allocations familiales et prise en charge des accidents de travail doivent être intégrées au sein d'une même structure administrative. Pierre Laroque considère en effet que les trois régimes ont le même objectif d'apporter un revenu de substitution face aux aléas de la vie <sup>(7)</sup>. Toutefois, ils relevaient alors de législations distinctes et leurs modalités de gestion n'étaient pas comparables. De nature facultative, la couverture contre les accidents de travail était laissée à l'appréciation des entreprises, qui décidaient de s'assurer ou non <sup>(8)</sup>. La garantie était imparfaite et soumise aux lois du marché. Pour Laroque, elle doit passer par une assurance obligatoire administrée par des organismes désintéressés afin d'assurer une couverture efficace. Il est tout aussi critique à l'égard du régime des allocations familiales de 1938, hétérogène et caractérisé par une variété de taux de cotisations selon les professions et les départements, laquelle entraînait des coûts salariaux différents et donc des distorsions de concurrence critiquées par les employeurs eux-mêmes <sup>(9)</sup>. Ces inégalités ne correspondaient à aucune logique sociale. L'incorporation des allocations familiales au sein de la Sécurité sociale doit répondre à ces problèmes en imposant une cotisation identique aux employeurs, afin de financer des prestations uniformes gérées par une structure unique qui coordonnera l'action sociale d'une manière plus efficace.

Derrière ces raisons « techniques » en faveur de l'intégration dans un régime unique se cachent toutefois d'autres objectifs, notamment celui de donner aux représentants des intéressés, les syndicats ouvriers, des responsabilités nouvelles. La protection contre les accidents du travail était assurée par les compagnies d'assurance privées. Quant à la gestion des allocations familiales, elle demeurait sous l'emprise du patronat à travers les caisses de compensation. Or, depuis l'origine, Laroque était hostile au paternalisme social et il considérait que les bénéficiaires devaient participer à la gestion des allocations familiales comme des autres législations.

Des préoccupations du même ordre se retrouvent dans l'attitude vis-à-vis des assurances sociales : la législation de 1928-1930 était l'expression de l'influence d'une multitude de groupes d'intérêts – mutualistes, médecins, notamment – et le système était marqué par l'empreinte de ses origines. Le législateur avait prévu une décentralisation poussée et la gestion des caisses fut confiée à des sociétés de secours mutuel, c'est-à-dire à des groupements non étatiques fondés sur le principe de la libre adhésion de leurs membres (Dreyfus *et al.*, 2006). La mutualité avait un poids politique réel et se targuait d'incarner une tradition de protection sociale très ancienne (Dreyfus, 2001). Il en était toutefois résulté une prolifération des caisses, compliquant le contrôle et la coordination des assurances sociales au cours des années 1930.

Face à cette situation, le projet de l'administration en 1945 est de mettre fin à la liberté de regroupement pour créer des caisses avec une base géographique à laquelle tous les assurés seraient affiliés, quelles que soient leurs affinités sociales ou idéologiques. Il s'agit de rationaliser et de simplifier afin d'obtenir

une gestion plus économe et efficace. Mais le projet s'accompagne de l'éviction des mutualistes au profit des syndicats ouvriers, qui devaient occuper une place majoritaire dans les organismes à créer. Dans un souci de simplification maximale, ceux-ci doivent gérer aussi bien la législation des assurances sociales que celle des prestations familiales et des accidents du travail. La création d'une caisse unique, gérant toutes les branches de la Sécurité sociale, apparaît bien comme la pièce maîtresse de la réforme.

À travers le projet de caisse unique, Pierre Laroque demeure fidèle à la pensée sociale qu'il a défendue avant guerre : la politique sociale doit soutenir la participation des intéressés et inculquer aux ouvriers le sens de l'initiative et une prise de conscience de leur indépendance, contribuant ainsi à l'évolution des mentalités et au développement de la solidarité sociale. Si Laroque a conscience de la dimension économique de la Sécurité sociale, il continue à mettre l'accent sur sa dimension psychologique :

*« L'effort à accomplir tend précisément à développer notre démocratie politique en une vraie démocratie sociale, à la fois en assurant une plus grande égalité dans la sécurité du lendemain et en développant une participation responsable de chacun et de tous à l'animation et à la gestion de l'action entreprise. L'on ne saurait y parvenir que par une transformation profonde de notre société. Le problème à résoudre n'est pas seulement ou principalement un problème technique. Il s'agit surtout de créer et de développer des comportements nouveaux, de modifier profondément la société dans son esprit même. »* (Laroque, 1993, p. 199).

Le grand chantier est lancé. À l'été 1945, le ministère du Travail amorce des consultations. En juin, une commission consultative réunissant les représentants de divers groupes d'intérêt, dont les syndicats ouvriers et les sociétés de secours mutuel, est chargée d'étudier la réforme envisagée par le ministère (Barjot, 1997, p. 19). Une majorité des membres se prononcent contre la réforme ; les représentants des sociétés de secours mutuel s'opposent à la caisse unique car elle implique l'éviction de leurs organismes de la gestion de la Sécurité sociale. À l'Assemblée consultative provisoire, le projet suscite des réactions analogues. Gaston Tessier, le secrétaire général de la CFTC, se fait le porte-voix de l'opposition à la caisse unique. Membre de la mutualité catholique, il préside l'Union des caisses familiales des assurances sociales<sup>(10)</sup>. Pour lui, le pluralisme administratif des assurances sociales, synonyme de liberté, représente un rempart contre un étatisme exacerbé et une bureaucratisation excessive.

Le ministère du Travail ne se laisse pas impressionner par l'opposition à la caisse unique mais recule à propos de l'intégration des allocations familiales, qui suscite l'inquiétude des milieux natalistes. Ceux-ci craignent que les allocations ne soient plus en mesure de favoriser la natalité française si elles sont soumises à la gestion commune des ressources financières de la Sécurité sociale<sup>(11)</sup>. Selon Laroque, le général de Gaulle se montre sensible à cette critique dans le contexte

démographique de la Libération et il est finalement décidé de créer des caisses d'Allocations familiales (Caf) autonomes au sein de la nouvelle organisation. Ces caisses comporteront par la suite 50 % de représentants syndicaux dans leurs conseils d'administration, une proportion moins importante que dans les caisses d'Assurances sociales où ils étaient majoritaires, mais néanmoins plus élevée que dans les anciennes caisses de compensation puisqu'ils en étaient absents. Malgré ce recul limité, l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant création de la Sécurité sociale française demeure ainsi largement fidèle aux idées de Laroque. Ses motifs évoquent autant la dimension économique que psychologique de la Sécurité sociale, réitérant son interprétation non matérialiste des tensions sociales <sup>(12)</sup>.

\*\*\*

Pierre Laroque a été nommé directeur général des assurances sociales dans le contexte exceptionnel de la Libération. Jouissant de la confiance de son supérieur hiérarchique et ami, Alexandre Parodi, il développe un plan de Sécurité sociale qui répond à ses préoccupations idéologiques. Depuis les années trente, il était convaincu que les politiques sociales devaient favoriser la solidarité sociale et que celle-ci ne pouvait advenir que par la participation des intéressés à la gestion des politiques sociales. Si Laroque se détourne ensuite du corporatisme, en 1945, il demeure fidèle aux principes qui avaient inspiré son engagement. S'il avait été enthousiaste à l'égard des Assurances sociales, il s'est montré plus critique par la suite, conscient de la nécessité d'une réforme qui corrigerait les lacunes de la législation de 1928-1930. À la Libération, il est contraint de se soumettre à certaines réalités politiques, dont la décision de ne pas incorporer les allocations familiales au sein de la caisse unique, mais il contrôle largement le dossier de la Sécurité sociale, au moins jusqu'en 1945. Sa réussite s'explique autant par la confiance dont il jouit que par le prestige de Parodi, ministre influent au sein du Conseil des ministres. Les ordonnances d'octobre 1945 marquent ainsi l'apogée de la contribution de Laroque. L'avènement de la Quatrième République en octobre 1946 signera le retour à la normalité politique d'un pouvoir législatif prééminent et des tractations de la vie démocratique.

## Notes

---

- 1 – Le Conseil national économique (CNE) est une instance de concertation entre les organisations syndicales et le patronat créée en 1925, ancêtre du Conseil économique social et environnemental.
- 2 – Ministère des Affaires sociales, Fonds Laroque, boîte n° 22, notes de la conférence du 13 avril 1935, p. 22.
- 3 – *Ibid.*, boîte 66, textes des recensions publiés dans la *Revue française de science politique* entre 1936 et 1940.
- 4 – Jabbari, 2012; Archives du ministère des Affaires sociales, Fonds Laroque, boîte n° 140, bibliographies des cours et de son livre; *Ibid.*, boîte n° 67, manuscrit de l'ouvrage de Pierre Laroque, *Les rapports entre patrons et ouvriers*, Paris, 1938.
- 5 – Archives de la Fondation nationale des Sciences politiques (FNSP), Fonds Parodi, boîte n° 17, *Rapport sur le projet d'ordonnance portant organisation de la Sécurité sociale*, p. 1.
- 6 – *Ibid.*, boîte n° 18, Note pour M. le Ministre, 21 janvier 1945.
- 7 – *Ibid.*, boîte n° 17, p. 3.
- 8 – Archives nationales, Archives Charles de Gaulle, AG/3(4)/65, *Note sur l'intégration des accidents du travail dans les assurances sociales*, 10 janvier 1945.
- 9 – *Ibid.*, AG/3(4)/65, *Note sur l'intégration des allocations familiales dans une organisation d'ensemble de la sécurité sociale*.
- 10 – Archives de la CFDT, Fonds CFTC, boîtes 4 h 112 et 113.
- 11 – Archives nationales, CAC 860269, lettre du Dr. Monsaingeon, 15 juin 1945; FNSP, Fonds Parodi, boîte n° 17, *Décision du haut comité de La Population et de la Famille*, 19 juin 1945.
- 12 – *Projet de demande d'avis sur une réforme de la Sécurité sociale*, Assemblée consultative provisoire, juillet 1945, p. 1.

## Bibliographie

- Barjot A., 1997, *La Sécurité sociale: son histoire à travers les textes. Tome III: 1945-1981*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale.
- Dreyfus M., 2001, *Liberté, Égalité et Mutualité: mutualisme et syndicalisme 1852-1967*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- Dreyfus M., Ruffat M., Viet V. et Valat B., 2006, *Se protéger, être protégé: une histoire des assurances sociales en France*, Presses universitaires de Rennes (Pur).
- Jabbari É., 2012, *Pierre Laroque and the Welfare State in Postwar France*, Oxford, Oxford University Press.
- Laroque, P., 1932, « **Supplément de mise au courant au 31 octobre 1932** », in Tissier P., Sardan P. O. (de) et Closset P., *Traité des assurances sociales*, Paris, Librairie des Juris-Classeurs; 1933, *Les usagers des services publics industriels*, Paris, Librairie du Recueil Sirey; 1934, « **La politique sociale** », *L'Homme Nouveau*, n° 1, janvier; 1935, « **Article « prévoyance »** », *Encyclopédie française*, Paris, p. 13; 1937, « **L'état actuel du problème ouvrier (causerie radiodiffusée)** », *Les Nouveaux Cahiers*, 15 octobre; 1938, *Les rapports entre patrons et ouvriers*, Paris, Aubier; 1993, *Au service de l'homme et du droit: souvenirs et réflexions*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale.
- Laroque P. et Conseil national économique (CNE), 1934, *Les Conventions collectives du travail*, rapport présenté par Pierre Laroque et adopté par le CNE lors de sa session du 30 novembre 1934.
- Melleray F. (dir.), 2011, *Autour de Léon Duguit: colloque commémoratif du 150<sup>e</sup> anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit, Bordeaux, 29-30 mai 2009*, Bordeaux, Bruylant.
- Valat B., 1994, « **Résistance et Sécurité sociale 1941-1944** », *Revue historique*, n° 292/2, p. 315-346.

## La protection sociale avant la « Sécu »

Ce que la création en 1945 de la Sécurité sociale a apporté de nouveau n'est pas la protection des individus et des familles, des principes qui existaient depuis longtemps, mais l'élargissement de son champ et sa généralisation progressive à l'ensemble de la population française. Ce faisant, elle a fondé un modèle original et efficace de protection sociale que beaucoup, malgré les années passées et un certain nombre d'amendements, considèrent encore comme la clé de voûte du pacte social républicain.

Après avoir été, pendant plusieurs siècles, du ressort presque exclusif des organisations religieuses, l'aide aux malades et aux déshérités a été complétée par un système de protection sociale mis en place à partir du XVII<sup>e</sup> siècle par les communautés de métiers, connues depuis le Moyen Âge sous le nom de corporations. Celles-ci ajoutèrent à leur rôle disciplinaire traditionnel des fonctions d'aide et de secours au bénéfice de leurs membres.<sup>(\*)</sup>

L'abolition des corporations en 1791 avec la Loi Le Chapelier entraîna la disparition de ces mesures protectrices. Au XIX<sup>e</sup> siècle, celles-ci furent confiées par la loi Humann du 22 juin 1835 à des sociétés privées de secours mutuels dont les compétences restaient très limitées et le fonctionnement réglementé. L'adhésion à ces sociétés était libre et n'engageait que la responsabilité individuelle de chacun. La loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 institua un système mutualiste libéral (Charte de la mutualité), en mettant fin au contrôle de l'administration sur les sociétés de secours mutuels. À partir de cette date, la Troisième République encouragea sans réserve le mouvement mutualiste auquel aucun domaine de la protection sociale ne fut plus interdit et qui put désormais intervenir en marge de l'État sans devoir pour cela entrer dans une logique lucrative.

En même temps que se développait une offre mutualiste destinée aux classes moyennes, la puissance publique, inspirée de principes hygiénistes et soucieuse d'inscrire l'idéal républicain dans le quotidien, commença à proposer aux moins bien lotis une certaine protection contre la maladie et la grande pauvreté. Par la loi du 15 juillet 1893, l'État créa ainsi une assistance médicale gratuite pour tout citoyen malade et indigent et encouragea en 1898 les employeurs à contracter une assurance couvrant les risques liés aux accidents du travail dont leurs employés seraient victimes. En matière d'assurance-vieillesse, une loi de 1910 institua, pour les salariés du commerce et de l'industrie, un régime obligatoire qui inspira d'autres lois votées en 1928 et 1930 en vue de créer une assurance pour les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès au bénéfice des salariés titulaires d'un contrat de travail. L'adoption en 1932 d'un régime spécial pour les agriculteurs compléta un dispositif de protection sociale déjà assez large. Les années 1930 furent essentielles pour la politique familiale (cf. l'article de Virginie De Luca Barrusse). La loi Landry du 11 mars 1932 rendit obligatoires tant les sursalaires familiaux pour tous les salariés de l'industrie et du commerce ayant au moins deux enfants que l'adhésion des entreprises à une caisse de compensation, ancêtre du recouvrement de la Sécurité sociale. Les allocations familiales indépendantes du salaire et des entreprises furent créées par un décret-loi en 1938. Il ne manquait plus alors à la protection sociale qu'une cohérence institutionnelle et surtout un sens politique que les réformes de 1945 lui donnèrent.

**Pierre Grelley**

(\*) Dreyfus M., 2015, « **La protection sociale libre et volontaire, notamment mutualiste, jusqu'aux années 1930** », *Vie sociale*, n° 10, p. 17-30.

# Premiers jalons d'une politique familiale

Virginie De Luca Barrusse – démographe



*Les origines de la politique familiale en France, un poids lourd des politiques publiques en 1945, sont bien antérieures. La dépression démographique au sortir de la Grande Guerre suscite un mouvement nataliste et familial puissant, animé par une vision morale. L'accumulation des mesures et dispositifs de soutien aux familles mis en place tous azimuts sous la III<sup>e</sup> République évolue vers une législation cohérente à la veille du deuxième conflit mondial sous la forme du Code de la famille.*

Sous la Troisième République, la diminution de la natalité entraîne la raréfaction des familles nombreuses. Celles de quatre enfants et plus, qui représentent près de 20 % des familles en 1901, sont encore 18,6 % en 1911 puis seulement 11,5 % en 1926. Cette situation suscite la création de groupes de pression qui entendent favoriser les familles nombreuses pour lutter contre la « *dépopulation* » qui menacerait l'avenir de la France (De Luca Barrusse, 2008). À leurs côtés, des pères de familles nombreuses se réunissent aussi en associations pour défendre leurs intérêts par l'obtention d'avantages de différente nature mais aussi par la restauration des valeurs familiales, se positionnant ainsi en phase avec la doctrine sociale de l'Église (Lenoir, 2003 ; De Luca, 2004). L'action conjuguée des natalistes et des « familiaux », comme ils se désignent eux-mêmes, qui trouve des relais dans les départements, conduit à l'élaboration d'une politique familiale. L'utilisation ici de l'article indéfini n'est pas neutre. Celui-ci signifie qu'au moment où elle s'élabore, cette politique tâtonne et prend des voies et des formes multiples. Il n'existe pas, alors, de modèle de politique familiale sur lequel prendre appui. La France faisant figure d'exception en Europe par la vitalité de ce mouvement nataliste et familial, inexistant ou larvaire ailleurs (Pedersen, 1993), il s'agit « d'inventer » des dispositifs de natures diverses mais fondés sur le même principe : la famille, cellule de base de la société, garante de l'ordre social et de la puissance démographique de la Nation, doit être protégée et encouragée. En dépit de ces tâtonnements initiaux, la Troisième République

propose, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, une politique composée de dispositifs financiers et symboliques destinés à soutenir la natalité et les familles nombreuses. C'est ce que nous examinons ici.

### **Des associations pour la défense des familles nombreuses**

À partir du début des années 1880, la prise de conscience des tendances de l'évolution de la population conduit des parlementaires d'horizons politiques divers qui font du redressement de la balance démographique une priorité à prendre des initiatives et à proposer des mesures en faveur des familles nombreuses. Avec la création en 1896 de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, la défense des grandes familles s'organise. L'Alliance va devenir un groupe de pression dont l'influence tient à la surface sociale de ses membres (Lenoir, 1988 et 2003): docteurs, avocats, enseignants, députés et même ministres, bref, l'élite républicaine méritocratique et patriotique, rejoignent l'association (Charles, 1987, p. 36-49).

Le but de l'Alliance est « *d'attirer l'attention de tous sur le danger que la dépopulation fait courir à la nation française et de provoquer des mesures fiscales ou autres propres à augmenter la natalité* » <sup>(1)</sup>. Une des premières démarches consiste à « *attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité de réserver aux familles nombreuses les faveurs dont l'État dispose* » <sup>(2)</sup> en allant à la rencontre, régulièrement, des ministres et parlementaires pour faire aboutir le principe de la péréquation des charges familiales par l'imposition. C'est un principe de justice sociale qui préside à ces faveurs et qui va être au cœur de l'argumentaire nataliste puis familialiste. La cible est la famille de quatre enfants et plus, celle qui permet le relèvement démographique.

Au cours de la décennie 1910, la mobilisation en faveur des familles se poursuit avec la création de nouvelles associations. Elles sont portées par des pères de familles nombreuses qui plaident pour la défense de leurs intérêts. S'appuyant sur l'idée, héritée des penseurs sociaux du XIX<sup>e</sup> siècle, que la famille est la cellule de base de la société, ils réclament sa valorisation, laquelle passe par le respect dû aux fonctions paternelle et maternelle mais aussi par l'obtention d'avantages de nature diverse pour ceux qui contribuent tant à l'ordre social qu'à la grandeur – démographique – de la France. Les propos tenus par les natalistes et les familiaux convergent et se renforcent. C'est ce mouvement bicéphale qui, tentant de se structurer au moyen de comités et fédérations, propose et obtient la pose des premiers jalons de la politique familiale <sup>(3)</sup>.

On ne saurait toutefois attribuer à la seule action de ces associations la constitution des familles nombreuses comme catégorie d'action publique. La politique assistancielle de la Troisième République y contribue également de manière décisive: ses milieux sont favorables à la prise en charge d'une catégorie de population qui ne serait plus le pré carré des seuls catholiques, lesquels réclament eux aussi la restauration des valeurs familiales. Les grandes

familles vont bénéficier de ce contexte politique. Le 14 juillet 1913 est votée à l'unanimité la loi d'assistance aux familles nombreuses nécessiteuses qui pose le principe que celles de plus de trois enfants de moins de treize ans reçoivent une allocation pour faire face à leurs charges (Antomarchi, 2000, p. 162-170).

### **L'institutionnalisation de la cause des familles nombreuses**

La défense des familles nombreuses s'institutionnalise dans l'entre-deux-guerres. Avec l'élection de la Chambre bleu horizon en novembre 1919, s'ouvre, il est vrai, une période faste pour la cause des familles nombreuses. Le nouveau gouvernement réunit des pères de nombreux enfants et plusieurs d'entre eux sont membres de l'Alliance. Le 27 janvier 1920, le Conseil supérieur de la natalité (CSN) est créé; ses membres sont choisis parmi les principaux cadres du mouvement nataliste et familial. Le CSN est chargé « *de rechercher toutes les mesures susceptibles de combattre la dépopulation, d'accroître la natalité, de développer la puériculture et de protéger et honorer les familles nombreuses; de procéder à l'examen des dispositions intéressant la natalité pouvant être introduites dans tous les projets ou propositions de lois* » <sup>(4)</sup>.

Le CSN est une force de proposition. Il se prononce pour le développement d'habitations à loyer modéré destinées aux familles nombreuses, les plus touchées par la crise du logement et pour le développement de prêts à taux avantageux. En outre, la crise du logement obligeant les familles nombreuses à s'éloigner des centres-ville, le conseil émet le vœu que des tarifs préférentiels soient accordés dans tous les transports sur présentation de cartes d'identité précisant le nombre d'enfants – à l'instar des réductions accordées sur la ligne de train Paris-Lyon-Marseille. Il demande la mise en place d'un quotient familial <sup>(5)</sup>. Il plaide en faveur du vote familial, qui permettrait aux pères de mettre dans l'urne un nombre de voix proportionnel à la taille de leur famille (De Luca Barrusse, 2001; Le Naour, 2005). Il propose aussi des mesures de nature incitative visant à favoriser la naissance d'un troisième enfant, celui-ci remplaçant le quatrième pour ouvrir droit à des avantages car, la taille des familles continuant à diminuer, les prétentions natalistes et familialistes se réduisent. La famille est nombreuse désormais à partir de trois enfants. La logique de ces mesures est aussi de péréquation: les familles ne doivent pas être pénalisées par leur taille.

Le CSN s'appuie sur des commissions départementales de la natalité et de protection de l'enfance créées à la même période. Le mouvement nataliste et familial, qui se fédère au niveau national, se ramifie et tisse sa toile dans les départements où il trouve des relais locaux de plus en plus nombreux. Les ligues locales deviennent plus visibles, publiant parfois leur propre revue. Au niveau local, les pères de familles sont surtout des consommateurs. Leurs publications mentionnent les adresses où leurs lecteurs, munis de leur carte d'adhérent, pourront bénéficier de ristournes. Certaines mêmes se structurent en coopérative. Ces associations locales demandent la péréquation des charges de famille mais aussi des avantages pour leur famille.

### Des droits nouveaux pour les familles

L'action menée par les natalistes et les familiaux aboutit au vote de plusieurs mesures dans l'entre-deux-guerres. Le 29 juillet 1939, celles-ci sont rassemblées et ordonnées dans le Code de la famille et de la natalité françaises (Chauvière et Bussat, 2000). On distingue dans ses chapitres successifs deux types de mesures : celles qui concernent les aides accordées à la famille et celles destinées à protéger et valoriser la famille et la natalité. Ces deux

“L'action menée par les natalistes et les familiaux aboutit au vote de plusieurs mesures dans l'entre-deux-guerres.”

axes sont caractéristiques des domaines dans lesquels le mouvement a œuvré pour assurer la péréquation des charges familiales, contribuer au relèvement démographique et à la revalorisation de l'idée familiale.

Examinons ici le premier axe, soit les aides accordées à la famille qui ont jalonné l'entre-deux-guerres. Elles sont nombreuses. Par exemple, en vertu du décret du 30 avril 1920, une subvention de l'État aux départements et aux communes institue des primes à la natalité, versées à la naissance de chaque enfant – à partir du troisième ou du quatrième selon les départements – et ce, quelles que soient les ressources de la famille. La loi d'Encouragement aux familles nombreuses du 22 juillet 1923 concerne les familles non imposables qui comptent trois enfants et plus âgés de moins de 13 ans. Elles reçoivent une allocation pour chacun d'eux à partir du troisième. Autre acquis : les sursalaires familiaux généralisés par loi Landry du 11 mars 1932 (Pedersen, 1993 ; Dutton, 2002). Dans cette réalisation, il convient de souligner le rôle du patronat qui vient épauler le mouvement nataliste et familial. Il est présent dans bon nombre d'associations, notamment l'Alliance et La Plus Grande Famille sous la houlette d'Auguste Isaac (De Luca Barrusse, 2004). Son engagement dans la mise en place des sursalaires familiaux, s'il est en phase avec la doctrine sociale de l'Église que partagent bon nombre de leurs membres, répond aussi à la volonté de fidéliser la main-d'œuvre. Dans le sillage de ces initiatives, la loi rend obligatoire pour tous les employeurs l'adhésion à une caisse de compensation. Ces caisses resteront de la responsabilité du patronat.

Le décret-loi du 12 novembre 1938 introduit, pour la première fois, des allocations familiales distinctes du salaire et des entreprises. Elles sont versées quel que soit le revenu des parents et leur montant est progressif en fonction de la taille de la famille. Le Code de la famille renforce la progressivité de leur barème : elles s'élèvent à 10 % du salaire pour deux enfants, 30 % pour trois, 50 % pour quatre, 70 % pour cinq... Si bien qu'un père de six enfants voit son salaire pratiquement doubler avec les allocations familiales. D'autres avantages concernent la fiscalité. Des abattements d'impôt sont prévus pour les familles ayant des enfants à charge. Ainsi, les impôts sur les bénéfices agricoles sont réduits selon le nombre d'enfants à charge. En outre, le Code de la Famille prévoit une taxe de compensation familiale pour les ménages sans enfants et les célibataires. Son taux varie selon les revenus : de 3 à 18 % pour les célibataires et de 2 à 14 % pour les ménages sans enfant. Enfin, il prévoit des prêts pour l'établissement de

jeunes ménages paysans, destinés à l'achat de matériel agricole ou de cheptel, remboursables en dix ans; à chaque naissance, le montant du remboursement est réduit et, au cinquième enfant, les sommes dues sont annulées. Par ailleurs, le Code propose la création d'une allocation de mère au foyer.

De nombreux pans de la vie sociale sont concernés par ces avantages, par exemple l'éducation. Les cantines scolaires sont réduites voire gratuites pour les familles nombreuses. Le nombre d'enfants dans la fratrie est également pris en compte pour l'attribution des bourses scolaires. À partir de 1926, les frais de scolarité dans les établissements d'enseignement secondaire et technique ou à l'université sont réduits jusqu'à 75 % pour les familles ayant au moins trois enfants scolarisés. Certaines mesures concernent l'aide au logement. Les lois relatives à la construction des Habitations à bon marché (HBM) prévoient que les logements construits ou aménagés avec l'aide des contributions de l'État soient réservés en priorité aux familles comptant au moins trois enfants de moins de seize ans. Enfin, bon nombre d'exonérations sont consenties à ces familles, par exemple pour les voyages en chemin de fer, dans les établissements thermaux et les musées, grâce à l'établissement d'une carte spécifique de « famille nombreuse ».

Les fonctionnaires sont également concernés par ces avantages. À partir du 14 avril 1924, la retraite des agents de l'État est majorée de 10 % pour ceux qui ont élevé trois enfants jusqu'à 16 ans et de 5 % par enfant supplémentaire. Le Code de 1939 prescrit que lorsqu'un décret déroge à la règle du recrutement par concours dans la fonction publique, une préférence est accordée aux pères de famille. Il prévoit aussi que l'ancienneté des pères de famille soit bonifiée ou majorée à raison d'un an par enfant à partir du troisième. Les fonctionnaires chargés de famille sont prioritaires dans le choix de la période de leur congé annuel. Enfin, la limite d'âge pour l'admission au concours de la fonction publique est reculée d'un an par enfant à charge.

### « Un climat familial » pour le redressement de la France

Le Code de la famille contient également une série de mesures concernant « la protection de la famille et de la natalité » mais aussi « la protection de la race ». Car la politique familiale qui s'élabore ne s'en tient pas à des mesures financières et fiscales. Parce qu'elle est, aujourd'hui, réduite à l'ensemble des dispositifs de soutien à la famille, sa généalogie se limite bien souvent à la recherche de ces seuls éléments. C'est oublier que la politique mise en œuvre à l'époque est portée par des groupes de pression qui font de « l'idée familiale » la clé de la réussite du redressement moral et démographique de la France. Ils travaillent donc tout autant à la création d'un « climat familial », c'est-à-dire d'un contexte psychologique favorable à la famille, qu'à l'obtention d'avantages financiers et

“ (...) la politique mise en œuvre à l'époque est portée par des groupes de pression qui font de « l'idée familiale » la clé de la réussite du redressement moral et démographique de la France. ”

fiscaux destinés à assurer la péréquation des charges familiales. Ce « *climat* » – l'expression est utilisée par les natalistes et familiaux – vise à créer des circonstances favorables à la famille et à véhiculer l'idée familiale. Il est aussi destiné, alors que les familles nombreuses sont tournées en dérision, à rendre cette politique menée *via* les avantages fiscaux et financiers acceptable aux yeux de ceux qui limitent avec succès la taille de leur famille. Les « *pères lapins* » et « *mères lapines* » sont montrés du doigt plutôt qu'érigés en exemple, comme en témoigne par exemple la presse (De Luca Barrusse, 2010).

L'enseignement de l'idée nataliste et familiale est un axe fort de la « politique de climat » (De Luca Barrusse, 2005b). Sur les bancs de l'école et dans les casernes, les enfants et les jeunes gens sont préparés à leur destin de pères et mères de nombreux enfants. À partir de la décennie 1920, l'Alliance obtient l'introduction des questions démographiques à l'école et dans les casernes. À travers les outils de la démographie, il s'agit de sensibiliser aux risques de la dénatalité – l'expression remplace celle de dépopulation dans l'entre-deux-guerres: invasions d'étrangers, perte de l'influence de la culture française, faillite économique, désertification du territoire, vieillissement démographique, tels sont les thèmes mis en avant par l'Alliance pour dénoncer les conséquences de la dénatalité. Dans tous les enseignements, l'idée familiale est martelée. Les jeunes sont invités à se mobiliser: « *Il faut faire famille!* ».

Parmi les mesures fortes prises, citons la création de la médaille de la Famille française, créée le 26 mai 1920 pour distinguer les mères de cinq enfants et plus. Dans les départements, des comités locaux sont chargés de son attribution. Elle est remise lors de la fête des Mères, instituée la même année. Organisée le dernier dimanche de mai, celle-ci est destinée à susciter l'émulation entre les mères (De Luca Barrusse, 2005a).

Ces marques de reconnaissance publique vont de pair avec le renforcement de la stigmatisation de ceux qui veulent limiter le nombre de leurs enfants. En juillet 1920 est votée une loi interdisant la vente mais aussi la publicité de procédés contraceptifs (Cova, 1997). Cette loi coercitive vient s'ajouter aux dispositifs destinés à relever la natalité et faire de la famille nombreuse un modèle. La répression de la propagande anticonceptionnelle et de l'avortement est renforcée par le Code de la Famille. Les inquiétudes sur la quantité de population se doublent de celles sur sa qualité. Le Code prévoit ainsi l'intensification de la lutte contre l'alcoolisme, ce « *fléau qui menace les générations* » (De Luca Barrusse, 2013). Pour protéger la famille d'influences délétères, la lutte contre l'outrage aux bonnes mœurs et la pornographie sont également renforcés dans le même Code.

\*\*\*

Guidée par les natalistes et les familiaux, la Troisième République a inventé une politique familiale sous la forme d'un ensemble de mesures cohérentes destinées à soutenir la natalité, les familles nombreuses et l'idée familiale. Les oppositions ont peine à se faire entendre face à ce mouvement d'ampleur parce qu'il s'appuie sur une rhétorique nataliste et familiale largement partagée qui grossit le cercle des « sympathisants » et parce qu'il trouve des relais dans les départements qui contribuent à sa circulation. Le mouvement est ainsi soutenu par une vaste nébuleuse d'associations, de groupes de pression et de sympathisants isolés. La famille fait assez largement consensus à droite comme à gauche de l'échiquier politique. Le régime de Vichy ne reniera pas cet héritage, au contraire. Il le prolongera en intensifiant en particulier les mesures destinées à protéger la famille et la « race » : la lutte contre les fléaux sociaux (l'avortement, l'alcoolisme) qui les menacent se renforce et les dispositifs de valorisation de la famille et de l'idée familiale, comme la fête des Mères, sont étendus (Boninchi, 2005 ; Capuano, 2009).

L'ensemble de ces mesures forment le socle sur lequel, après la Seconde Guerre mondiale, peuvent s'ériger de nouveaux dispositifs qui viennent alimenter une autre politique. La question se pose de son efficacité. Faut-il voir, dans le *baby-boom* de l'après-guerre, la concrétisation des vœux formulés par les natalistes et familiaux et l'effet de leur politique ? Le « climat familial », le soutien aux familles ont-ils convaincu ? Il faudrait pouvoir étudier cette politique « toutes choses égales par ailleurs » pour répondre de manière satisfaisante à la question, c'est-à-dire abstraction faite du contexte économique et social. Quoi qu'il en soit, si l'efficacité il y a, elle se situe dans la préparation, à partir des années 1950, du terrain d'une nouvelle politique qui assume l'idée de péréquation des charges familiales.

## Notes

---

1 – Alliance nationale pour l'accroissement de la population française. Programmes, Statuts, 1897, p. 3.

2 – Procès-verbal des séances du conseil de direction de l'Alliance nationale, 4 août 1896.

3 – Lors de leur congrès de 1920, ces associations réunies en comités organisent une Fédération nationale des familles nombreuses qui deviendra, en mars 1945, l'Union nationale des associations familiales (Unaf).

4 – Décret du 27 janvier 1920.

5 – Conseil supérieur de la natalité, Collection des impressions, séance du 19 avril 1920.

## Bibliographie

- Antomarchi V., 2000, *Politique et famille sous la Troisième République*, Paris, L'Harmattan.
- Boninchy M., 2005, *Vichy et l'ordre moral*, Paris, Presses universitaires de France (Puf).
- Capuano C., 2009, *Vichy et la famille. Réalités et faux-semblants d'une politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur).
- Charles C., 1987, *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard.
- Chauvière M. et Bussat V., 2000, *Famille et codification. Le périmètre du familial dans la production des normes*, Paris, La Documentation française.
- Cova A., 1997, *Maternité et droits des femmes en France (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Economica.
- De Luca Barrusse V., 2001, « **Les femmes et les enfants aussi. Ou le droit d'être représenté par le vote familial** », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, p. 151-156; 2004, « **Auguste Isaac parmi les familiaux et les natalistes dans l'entre-deux guerres** », in Joly H., *Patronat, bourgeoisie, catholicisme et libéralisme. Autour du journal d'Auguste Isaac*, textes édités par Hervé Joly, Larha, *Cahiers du Centre Pierre Léon*, n° 5, p. 215-230; 2005a, « **La fête des Mères dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle: la fabrique des mères méritantes** », *Histoire & Sociétés*, n° 15, juin, p. 30-42; 2005b, « **Comment reconquérir le Français à l'idée familiale ?** » **La propagande nataliste et familiale à l'école et dans les casernes (1920-1940)** », *Population*, n° 1-2, p. 13-38; 2008, *Les familles nombreuses. Une question démographique, un enjeu politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur); 2010, « **La revanche des familles nombreuses: les premiers jalons d'une politique familiale (1896-1939)** », *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 2, p. 47-63; 2013, *Population en danger! La lutte contre les fléaux sociaux sous la Troisième République*, Berne, Peter Lang.
- Dutton P., 2002, *Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Le Naour J.-Y., 2005, *La famille doit voter. Le suffrage familial contre le suffrage universel*, Paris, Hachette.
- Lenoir R., 1988, « **Groupes de pression et groupes consensuels: contribution à une analyse de la formation du droit** », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, septembre, 1988, p. 30-39; 2003, *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Seuil.
- Pedersen S., 1993, *Family, dependence and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Roland Lebel (1912-2013): cent ans au service de la famille

Le nom de Roland Lebel<sup>(\*)</sup> n'est pas celui qui vient en premier à l'esprit quand on évoque la naissance de la Sécurité sociale ou de la branche Famille. Pourtant, sa carrière de quarante années au sein de l'institution fait de lui un acteur historique. Recruté comme simple agent, il fut l'un des architectes et l'administrateur actif de la branche Famille, y introduisant des méthodes de gestion innovantes et efficaces, comme l'animation du réseau des Caf fondée sur la concertation et la coconstruction.

C'est probablement de son enfance difficile que Roland Lebel a acquis très tôt la conviction, qui ne l'a jamais quitté, que la puissance publique devait apporter à la famille l'appui que les circonstances de la vie rendaient nécessaire. Né à Reims le 1<sup>er</sup> septembre 1912, Roland Lebel est mort à Paris dans sa cent onzième année le 17 avril 2013. Dernier-né de trois enfants, il perdit son père au cours de la Première Guerre mondiale et devint pupille de la Nation. Dès l'obtention de son certificat d'études à l'âge de quatorze ans, il trouva dans une banque un premier emploi de bureau afin d'aider sa mère à élever la famille. À l'âge de vingt ans, il décida de reprendre ses études dont il combina les exigences avec celles d'un travail compatible; il entra alors comme agent payeur dans une caisse de compensation des allocations familiales, découvrant ainsi « sur le terrain » la profonde misère de beaucoup de familles parisiennes, alors qu'il leur apportait à domicile l'argent de leurs allocations. Ayant acquis une licence en droit, il devint chef du personnel de la caisse de Paris. Homme de gauche et militant de la cause familiale, Roland Lebel adhéra à la Confédération générale du travail (CGT) dont il devint rapidement secrétaire fédéral. Au moment de la scission de 1947, il choisit de rejoindre Force ouvrière. Père de trois enfants et attaché à la laïcité, il appartenait aussi à la Ligue de l'enseignement et à la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE).

En 1946, à la création de la branche Famille de la Sécurité sociale, il est nommé directeur de l'Union nationale des caisses d'Allocations familiales (Uncaf), structure associative et souple, chargée d'être l'interface entre les caisses et les pouvoirs publics. Il est maintenu en poste en 1967 lorsque l'Uncaf devient un établissement public administratif sous l'appellation de Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). Il quitta volontairement son poste en 1973, déçu, semble-t-il, par la bureaucratisation de l'organisme. Il prit alors une retraite active en devenant membre du Conseil économique et social où il siégea dix ans au titre de la Cnaf. À ce titre autant qu'en raison de sa parfaite connaissance du secteur, il était fréquemment consulté par les ministres des Affaires sociales au cours de cette période. Il fut élevé au grade de commandeur de la Légion d'honneur en 1985.

Ses engagements militants et professionnels étaient déterminés mais sans sectarisme, selon de nombreux témoignages (\*). Pierre Laroque soulignait par exemple que Roland Lebel « *jouissait de l'estime de tous à quelque tendance qu'ils aient appartenu et qu'il montrait dans l'exercice de ses fonctions une modestie parfois excessive, une réserve, une capacité de sympathie qui lui valaient une amitié générale* ».

Ses écrits portent la marque de sa connaissance fine de la question familiale. Ils témoignent aussi de l'humanisme, du réalisme et du respect des autres qui caractérisaient sa personnalité et sa méthode intellectuelle. En dehors de ses interventions officielles, il est l'auteur de nombreux articles dans des revues comme *Droit social* et d'un rapport remis en 1980 au gouvernement sur les aspects financiers de la natalité (Lebel et Johannet, 1980)<sup>(1)</sup>.

### Pierre Grelley

(\*) Des éléments de la biographie de R. Lebel sont rapportés dans l'ouvrage de Jacqueline Ancelin, ancienne directrice de l'Action sociale à la Cnaf, *L'action sociale familiale et les caisses d'Allocations familiales* (Paris, Association pour l'étude de la Sécurité sociale, 1997) et dans l'hommage au premier président de l'Uncaf, coordonné par Robert Fonteneau et Philippe Steck, *Pierre Boisard et la politique familiale* (Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2011).

(1) Roland Lebel (dir.) et Gilles Johannet (rapporteur), 1980, *Natalité: aspects financiers*, rapport du Haut Conseil de la population remis à M. Matteoli, ministre du Travail et de la Participation, Paris, La Documentation française.

## Focus

---

# Coup de rétro: une visite au Musée national de l'Assurance maladie à Lormont

Nadia Kesteman – Cnaf

Le Musée national de l'Assurance maladie de Lormont (Gironde) porte un nom modeste. En effet, il s'agit bien plus d'un musée de la Sécurité sociale car y sont présentés des objets et documents qui illustrent non seulement d'autres branches – surtout la branche Famille –, mais également les sociétés de secours mutuel, ancêtres de la Sécurité sociale. La caisse primaire d'Assurance maladie (CPAM) de Gironde inaugura ce musée en 1989, dans les très beaux locaux du château des Lauriers qui abritait jusque-là son centre de traitement informatique et, de 1951 à 1978, son centre de convalescence. Au centre d'un parc immense qui allait autrefois jusqu'à la Garonne, le château, de style haussmannien, offre ses somptueuses boiseries aux salons et aux salles d'exposition. Ce domaine fut acheté par la CPAM à la famille Gradis en 1948. Celle-ci, qui l'avait fait construire en 1860, fut obligée de quitter la France durant la guerre en raison de ses origines juives. Après la désaffectation du château, Jean-Pierre Rey, directeur de la CPAM, décida d'en faire le « musée historique de la CPAM de Gironde ». En 2004, grâce à une convention avec la Caisse nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts), le musée devint national et sa gestion fut prise en charge par le Comité aquitain d'histoire de la Sécurité sociale. L'actuelle responsable du musée, Emmanuelle Saujeon-Roque, docteure en histoire du droit, assure un accueil personnalisé et attentionné et transmet sa passion pour l'histoire de la protection sociale. Le public du musée est essentiellement scolaire, la solidarité étant au programme des cours d'instruction civique. L'histoire de la famille Gradis

et de la Sécurité sociale est racontée aux classes primaires par une troupe de théâtre-forum. Les autres publics sont constitués d'associations, de retraités, de randonneurs et d'institutions diverses. Le musée est organisé autour d'un centre de documentation, de huit salles d'exposition dont une temporaire. Il joue également le rôle d'un centre de documentation historique pour la Cnamts et d'autres caisses qui le sollicitent.

### Aux origines de la Sécurité sociale : l'exemple du Bordelais...

La première salle, consacrée aux origines de la protection sociale, présente de superbes fanions et bannières des sociétés de secours mutuel de toute la France ainsi que des illustrations relatives aux œuvres de charité (tel le bateau-soupe bordelais, qui assura, de 1912 à 1940, un repas et des soins aux nécessiteux, faisant baisser la mortalité infantile), précurseurs de l'aide sociale. Les copies de deux Édits royaux portant sur la prévoyance et les soins destinés aux ouvriers du royaume (dont l'Édit d'Henri IV sur les mineurs) rappellent les premiers régimes de protection sociale du secteur public. C'est à Bordeaux, en 1843, que la première caisse de secours mutuel reconnue d'utilité publique par l'État vit le jour, à l'initiative de l'unanimité des notables (maire, archevêque, pasteur, grand rabbin, doyen de la faculté des lettres), pour couvrir le risque maladie – en prestations et en revenu de remplacement – de tout citoyen de la ville, sous condition de cotisations (Guillaume, 2000, p. 25). Inspirées par cette initiative, les sociétés de secours mutuel des artisans et ouvriers

qualifiés devinrent relativement nombreuses dans le Bordelais au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle: on en comptait 28 en 1830 et 126 en 1848 (Dreyfus, 2001, p. 28). À partir du Second Empire, puis de la Commune, le rôle des patrons sociaux d'inspiration confessionnelle ne sera pas moindre. Ils créèrent des organisations afin de défendre les intérêts « matériels et moraux » des ouvriers, afin d'éviter, notamment, des troubles sociaux; ainsi de *l'Œuvre des cercles catholiques ouvriers* d'Albert de Mun, fondée après la Commune, et *du Sillon*, au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Dans le Bordelais, les figures de proue de cet engagement furent l'industriel de la conserve Jacques Rödel (*Le Sillon*) et son oncle Henri, procureur de la République, ainsi que Daniel Iffla-Osiris (financier et philanthrope juif, créateur et financeur du bateau-soupe). Plus tard, Fernand Philippart, industriel huilier, créera le Comité bordelais des assurances sociales, lequel gèrera vingt-neuf caisses locales d'assurances sociales de 1928 à 1946. Cela nous conduit à la seconde salle, dédiée aux premières législations d'assurances sociales.

### La mise en place des assurances sociales...

Un portrait du précurseur des assurances sociales, le chancelier allemand Bismarck, est accompagné d'illustrations de *L'Assiette au beurre* sur la création des Retraites ouvrières et paysannes en 1910, d'un numéro spécial du *Peuple*, organe de la Confédération générale du travail (CGT), consacré aux assurances sociales des salariés du commerce et de l'industrie (loi de 1928), du barème des allocations familiales de la Caisse de compensation interprofessionnelle de Savoie (généralisation en 1932 et 1939), d'émouvants timbres de cotisation ou encore d'une affiche de l'association des industriels de France à visée de prévention des accidents du travail mettant en garde... les ouvriers (loi de 1898).

### ... puis de la Sécurité sociale

La troisième salle du musée, la plus pittoresque, présente un magnifique guichet en bois massif avec sa grille de protection et son affiche destinée au public, rappelant les pénalités en cas de fraude et de manque de respect au personnel, ainsi que d'autres outils de travail d'autrefois: des machines comptables mécaniques, une pointeuse manuelle et

divers appareils de bureautique ancienne (machines à typographier, à polycopier, anciens standards téléphoniques...). On y trouve en particulier, cachés dans les grimoires d'une superbe bibliothèque, les cahiers de procès-verbaux manuscrits des réunions du conseil d'administration de la caisse primaire de Villefranche-sur-Saône pour l'année 1951. Les huit administrateurs, assistés de l'agent-comptable et du directeur, gèrent la caisse, accordent les aides individuelles d'action sanitaire et sociale, s'occupent de l'achat de machines à écrire, commandées de préférence aux commerçants de Villefranche (on est loin des marchés publics...). Ils ouvrent leur séance après leur propre travail journalier, à 18h30, et la closent après 21 h; commentent les circulaires de la Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale (Fnoss); envoient leurs condoléances à la famille d'Ambroise Crozat, ancien ministre du Travail, qui venait de décéder; discutent organisation du travail (faut-il mécaniser la confection des décomptes ou embaucher des employés supplémentaires?) et tranchent avec magnanimité quant aux pénalités de retard de cotisation ou de déclaration d'embauche de tel ou tel employeur. On trouvera encore, sur ces étagères de bois massif, un mémoire de stage de 1957, d'une collégienne en gestion, un bijou de précision et de français, comportant ordinogrammes <sup>(1)</sup> et dessins manuels, tableau d'un détail inouï de l'organisation du centre du Jardin public de la CPAM de Bordeaux: un travail d'orfèvre, digne d'un Bureau d'organisme et des méthodes de la grande époque. D'autres pépites s'offrent à ceux qui ouvrent les placards: le cours de questions sociales ronéotypé de Pierre Laroque à l'Institut d'études politiques de Paris pour l'année 1946-1947; quelques fascicules de formation à destination des cadres supérieurs, présentant le fonctionnement de la bureautique informatique de la fin des années 1970 et dont l'objectif est de « *démystifier et démythifier l'électronique* »; la carte de France de l'implantation par branche, en février 1968, des « *gros ordinateurs* » (on dirait aujourd'hui serveurs), à bandes et à disques magnétiques, et des « *petits ordinateurs* » à cartes et films magnétiques, ainsi que leur appartenance aux systèmes Bull ou IBM, voire ICL ou Burroughs. Aux murs, des photos, impressionnantes par le nombre de

personnes qu'elles représentent, d'un pool dactylo et d'un pool d'affiliation, de l'affluence aux guichets dans les années 1950... Ce qui nous mène salle 4, celle des débuts de la Sécurité sociale.

### La communication en direction des assurés : quelle pédagogie !

Après la guerre, l'heure est à la communication tous azimuts dans le cadre de l'élargissement de la couverture des risques à de nouvelles catégories de travailleurs, de l'amélioration de la prise en charge et de la réforme de l'organisation du service aux usagers. On trouve, dans cette cinquième salle, des buvards publicitaires de Jean Eiffel vantant, dans les années 1960, les mandats Colbert (un postier à l'effigie de Colbert proclame: « *Inutile de perdre votre temps à la Sécurité sociale!* »); un dépliant interrégimes et interrégimes alliant détail et simplicité, et expliquant combien (et à quel âge!) chaque salarié-type percevra par régime (y compris fonction publique) en cas d'arrêt maladie, de retraite, ou d'allocations familiales; les premières campagnes de maîtrise des dépenses (« *La Sécu, c'est bien, en abuser, ça craint* ») ou encore une affiche de la CGT datant de 1964 affirmant, déjà (qui l'eût cru), que le « *Trou de la sécurité sociale* » n'existe pas. Des mannequins, dans les couloirs, portent les élégants uniformes des hôtes d'accueil des années 1960, tentés par quelques rares caisses, signés Givenchy, Balmain ou Dior, aux tenues de drap de laine variant en été et hiver.

### Les caisses d'assurances sociales et les CPAM en première ligne en matière de santé publique et de prévention

L'une des dernières salles est dédiée à l'action sanitaire et sociale. Dans ce domaine, la CPAM de Gironde fit preuve d'initiatives peu ordinaires. Elle instaura ainsi en 1964 le précurseur des Services médicaux d'urgence (Smur), pour secourir les accidentés de la route des vacances vers l'Espagne. Ce service cessera en 1971 avec la généralisation nationale des Smur. Plus tôt encore, dès les années 1930, le comité bordelais des assurances sociales proposa également, comme d'autres caisses françaises, des dispensaires dentaires et médicaux aux tarifs accessibles, dont les équipements ultra-modernes pour l'époque sont

exposés dans la salle. Des affiches de prévention contre la tuberculose et l'alcoolisme, d'éducation à l'hygiène corporelle et domestique, en faveur de la vaccination, ainsi que le plan de l'immense dispensaire de la rue Viala, à Paris – à l'emplacement de l'actuelle Caf – ponctuent les murs. Quelques vestiges croquisants retiennent l'attention: sinapisme Rigolot de 1867, un cataplasme à la moutarde qui figure toujours au Vidal, des ventouses pulmonaires, dont les plus âgés d'entre nous se souviennent encore – et que la médecine chinoise utilise toujours.

Nostalgie et continuité, tels sont les sentiments que l'on ressent après ce parcours passionnant et riche d'informations sur l'histoire des assurances sociales. Souhaitons longue vie à cette institution et profitons-en pour appeler toutes les caisses de France et de Navarre, quel que soit leur régime ou leur branche, à confier au musée de Lormont leurs objets et documents dignes d'intérêt afin qu'ils soient conservés et mis en valeur.

### Note

1 – Un ordigramme est un organigramme décrivant des processus de traitement (industriel ou d'information).

## Bibliographie

- Dreyfus M., 2001, *Liberté, égalité, mutualité. Mutualisme et syndicalisme, 1852-1967*, Éditions de l'Atelier.
- Guillaume P., 2000, *Mutualistes et médecins. Conflits et convergences XIX-XX<sup>e</sup> siècles*, Éditions de l'Atelier, 2000.

# La solidarité en questions

Entretien avec Alain Supiot

Propos recueillis par Nadia Kesteman, Cnaf-Dser.

Entretien

*Spécialiste de droit social, professeur au Collège de France où il est titulaire de la chaire « État social et mondialisation: analyse juridique des solidarités », Alain Supiot a dirigé La Solidarité. Enquête sur un principe juridique paru en 2015. Cet ouvrage collectif retrace la généalogie et l'actualité du principe de la solidarité en droit français et européen, dans certains systèmes de droits étrangers et en droit international, dans un contexte de mondialisation des échanges et de privatisation des services publics.*

► **IS: Dans votre introduction à La Solidarité. Enquête sur un principe juridique, vous présentez cinq critères de définition issus de l'un des chapitres. En quoi la solidarité, en termes de sécurité sociale, relève-t-elle de ces critères? Quelle en est leur actualité?**

**Alain Supiot:** Mieux vaut savoir en effet de quoi on parle quand on parle de la notion protéiforme de solidarité. La contribution à ce livre du grand indianiste Charles Malamoud (2015) est de ce point de vue très éclairante. Il distingue cinq sens différents et complémentaires de la solidarité: le sens affectif de la compassion; le sens sacrificiel de l'abnégation; le sens synallagmatique <sup>(1)</sup> de la mutualité; le sens coopératif de l'action collective; et, enfin, le sens objectif de l'interdépendance. Hormis peut-être le cas du mariage, la notion juridique de solidarité réunit rarement toutes ces dimensions, mais elle combine toujours au moins quelques-unes d'entre elles, prenant à chaque fois un visage différent. Étymologiquement, le terme vient du latin « *solidus* »: ce qui tient ensemble. Dans son sens sociologique durkheimien, la solidarité est un outil d'analyse des différentes formes de cohésion sociale. La sécurité sociale ne comporte pas les traits qu'on pouvait trouver dans les formes de solidarité traditionnelle qui la précédaient. Les solidarités familiales ont une dimension affective et coopérative et s'expriment par les secours et les soins prodigués directement aux proches. Fondée sur des liens personnels, la solidarité est source d'une interdépendance qui peut recéler le meilleur ou le pire. Dans la Sécurité sociale telle qu'elle fut instituée en France en 1945, ces dimensions affectives ou coopératives disparaissent à peu près totalement. Restent les autres,

particulièrement la mutualité et l'interdépendance, ainsi qu'une certaine abnégation devenue impersonnelle : les jeunes et les bien-portants cotisent pour les vieux et les malades sans savoir s'ils seront un jour bénéficiaires du système. La dimension coopérative n'était pas absente, elle non plus, du plan français de Sécurité sociale.

À la différence du plan britannique, plus étatiste, le plan dit Laroque visait en 1945 à fonder une démocratie sociale, et donc une citoyenneté sociale distincte de la citoyenneté politique. Cette particularité du modèle français conserve une grande importance théorique, quoiqu'en pratique elle n'ait plus guère de portée que dans les régimes complémentaires et l'assurance chômage, et avec d'assez grandes difficultés. En ce qui concerne la Sécurité sociale au sens strict, on peut s'interroger sur la représentativité et les pouvoirs réels concédés aux administrateurs. L'élimination des aspects affectifs (ou affinitaires) et coopératifs (action personnelle) de la solidarité opérée par la Sécurité sociale a permis d'instituer des systèmes beaucoup plus puissants financièrement, puisqu'ils peuvent couvrir la population d'un pays entier. La « solidarité civile », c'est-à-dire celle à but non lucratif fondée sur l'adhésion et non sur l'assujettissement, couvre forcément des cercles plus étroits. Elle n'en occupe pas moins une place cruciale, dont témoigne la tradition mutualiste en France. On aimerait que les mutuelles, dont de nombreux dirigeants semblent aujourd'hui fascinés par le marché de l'assurance, soient plus conscientes des forces et des exigences de cette tradition. Le fait de prendre la mesure de ces différentes dimensions de la solidarité permet de comprendre pourquoi celle-ci ne saurait se résumer à la Sécurité sociale, qui ne pourrait fonctionner sans ce tissu des solidarités civiles.

► **IS : Concernant la genèse de la notion, vous mentionnez que la solidarité fut d'abord, historiquement, un outil du droit civil des obligations, visant à établir des responsabilités communes entre débiteurs. Elle a évolué pour devenir à la fois un outil de gestion des risques sociaux et un principe juridique consacré par le droit européen. Comment et pourquoi la solidarité institutionnalisée dans la Sécurité sociale s'est-elle distinguée de l'assurance et de l'assistance ? Quelles sont les valeurs politiques portées par une telle distinction ?**

**A. S. :** Comment, en effet, est-on passé d'une technique du droit des obligations, au champ extrêmement limité, à un concept fondateur de la doctrine sociale de la Troisième République ? Quand on sait l'importance constitutionnelle des principes de liberté et d'égalité, on aurait pu s'attendre à ce que, dans le système juridique français, la Sécurité sociale soit adossée au concept de fraternité, troisième terme de la devise républicaine. Mais la fraternité charrie avec elle les idées de lignage et de paternité commune, fussent-elles mythiques. Or l'invention de l'État social a été le fait de positivistes, qui avaient l'ambition d'accorder le gouvernement à la connaissance scientifique de la société. La notion d'origine juridique de solidarité a ainsi permis à Durkheim (1893) de rendre compte de ce qui « soude » une société indépendamment des liens lignagiers. Notons au passage – ce sont les ruses de l'histoire – que la notion de lignage est réapparue avec le concept d'*affiliation* (à la Sécurité sociale) ; le fantôme de la fraternité continue donc d'errer dans la Sécurité sociale française. Le concept moderne de solidarité demeure marqué par cette double

origine juridique et sociologique, voire sociobiologique puisqu'il a pu servir, comme le montre André Pichot (2015) dans notre livre, à justifier le darwinisme social au nom de la sélection naturelle des races ou des ethnies les plus « solidaires ».

Le droit social est en tout cas la première branche du droit à avoir été référée dès ses origines à une connaissance « scientifique » de la société, rendue possible par les progrès de la quantification et des statistiques. C'est à cette époque, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, que le règne de la loi a commencé à céder la place à la gouvernance par les nombres, c'est-à-dire à l'idéal d'une gestion technoscientifique de la société. Comme j'ai essayé de le montrer dans mes derniers travaux, ce point est capital pour comprendre la crise actuelle de nos cadres institutionnels (Supiot, 2015a). De même que la nature, la société est depuis lors conçue comme un objet, qu'on peut mettre à distance, mesurer et calculer et, donc, gérer « scientifiquement ». Cet adossement de la notion de solidarité à une représentation scientifique de la société éclaire tout à la fois la force et la faiblesse du concept. Il y a en effet une certaine illusion à penser pouvoir considérer la société de l'extérieur, comme un objet – une illusion sur laquelle reposent les sciences sociales. Cela conduit à tenir pour nulle et non avenue la dimension subjective de la solidarité, c'est-à-dire, par bien des aspects, à congédier l'expérience humaine au nom d'un rationalisme technocratique fort éloigné des exigences de la raison. La notion de solidarité a ainsi acquis la capacité sulfureuse d'englober sous un même terme tout à la fois des institutions créées par le droit et des « régulations » découvertes par la science. Cette confusion est dangereuse, car les règles de droit sont en principe le fruit d'un débat démocratique tandis que la technoscience reposant sur l'observation et l'expérimentation est soustraite au politique. La confusion de ces deux registres nourrit la dynamique de la gouvernance par les nombres, qui place la loi sous l'égide du calcul économique et projette le fantasme d'une mise en pilotage automatique des affaires humaines (Supiot, 2015a).

Le fantasme, par exemple, d'une régulation de l'assurance vieillesse qui pourrait être régie par des paramètres quantifiés, hors de toute intervention humaine, évitant ainsi d'avoir à penser en termes de justice sociale les rapports entre générations à la lumière des changements techniques sociologiques et démographiques. Le contraste est grand entre cette conception technocratique de la solidarité comme mode de gestion de la société et la conception politique de la solidarité comme pierre angulaire d'une « République sociale » qui prévalait en 1945.

C'est à ce moment fondateur que la solidarité a acquis le sens nouveau d'un principe d'organisation. La création de régimes de sécurité sociale et l'extension du domaine des services publics ont donné une forme institutionnelle à ce que le premier article du Code de la Sécurité sociale appelle le principe de la solidarité nationale. L'essoufflement actuel de ces institutions procède d'un double mouvement. D'un côté, l'effacement des frontières du commerce sape leurs bases financières, en permettant aux plus fortunés de se soustraire au devoir de solidarité (*i.e.* au devoir de payer impôts et cotisations sociales) grâce à l'optimisation fiscale, aux délocalisations ou aux détachements de main-d'œuvre. Et, d'un autre côté, cet effacement accroît

la charge qui pèse sur les systèmes de solidarité, en laissant aux États et à la Sécurité sociale le soin de régler la note sociale des inégalités, du chômage, de la précarité et des migrations de masse engendrées par une concurrence émancipée de toute police sociale et environnementale. La solidarité nationale est donc prise en tenailles entre des charges de plus en plus lourdes et une base financière affaiblie. En revanche, on voit réapparaître, par exemple dans les suites des affaires du pétrolier Erika en 1999 ou du Rana Plaza <sup>(2)</sup>, la solidarité comme une technique de droit de la responsabilité, permettant d'obliger ceux qui ont la réalité du pouvoir économique à répondre des conséquences dommageables de leurs décisions.

► **IS : Vous vous inquiétez de plusieurs évolutions du principe de solidarité fondant la Sécurité sociale française, et notamment du retour d'une conception résidualiste de celle-ci (assistance), accompagnée d'une emprise grandissante des régulations par le marché des formes de couverture des risques sociaux (assurance). Quelles sont les causes de ces évolutions ? Comment voyez-vous l'évolution du droit de l'UE en la matière et son impact sur le droit français de la Sécurité sociale ?**

**A. S. :** L'affaiblissement des systèmes de solidarité fondés sur la Sécurité sociale tient pour une part à l'ouverture de la circulation des capitaux et des marchandises, alors que l'État social s'était construit principalement sur des bases nationales, sous des formes très diverses qui correspondaient à des traditions juridiques nationales, en empruntant les uns aux autres mais en conservant des idiosyncrasies. Ainsi en va-t-il de la démocratie sociale en France, fruit de la tradition mutualiste antérieure au plan de 1945, ou du « modèle rhénan » de communautés organisées dans les pays germaniques, ou encore en Grande-Bretagne du modèle fortement étatisé issu du plan Beveridge, qui visait à poser un plancher social sous le marché afin que ce dernier fonctionne bien. Tous ces systèmes sont aujourd'hui mis en concurrence dans le contexte de la globalisation. À l'échelle européenne, la Cour de justice de l'Union est devenue l'un des fers de lance de cette course au moins-disant social. Elle interprète par exemple la directive européenne sur le détachement des travailleurs dans l'Union européenne comme un plafond et non un plancher de droits pour les travailleurs concernés, en sorte que, sur un même lieu de travail, on met aujourd'hui en concurrence les salariés soumis aux cotisations sociales françaises avec les salariés qui ne le sont pas.

Ce darwinisme social d'un nouveau genre ne peut qu'affaiblir les systèmes de solidarité nationaux et attiser les ressentiments nationalistes. Le juriste et politologue allemand Fritz Scharpf (2000) a justement décrit ce processus comme celui d'une intégration négative : la construction européenne déconstruit peu à peu les systèmes de protection nationaux sans être capable (à supposer même que certains dirigeants en aient la volonté politique) de construire des solidarités à l'échelle continentale. Cela concerne non seulement la Sécurité sociale mais également les autres piliers de l'État social que sont le droit du travail et les services publics. On aurait pu, par exemple, se donner le projet d'un service public ferroviaire à l'échelle européenne, une infrastructure de nature à favoriser la cohésion sociale. Au lieu de quoi, on a choisi d'une manière générale d'inciter à la privatisation des services publics nationaux et de soumettre à la concurrence ceux qui n'étaient pas encore privatisés.

Cela aurait-il pu être autrement? L'Union européenne qui a vu le jour est aussi éloignée des vœux de Jean Monnet que de ceux de De Gaulle, pour prendre deux positions opposées (Anderson, 2011). Elle correspond plutôt au projet d'un ordre concurrentiel, réduisant la sphère du politique et de la démocratie au profit de ce qu'Hayek appelle la *catallaxie*, c'est-à-dire un « *ordre engendré par l'ajustement mutuel de nombreuses économies individuelles sur un marché* » (Hayek, 1981, p. 131). Il aurait pu y avoir un autre modèle.

Pour unifier l'Allemagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Bismarck a misé non pas sur « l'ordre spontané » du marché, mais sur les assurances sociales comme facteur de solidarité entre les populations des différents royaumes germaniques (Stolleis, 2014). L'UE aurait pu faire de même, parallèlement à la constitution du marché commun à ses États membres. Au lieu de quoi, elle est devenue un instrument de l'ouverture de leurs frontières commerciales et financières au reste du monde. Certes, on ne peut pas dire que rien n'a été fait pour doter la construction européenne d'une dimension sociale. Mais « l'Europe sociale » a été pensée en termes de minima, de socles, de droits fondamentaux ou de coordination des systèmes de sécurité sociale, jamais en termes de projet commun et de solidarités nouvelles entre les peuples qui la composent.

Toute ambition sociale a aujourd'hui déserté l'Union européenne. Il est frappant qu'à aucun moment, les droits économiques, sociaux et culturels garantis par la Déclaration universelle de 1948 comme par la Charte européenne des droits fondamentaux n'aient été invoqués pour évaluer la pertinence des politiques conduites sous la houlette de la Troïka dans les pays du sud de l'Europe. Le fait que des pans entiers de la jeunesse européenne soient condamnés au chômage ou à l'exil par les plans d'ajustement imposés par la Troïka, ou que le système de santé d'un pays comme la Grèce soit en voie d'effondrement, ne semble poser aucun problème à des dirigeants, polarisés sur les indicateurs chiffrés de la gouvernance monétaire. L'idée d'une « égalisation dans le progrès » qui figure dans les traités aurait pu être la pierre angulaire de systèmes de solidarité ambitieux et novateurs, tournés notamment vers la jeunesse européenne dans sa diversité. Au lieu de quoi le mot d'ordre semble être aujourd'hui celui de l'égalisation dans la régression sociale.

Juridiquement, la situation est passablement schizophrénique, l'Union incitant à la violation de droits et de principes dont elle se réclame par ailleurs. Ainsi, les mesures imposées par la Troïka à la Grèce ont valu à cette dernière d'être condamnée pour violation de la Charte sociale européenne et des normes internationales du travail garantis par l'OIT. On a imposé à son gouvernement, au mépris des principes de démocratie et de subsidiarité proclamés par les traités, des politiques qui sont normalement hors du champ des compétences européennes, puisque l'UE n'a pas de compétences en matière de privatisations, en matière de retraite, en matière de montant des salaires et de négociation collective, en matière de repos dominical ou d'ouverture des boulangeries. Les politiques monétaires et budgétaires dont les États de la zone euro ont perdu le contrôle sont le cheval de Troie qui permet à l'Union de promouvoir le démantèlement de l'État social.

► **IS :** *Vous décelez un mouvement de retour de la solidarité des risques sociaux et, plus largement, de l'action collective dans des systèmes de droit étrangers reposant traditionnellement sur la solidarité familiale, ou sur une forme résiduelle de la solidarité, l'assistance ou la charité. Vous pensez également que l'Union européenne ne survivra que si elle donne toute sa place à la solidarité sociale et économique entre nations. Voyez-vous, au niveau des États de l'UE, de ses institutions, ou de sa Cour de justice, des signaux, même faibles, d'un tel changement ?*

**A. S. :** À la différence du libéralisme classique, qui concevait la protection sociale en termes de prévoyance individuelle et volontaire, l'ultralibéralisme n'est pas hostile à des systèmes de prévoyance collective et obligatoire dès lors qu'ils servent à abonder les marchés financiers. Pour y parvenir, il faut que ces systèmes ne soient plus conçus en termes de solidarité mais de banque et d'assurance. Depuis une trentaine d'années, sous l'impulsion de la Banque mondiale, on s'est ainsi efforcé de réduire les retraites par répartition, qui reposent sur une solidarité intergénérationnelle, au profit des fonds de pension qui ont été les fers de lance de la financiarisation de l'économie. Un mouvement comparable est à l'œuvre en matière d'assurance maladie, avec le désengagement de la Sécurité sociale du « petit risque » et la montée en puissance corrélative des assurances complémentaires santé. À l'inverse, dans d'autres régions du monde, notamment les plus dynamiques économiquement, les États sont confrontés aux problèmes de cohésion sociale qu'a connus l'Europe lors de son décollage industriel. Les dirigeants de ces pays sont conscients de la nécessité de se doter de mécanismes de solidarité sociale. Dans cet ouvrage sont évoqués les cas de l'Inde, qui a commencé à instituer un système de protection sociale universelle, du Brésil et de la Chine. Les dirigeants chinois sont en train de mettre en place un système de retraites que rend nécessaire le vieillissement de la population. Dans ces pays dits émergents, à la différence de l'Union européenne, l'État ne s'est pas privé de ses instruments de politique monétaire, budgétaire ou commerciale et peut donc encore remplir son rôle de garant des solidarités, dans un sens constructif et prospectif. Autrement dit, ils ont encore, pour reprendre une distinction chère au grand syndicaliste italien Bruno Trentin (2012), les moyens de conduire une politique réformatrice (mettant en œuvre un projet politique) et non pas transformiste (de simple adaptation aux contraintes économiques). Le transformisme est une politique que David Cameron, le Premier ministre britannique, a parfaitement résumée en déclarant à ses concitoyens qu'ils étaient engagés dans une « *global race* », une course – mortelle – à l'échelle du globe et n'avaient donc pas d'autre choix que de nager ou de couler. L'expérience historique des deux guerres mondiales montre pourtant que ce darwinisme social ne peut tenir durablement lieu de projet politique car il engendre nécessairement la violence.

À l'échelle européenne, le mouvement de démantèlement des solidarités ne va pas sans résistance. Les systèmes de retraite par répartition ont fait preuve jusqu'à ce jour d'une remarquable robustesse dans les pays d'Europe continentale de l'Ouest. Les débordements de compétence de l'Union européenne se sont heurtés, ici ou là, à la résistance de juridictions nationales qui ont, notamment en Allemagne et au Portugal, obligé les gouvernements à tenir compte des droits et principes

fondamentaux garantis par la Constitution. Mais la tendance lourde est malgré tout au démantèlement des mécanismes de solidarité au profit d'une concurrence généralisée. Cette tendance est aussi à l'œuvre dans les rapports de l'Europe avec les pays pauvres. Ainsi, l'Accord de partenariat économique conclu en juillet 2014 entre l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest a démantelé les dernières barrières douanières qui protégeaient l'agriculture vivrière et les petites entreprises de ces pays. Cette ouverture à la libre concurrence ne peut que casser les possibilités de développement endogène et contribuer à grossir le flot d'émigration de jeunes Africains ainsi privés de toute perspective de travail décent dans leurs pays. On se désole du flux des migrants cherchant au péril de leur vie à pénétrer en Europe sans faire le lien entre cette émigration de masse et les dérèglements du commerce international. Toute idée de solidarité européenne avec les économies africaines a ainsi été répudiée au nom du dogme du libre-échange, avec les conséquences humaines monstrueuses qui se donnent à voir chaque jour en Méditerranée.

► **IS: La Sécurité sociale française a 70 ans. Une de ses spécificités est qu'elle a créé, comme vous le notez, un véritable lien social de nature politique entre les habitants de ce pays, car elle crée entre eux un système généralisé de don et contre-don, et a réussi à garantir des « droits (...) plus assurés sur le long terme que ceux adossés à un dépôt en capital ». Son apport est donc considérable. En quoi la Sécurité sociale actuelle est-elle fidèle aux principes de solidarité fondateurs? Quelles sont ses forces et faiblesses actuelles? Comment pourrait-on la réformer dans un sens qui respecte ces principes?**

**A. S. :** Les menaces qui pèsent sur les systèmes de solidarité en Europe ne doivent pas faire oublier la place capitale qu'ils y ont acquise et le rôle crucial qu'ils continuent d'y jouer. Cela est particulièrement vrai en France, où le budget de la Sécurité sociale est plus élevé que celui de l'État. Il s'agit d'une lourde machine, très complexe, qui a transformé profondément la société française et dont le bilan historique est extraordinairement positif en termes d'émancipation des individus et d'amélioration des conditions de vie. Il n'y a donc pas lieu de craindre ou d'espérer je ne sais quel « grand soir » qui verrait ce monument être subitement mis à bas, ou bien, au contraire, refondé d'un seul coup et de fond en comble. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas besoin de le réformer, au sens fort de ce mot, c'est-à-dire sur la base d'un projet politique et d'un consensus démocratique. Le danger aujourd'hui est que, faute d'une telle politique réfléchie, la Sécurité sociale se trouve livrée sans reste à la gouvernance par les nombres et, plus précisément, à une pure logique d'ajustement paramétrique à des contraintes budgétaires, sans aucune réflexion de fond sur ses priorités et ses modes de fonctionnement dans un monde qui n'est pourtant plus celui de 1945. Cela ne peut conduire qu'à son délitement progressif, ainsi que l'a bien montré Didier Tabuteau en matière d'assurance maladie. Pour décrire la privatisation rampante de ses parts les plus lucratives, il parle d'une « *politique du salami* », consistant « à découper en fines tranches l'assurance maladie obligatoire, pour permettre son absorption, progressive et tolérée, par les organismes de protection complémentaire » (Tabuteau, 2013, p. 146-147). On pourrait dire la même chose pour la branche Famille, avec l'élimination progressive de toute idée de solidarité horizontale par la mise sous condition de ressources des prestations familiales. Pour

faire des économies, on s'en prend, à revenu égal, aux foyers chargés d'enfants et on épargne les autres. Le résultat est de revenir à bas bruit à un système de charité publique destiné aux pauvres car, dans un système fondé sur la solidarité, chacun a vocation à donner mais aussi à recevoir.

La réforme des retraites a été conduite sur des bases plus réfléchies, grâce notamment aux travaux du Conseil d'orientation des retraites (Cor), et il faut saluer la prise en compte de la pénibilité du travail et des inégalités de fait face au vieillissement. Mais la tendance lourde est, ici aussi, aux ajustements paramétriques là où il faudrait repenser la retraite à la lumière des transformations profondes du rapport au travail et du vieillissement dans la société contemporaine. Quant au financement de la protection sociale, la notion acritique de « prélèvements obligatoires » est un fourre-tout politiquement commode, complaisamment relayé par les médias, qui permet de mettre dans le même sac des impôts et du salaire différé et, hors du sac, les dépenses obligées que les ménages doivent consacrer aux assurances ou placements privés, là où reflue la Sécurité sociale. Dans ce contexte, il n'y a pas à choisir entre ceux qui se bornent à *défendre* la Sécurité sociale telle qu'elle a été conçue en 1945 et ceux qui voudraient la *restreindre* à un système d'assistance aux pauvres et renvoyer tout le reste au marché. L'avenir de la Sécurité sociale est ailleurs, dans des réformes de chacune de ses branches et de ses modes de financement, qui tout à la fois prennent en compte les réalités d'aujourd'hui et participent du projet d'un avenir meilleur pour les générations montantes. Il serait ainsi possible de tenir compte des transformations de la démographie et de la sociologie médicale pour ouvrir la voie à d'autres rémunérations que le paiement à l'acte. De tenir compte de l'allongement de la durée de la vie pour penser des transitions entre la vie professionnelle et la retraite. De tenir compte de l'informatisation et de l'automatisation pour ne plus faire reposer tout le poids du financement de la protection sociale sur le travail. De tenir compte du travail au-delà de l'emploi pour fonder sur la solidarité des droits de tirage sociaux. Pierre angulaire de la *polis*, de la solidarité nationale, la Sécurité sociale est une institution éminemment politique, au sens profond du terme. Assurer son avenir suppose de la réformer en ayant en tête le projet d'une société meilleure, et non pas seulement de la gérer au gré des calculs économiques et budgétaires.

#### Notes

---

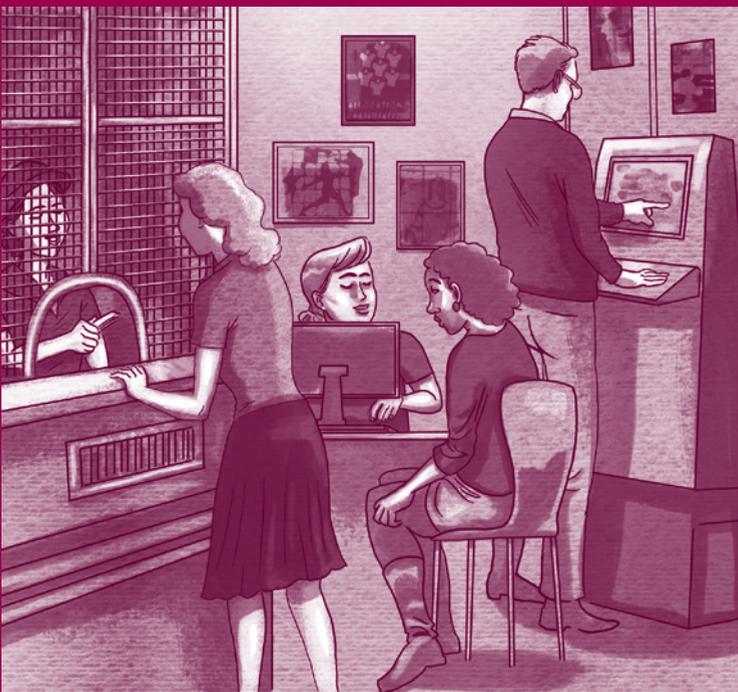
1 – Qui comporte obligation réciproque entre les parties.

2 – Après l'effondrement de l'immeuble du Rana Plaza au Bangladesh en 2013, dans lequel plus de 1 000 ouvriers et ouvrières travaillant dans une entreprise de sous-traitance textile pour des groupes étrangers trouvèrent la mort et 2 000 autres furent blessés, un fonds d'indemnisation des victimes, abondé volontairement par les entreprises donneuses d'ordre, a été mis en place sous l'égide de l'Organisation internationale du travail. En France, la question de la responsabilité pour faute des donneurs d'ordre et sociétés mères a fait l'objet d'une proposition de loi en cours d'adoption par le parlement. Voir <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0501.asp>

## Bibliographie

- Anderson P., 2011, *Le nouveau vieux monde*, Marseille, Agone.
- Durkheim É., 1893, *De la division du travail social*, Paris, Félix Alcan.
- Hayek F. A., 1981 [1976], *Droit, législation et liberté: une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique. Tome 2: Le mirage de la justice sociale*, Presses universitaires de France (Puf).
- Malamoud C., 2015, « **En quête de l'idée de solidarité dans l'Inde ancienne** », in Supiot A. (dir.), 2015, *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, p. 127-138.
- Pichot A., 2015, « **Biologie et solidarité** », in Supiot A. (dir.), *op. cit.*, p. 69-92.
- Scharpf F., 2000, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Stolleis M., 2014, *History of Social Law in Germany*, Berlin/Heidelberg, Springer.
- Supiot A., 2015a, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France 2012-2014*, Fayard; (dir.), 2015b, *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob.
- Tabuteau D., 2013, *Démocratie sanitaire. Les nouveaux défis de la politique de santé*, Paris, Odile Jacob.
- Trentin B., 2012, *La Cité du travail. Le fordisme et la gauche*, Paris, Fayard.

# Partie 2



## LA SÉCURITÉ SOCIALE : LES TRANSFORMATIONS D'UN SERVICE PUBLIC

---

Partie 2

**La rationalisation du travail à la Sécurité sociale  
vue par ses agents jusqu'aux années 1980**  
Christophe Capuano

*Contrepoint: La Compagnie des machines Bull,  
de la mécanographie à l'informatique*  
Alain Vulbeau

**Que nous apprend l'analyse du travail sur l'évolution  
de l'Assurance maladie ?**  
Sacha Leduc et Jorge Muñoz

*Contrepoint: Merci de parler dans l'hygiaphone !*  
Alain Vulbeau

**Évolution du métier de directeur et des missions  
des Caf, ou de Prométhée à Sisyphe**  
Jean-Louis Haurie

*Contrepoint: Jacques Hochard (1920-1998): directeur de Caf,  
expert et militant*  
Jérôme Minonzio

**Entretien**

**La transformation du pilotage de la Sécurité sociale :  
une expérience pour l'ensemble de l'action publique**  
Entretien avec Dominique Libault  
Réalisé par Jérôme Minonzio

# La rationalisation du travail à la Sécurité sociale vue par ses agents jusqu'aux années 1980<sup>(1)</sup>

Christophe Capuano – historien



*Forte de ses valeurs de solidarité, la Sécurité sociale l'est également de l'engagement de son personnel. En témoignent les paroles d'anciens agents recueillies par le Comité d'histoire de la Sécurité sociale de la région Bourgogne-Franche-Comté. Soulignant le soin apporté par ceux-ci au service des allocataires, ce corpus permet de retracer l'évolution des métiers au sein des caisses depuis 1930, notamment les bouleversements entraînés par la mécanisation puis l'informatisation du travail.*

Les travaux menés auprès des « *street level bureaucrats* », ces agents publics au contact direct du public, à la Poste par exemple (Join-Lambert, 2001), ont mis en lumière à quel point ces derniers constituent des rouages cardinaux pour leurs administrations. En outre, ils ont montré la pertinence d'un tel angle pour étudier les pratiques opérationnelles et professionnelles. Si les agents intermédiaires et d'exécution, ainsi que les évolutions de leurs métiers, sont aujourd'hui l'objet de nouveaux chantiers de recherche (Le Bihan, 2008), leur action et leur rôle dans le champ de la protection sociale restent un angle mort de l'historiographie, en grande partie faute de sources.

Ce sont pourtant eux qui, dans les caisses des différentes branches de la Sécurité sociale (maladie, accidents du travail, famille, vieillesse), en assurent effectivement le fonctionnement, traitent les dossiers, réalisent le recouvrement des cotisations et la distribution des prestations, qu'ils soient ou non en contact avec le public. Des campagnes d'enquêtes orales ont bien été menées durant les années 1970 et au début des années 2000 par le Comité d'histoire de la Sécurité sociale, mais elles ont surtout privilégié une entrée « par le haut » de l'institution, s'intéressant aux prises de décision politique ou aux parcours biographiques des hauts fonctionnaires. En s'appuyant sur ces sources originales et peu mobilisées jusque-là, cet article montre les grandes étapes du développement du travail au sein de la Sécurité sociale, depuis l'organisation et la mécanisation des fichiers jusqu'aux prémices de l'informatisation. La réussite du développement de la Sécurité sociale, notamment l'élargissement du nombre de prestations versées

et de ses bénéficiaires à partir des années 1960, est liée à ces progrès techniques mais aussi à l'engagement des personnels, dont la plupart adhèrent aux enjeux redistributifs et à la mission de service public de l'institution.

### **Une administration à la main-d'œuvre nombreuse (de 1945 aux années 1960)**

À la suite des ordonnances des 4 et 19 octobre 1945, les caisses de Sécurité sociale se substituent à celles d'assurances sociales, souvent dans les mêmes locaux et avec le même personnel. À la différence de celles-ci, qui géraient uniquement le fichier des assurés <sup>(2)</sup>, ces nouvelles caisses autonomes (les caisses primaires de Sécurité sociale, devenues à partir de 1967 caisses primaires d'assurance maladie ou CPAM) héritent de nouvelles et lourdes missions en matière d'immatriculation, l'État n'étant plus un acteur opérationnel mais un simple contrôleur (par le biais des préfetures puis des directions régionales des affaires sanitaires et sociales après 1974). L'immatriculation des assurés passe ainsi d'un organisme public (services départementaux puis régionaux des assurances sociales) à un service spécifique des caisses (Dreyfus *et al.*, 2006). Dans le cadre de l'objectif initial d'universalité de la Sécurité sociale, l'immatriculation joue un rôle essentiel puisqu'il est décidé de conjuguer identification des assurés et des personnes dans une perspective statistique.

### **Un travail de recueil des sources orales**

Entre 2009 et 2013, des enquêtes orales ont été réalisées auprès d'une trentaine d'anciens acteurs d'organismes locaux du régime général de la Sécurité sociale ayant occupé une grande diversité de fonctions, d'exécution ou de direction. Elles ont été menées par une association régionale œuvrant pour la conservation de la mémoire de la protection sociale, le Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Bourgogne et de Franche-Comté. Ce riche fonds documentaire permet une étude « par le bas » du système. Les récits de carrières et des itinéraires sociaux et professionnels recueillis éclairent aussi les relations entre l'institution et les usagers, expliquant le fonctionnement des métiers de la Sécurité sociale. Ils dessinent un panorama général des services de caisse ou des domaines d'activité et leurs évolutions, tout en retraçant la transformation des techniques, en s'intéressant à des activités spécifiques, ainsi que les enjeux de la direction et de la gestion d'une caisse. Le corpus a été constitué en fonction de la diversité des profils recherchés. Il s'agit d'anciens agents chargés, aux différents échelons de l'institution, de tâches administratives ou plus techniques nécessaires au fonctionnement d'une caisse, en contact ou non avec les usagers. Mis en perspective et soumis à une lecture critique (Descamps, 2006; Voldman, 1992), ces témoignages, croisés avec des archives de l'institution, constituent des apports essentiels pour saisir précisément ce qui se joue dans le fonctionnement des caisses et connaître les dispositions d'esprit de leur personnel, mettant ainsi au jour les facteurs d'efficacité ainsi que les faiblesses de ces organismes.

Des extraits de ces entretiens audio et vidéo sont mis à la disposition des chercheurs sur un site internet, [www.memoiredutravailalasecuritesociale.org](http://www.memoiredutravailalasecuritesociale.org)

Cette mission d'immatriculation remplie par les caisses génère une masse importante de documents, la déclaration d'emploi du travailleur et la déclaration de changement de situation étant fournies par l'employeur en plusieurs exemplaires. Comme le souligne un ancien agent, « *avant l'informatique, le service immatriculation de la caisse recevait des mètres cubes de papier par an* » <sup>(3)</sup>.

Le fait d'appartenir au service immatriculation procure une certaine fierté aux agents, d'abord parce que ce service est détenteur d'une documentation stratégique pour la caisse: « *Il y avait beaucoup d'allées et venues, tous les services venaient consulter ce fichier. La quinzaine d'employés étaient très fiers d'être au sein de ce qu'ils appelaient "le cœur de la caisse primaire"* » <sup>(4)</sup>.

Cette fierté des agents vient aussi de la conscience d'avoir une certaine responsabilité vis-à-vis des assurés, qu'ils doivent identifier et organiser selon leur régime de protection sociale. Ces opérations sont essentielles pour le système. Il s'agit de l'immatriculation proprement dite (générant un volumineux échange de correspondance avec le service de l'Insee qui attribue les trois derniers numéros), de l'assujettissement (exigeant du service une « petite compétence » pour désigner la catégorie, donc le régime d'appartenance, dont relève l'assuré) et, enfin, du règlement de la question des subsistants dans les cas où le lieu de travail et le lieu de vie sont dans des départements différents, ce qui engendre encore « *tout un échange de paperasse* » <sup>(5)</sup>.

Toutes ces activités, dans le contexte d'une faible mécanisation, nécessitent un personnel croissant pour absorber l'augmentation du volume de travail. Les caisses doivent donc embaucher régulièrement, ce qui fait d'elles des entreprises fortement consommatrices de main-d'œuvre. Au cours des années 1960, la CPAM de Côte-d'Or recrute ainsi annuellement 60 à 70 personnes (notamment des liquidateurs et des contrôleurs), ces recrutements étant aussi proportionnels à l'essor des demandes de prestation lié à la généralisation de la protection sociale.

L'autre souci des caisses tient aux contraintes posées par des locaux mal adaptés, où les déplacements sont peu rationalisés. De plus, très vite, la place se fait rare. Cette difficulté concerne particulièrement les caisses d'assurances vieillesse qui héritent des archives vieillesse – des dossiers vivants servant à établir la carrière de l'assuré et ses cotisations ouvrant droit à la retraite – constituées depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Ces organismes, structurés à l'échelon régional <sup>(6)</sup> pour gérer les assurés de plusieurs départements, doivent se doter eux aussi de services spécialisés. Il faut organiser les dossiers constitués au fil des régimes successifs, de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 aux cotisations vieillesse des assurances sociales (1928-1945) et aux assurances vieillesse dans le cadre de la Sécurité sociale à partir de 1945 – ce qui produit là encore une masse énorme de documents papier et engendre des besoins de stockage colossaux. La caisse vieillesse de Dijon doit ainsi ranger ces dossiers non seulement dans des locaux spécifiques mais aussi à la cave et au grenier <sup>(7)</sup>.

Cette faible rationalisation du travail et les coûts salariaux élevés sont compensés par plusieurs facteurs: la baisse des coûts d'administration par rapport au temps des assurances sociales (diminution corrélée à la réduction du nombre de caisses primaires, passées de 600 durant l'entre-deux-guerres à environ 150) et l'augmentation des recettes, liée à la fois au relèvement des cotisations sur les salaires, passées de 8 à 12 % en 1945, à la majoration générale des salaires après la Libération et au plus grand nombre de cotisants. Toutefois, dès la fin des années 1950 apparaissent les premières critiques à propos des frais de personnel. Ainsi, dans le journal *l'Économie* du 2 mai 1957 sont dénoncés l'augmentation des frais de gestion des assurances sociales (caisses primaires, caisses régionales vieillesse, caisses régionales de Sécurité sociale) et des caisses d'allocations familiales – en hausse respectivement de 13,9 % et 12,2 % par rapport à 1955. Or, selon le journal, « ces coefficients de hausse s'expliquent par le fait que 85 % des frais de fonctionnement des caisses représentent des frais de personnel » (Poirier, 1982, p. 164). En réponse, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale, Paul Bacon, évoque pour la première fois la nécessité de faire des réformes de structure et de résoudre certains problèmes de gestion des organismes <sup>(8)</sup>. L'introduction de la mécanisation sera une première étape de l'amélioration de la productivité.

### La lente mécanisation du travail bureaucratique (années 1960 et 1970)

Au cours des années 1960 et 1970, la généralisation de la mécanisation modifie l'organisation du travail et les métiers de la protection sociale. Ainsi l'emploi de sténodactylographes se développe à large échelle et contribue au renforcement de la féminisation des emplois des caisses de Sécurité sociale. Mais, comme lors de son apparition dans les bureaux des grandes entreprises dans les années 1930, la mécanisation – amorcée dès la fin des années 1940 dans certaines caisses avec l'usage de différentes générations de machines à cartes perforées – s'accompagne aussi de nouvelles exigences de rendement. Non sans conséquences sur la pénibilité de certains travaux « mécaniques », notamment chez les mécanographes (Neumann, 2011).

“ Au cours des années 1960 et 1970, la généralisation de la mécanisation modifie l'organisation du travail et les métiers de la protection sociale. ”

La diffusion de la mécanisation modifie également les méthodes de travail, notamment dans les services prestations des caisses d'assurance maladie. On utilise par exemple à partir des années 1965-1970 les machines facturières Logabax; toutefois, les éléments essentiels du remboursement doivent encore être rédigés manuellement avant d'être saisis sur ces machines. Cela produit un décompte en plusieurs exemplaires et génère une bande perforée exploitée par le service mécanographique de la caisse pour obtenir la ventilation comptable et les statistiques des prestations payées. D'autres machines sont également utilisées pour remplir les mandats postaux durant les années 1960, dans le cadre des paiements différés qui se diffusent alors dans les CPAM. Mais la lourdeur de leur utilisation autant que celle des procédures de contrôle constituent un frein

aux gains de productivité. Enfin, la surexploitation de ces machines entraîne des pannes fréquentes auxquelles les agents doivent faire face, tout en palliant le manque de pièces de rechange à la fin des années 1960 par le recours au système D et à l'entraide entre collègues.

L'inadaptation des locaux constitue également un obstacle à la diffusion de la mécanisation à grande échelle. Celle-ci ne peut réellement se réaliser qu'à l'occasion du déménagement, parfois tardif, des organismes. C'est le cas de la caisse vieillesse de Dijon, qui quitte le centre-ville au tournant des années 1980 pour s'installer en banlieue dans un bâtiment plus vaste et moderne. Cela permet la mise en place d'une nouvelle organisation du travail avec la constitution d'un silo d'archives organisé en grands tiroirs. Le technicien qui a besoin d'un dossier n'a plus qu'à taper son numéro sur un clavier. Même si la médiation d'un agent archiviste est toujours nécessaire, le système permet de limiter les déplacements et d'assurer une meilleure gestion de l'espace de stockage. Il rend aussi possible le traitement d'un plus grand nombre de dossiers et donc l'absorption de la hausse continue du nombre d'assurés. Il relève néanmoins d'une logique organisationnelle qui semble dépassée dès sa mise en place, comme en témoigne un ancien employé: « *Le silo a été conçu dans la caisse en 1981, donc le dossier, c'était un dossier des années 1970, mais c'était trop tard, je veux dire quand on a mis le silo en fonctionnement, on commençait avec, on progressait rapidement avec l'informatique... À la limite, il était obsolète quand il est arrivé, on était déjà en retard d'une évolution, d'une guerre. C'est vrai que ça a été quand même tellement vite* »<sup>(9)</sup>.

### **Le tournant modernisateur et gestionnaire: diffusion de l'informatique (années 1970 et 1980)**

Le développement de l'informatique (Mounier-Kuhn, 2010) et de l'électronique dans les organismes de Sécurité sociale au cours des années 1970 et 1980 correspond à une nouvelle volonté d'abaisser les coûts de gestion, de faire face à la croissance des volumes à traiter et de réduire les coûts salariaux liés aux embauches, l'augmentation continue des effectifs ayant montré ses limites. Ces évolutions font suite à la première grave crise financière de 1967, plus particulièrement en matière d'assurance-maladie dont les comptes sont structurellement déficitaires depuis les années 1960 (Valat, 2001, p. 434-435). Elle a conduit aux ordonnances du 21 août 1967 qui séparent la gestion du régime général de Sécurité sociale « en branches » autonomes: vieillesse, maladie, accidents, famille.

En 1979, Jacques Barrot, ministre de la Santé, présente le 25 juillet un important plan de redressement de la Sécurité sociale destiné à éponger un déficit de 23 milliards de francs pour les années 1978 à 1980. Ce plan se conjugue avec une volonté de réaliser d'importantes économies de gestion au sein même de l'institution et d'améliorer le rendement. Dans cette perspective, Jean Farge, secrétaire d'État à la Sécurité sociale de 1979 à 1981, édicte plusieurs circulaires

entraînant la mise en place de Bureaux d'organisation et de méthodes (Bom) chargés de penser la rationalisation, de fixer des objectifs et de constituer des fiches de poste. Le choix des caisses de moderniser leur bureaucratie s'inscrit dans ce contexte, également marqué par la diffusion du nouveau management public dans plusieurs secteurs de l'administration pour rationaliser les méthodes de gestion publique (Chevallier, 1997) et réduire les coûts de fonctionnement.

Dans les caisses d'assurance-maladie, la première étape de l'informatisation concerne les fichiers d'assurés au sein des services immatriculation et prestations des caisses. Ces institutions doivent mettre en place un fichier régional d'assurés avant la constitution d'un fichier national, la carte d'assuré social national remplaçant la carte d'immatriculation d'assuré en 1979. Au cours des années 1970, ces organismes doivent donc organiser une vaste opération de saisie des informations papier par le biais du séquentiel indexé grâce au matériel informatique de l'époque, l'IRIS50. Cette opération est lourde tant sur le plan technique (la mise à jour d'un dossier impliquant le déroulement de l'ensemble des bandes du fichier, soit environ douze heures) qu'en termes de mobilisation de personnel spécialement formé pour cette tâche.

Le passage du papier à l'informatique se réalise de manière progressive et suscite quelques résistances, comme le souligne un ancien agent :

*« L'abandon du papier, ça a été culturellement assez difficile. Je me souviens des gens qui reconstituaient des fiches papier pour être sûrs que l'ordinateur n'allait pas perdre les données... En tout cas on a conservé, que ce soit en immatriculation, que ce soit en prestations, des fichiers papier pendant bien cinq ans, mais ils étaient classés en bas et surveillés comme la prunelle des yeux » <sup>(10)</sup>.*

Le remplacement effectif du fichier papier des assurés par des microfiches a lieu au cours des années 1980 (en Bourgogne, en 1984) et permet un basculement vers le système Laser (Liquidation assistée sur équipements répartis), où l'essentiel des opérations concernant le versement des prestations se déroule en centre de paiement – Centre de traitement électronique intercaisse (Cetelic), puis Centre de traitement informatique (CTI).

L'arrivée de l'informatique accélère les processus de paiement des prestations ou de traitement des dossiers, comme dans les caisses de vieillesse pour les droits des assurés. La caisse-vieillesse de Dijon est alors en pointe en matière de compte individuel et de calcul préalable de la retraite. En 1983, elle est présentée comme caisse-pilote lors de la réception de Pierre Bérégovoy, alors ministre des Affaires sociales et de la Solidarité. Le nouveau système informatique permet à la fois d'afficher à l'écran le compte désormais dématérialisé d'un assuré social et d'effectuer un calcul préalable de

“ L'arrivée de l'informatique accélère les processus de paiement des prestations ou de traitement des dossiers (...). ”

sa prestation <sup>(11)</sup>. Mais la lenteur de la diffusion des postes informatiques limite considérablement les gains de temps réalisés par ailleurs ; aussi la liquidation des dossiers de retraite n'est-elle pas accélérée, en raison de la faiblesse du nombre de postes par équipe.

Des années 1945 aux années 1980, les caisses réussissent donc à atteindre leurs objectifs visant à traiter les risques sociaux et à assurer une certaine justice sociale par la redistribution. Dans le même temps, les gains de productivité sont constants grâce aux efforts de rationalisation et de modernisation, ce qui permet, à partir de la fin des années 1970, de faire face aux hausses annuelles du volume de travail sans qu'il y ait une augmentation correspondante des effectifs (Saulou, 2004, p. 410). Ces gains, nous l'avons vu, restent néanmoins limités aussi bien en raison de la lourdeur d'utilisation des machines et de l'informatique que de leur diffusion lente et irrégulière au sein des caisses, voire au sein d'un même service. Cette difficile informatisation des caisses durant cette décennie 1970 s'attire d'ailleurs des critiques en raison de son incapacité à réaliser les économies escomptées, tant sur le plan des coûts de gestion des organismes que de la limitation de la progression des coûts de l'assurance-maladie.

\*\*\*

L'analyse des témoignages d'anciens agents de la Sécurité sociale contribue à expliquer la réussite de leur institution. Malgré des coûts élevés, la volonté au sein des différents organismes territoriaux de s'adapter aux besoins des usagers et aux réalités locales constitue bien un des facteurs de leur efficacité. Celle-ci ne saurait donc être mesurée sans que soit pris en compte le critère de qualité du service rendu aux assurés. La capacité de ces organismes à promouvoir une action de proximité a très concrètement permis un apprentissage progressif du fonctionnement de la protection sociale et façonné la « mise en administration » de la société au cours des Trente Glorieuses. Ces diverses expériences ont également contribué à créer un climat de confiance entre assurés et agents de caisse, facilité, comme dans le cas des receveurs des postes (Join-Lambert, 2001), par une certaine proximité des origines sociales des uns et des autres – ce qui nuance une vision exclusivement négative et inégale des relations entre les deux types d'acteurs (Dubois, 1999) et la représentation d'un pouvoir public complètement anonyme. Dans ce dispositif, les agents intermédiaires et d'exécution de la Sécurité sociale ont joué un rôle déterminant, en répondant aux objectifs autant en matière de relation avec les usagers que de distribution des prestations. Leur attachement à l'institution, à sa mission de protection sociale et à la politique de gestion des ressources humaines a en partie compensé les difficiles conditions de travail ainsi que les efforts de rendement et d'adaptation aux nouvelles techniques.

## Notes

---

1 – Cet article a été publié dans une version plus complète: Capuano C., 2015, « État-Providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social: l' "efficacité" des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement social*, avril-juin, 2015/2, n° 251, p. 33-58.

2 – Témoignage de France Crusserey, ancien agent de la caisse des assurances sociales de Côte-d'Or, 9 février 2010, entrée à l'âge de 16 ans à la caisse à la création de celle-ci, en 1930.

3 – Témoignage de Georges Olivier, ancien agent du service immatriculation de la CPAM de Dijon, 2 février 2010.

4 – Témoignage de Georges Olivier, voir note 3.

5 – Témoignage de Georges Olivier, voir note 3.

6 – Après leur fusion avec les Caisses régionales d'invalidité, elles deviennent les Caisses régionales de Sécurité sociale en 1962 (CRSS) puis, après les ordonnances de 1967, les Caisses régionales d'assurance maladie (Cram).

7 – Témoignage de Gabriel Manière, entré à la Sécurité sociale en 1958, sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

8 – *Combat*, 7 janvier 1958.

9 – Témoignage de Gabriel Manière, voir note 7.

10 – Témoignage de Bernard Thomas, ancien responsable des services informatiques, 2 février 2010.

11 – Témoignage de Gabriel Manière, voir note 7.

## Bibliographie

■ Chevallier J., 1997, « **La gestion publique à l'heure de la banalisation** », *Revue française de gestion*, n° 115.

■ Descamps F. (dir.), 2006, *Les sources orales et l'histoire. Récits de vie, entretiens, témoignages oraux*, Paris, Bréal.

■ Dreyfus M., Ruffat M., Viet V. et Valat B., 2006, *Se protéger, être protégé: une histoire des assurances sociales en France*, Presses universitaires de Rennes (Pur).

■ Dubois V., 1999, *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

■ Le Bihan J., 2008, *Au service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur).

■ Join-Lambert O., 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Paris, Belin.

■ Mounier-Kuhn P.-E., 2010, *L'informatique en France de la Seconde Guerre mondiale au plan Calcul. L'émergence d'une science*, Paris, Presses de l'Université Paris Sorbonne.

■ Neumann C., 2011, « **Intensification du travail, santé et qualification des mécanographes (1945-1970)** », in Bruno A.-S., Geerkens E., Hatzfeld N. et Omnès C. (dir.), *La santé au travail, entre savoirs et pouvoirs (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur), p. 83-96.

■ Poirier J.-C., 1982, « **Le déficit de la Sécurité sociale à travers la grande presse française de 1945 à nos jours** », in *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale, Actes du 106<sup>e</sup> congrès national des sociétés savantes*, Perpignan, avril 1981, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

■ Saulou J.-Y., 2004, « **Pour une histoire du management dans la protection sociale** », *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, n° 50.

■ Valat B., 2001, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica.

■ Voldman D. (dir.), 1992, « **La Bouche de la vérité? La recherche historique et les sources orales** », *Les Cahiers de l'IHTP*, n° 21.

## La Compagnie des machines Bull, de la mécanique à l'informatique

Dans les deux premières décennies du vingtième siècle, IBM et Remington Rand sont les deux grosses entreprises qui dominent le marché des machines mécanographiques aux États-Unis et en Europe. À partir des années 1930, la Compagnie des machines Bull (CMB), française, va pendant une trentaine d'années concurrencer cet hégémonisme nord-américain en s'insérant dans les différentes étapes du progrès technique de ce secteur, depuis la mécanographie jusqu'à l'informatique, en passant par l'électromécanique. (\*)

Créée par un ingénieur norvégien qui lui donne son nom, la première machine Bull est une machine comptable à cartes perforées utilisée dans le secteur des assurances où il est employé. Produit relativement original, distinct des machines à statistiques américaines, cette invention se développe lentement dans le secteur bancaire et des assurances mais c'est véritablement à partir de 1931 que la CMB se développe à partir du territoire français. C'est Calliès, un entrepreneur français de papeterie, qui investira et accompagnera la croissance de l'entreprise.

La CMB dispose d'un certain nombre d'atouts qui en font progressivement la seconde compagnie mondiale d'électromécanique, avec 9 000 employés et dix usines. Le matériel est globalement mieux adapté car conçu à partir d'une écoute des usagers. Ainsi, un client suggère une innovation importante pour l'époque qui consiste à séparer les fonctions d'enregistrement et de tri. La compagnie innove et propose aussi, par exemple, une tabulatrice à soustraction qui permet de pénétrer le marché de la comptabilité bancaire. À la différence de ses concurrents, CMB apporte la plus grande attention aux services de maintenance.

Du côté de l'informatique émergente au début des années 1950, la CMB n'est pas en retard par rapport à IBM puisqu'elle crée des calculateurs pour de grandes entreprises ainsi que le Gamma 60, l'un des premiers gros ordinateurs transistorisés. L'entreprise ouvre un grand centre à Angers pour le développement et l'innovation dans ce secteur.

La CMB souffre toutefois de faiblesses qui aboutiront à sa disparition. Au plan financier, la compagnie fut longtemps fragile; lorsqu'elle fut plus assurée, il lui manqua un plan de développement global qui aurait pu la positionner à l'international, notamment aux États-Unis et dans le monde anglo-saxon. Au plan technique, la société s'est désintéressée de la conception des logiciels et, au lieu de prendre la vague de l'informatique, la CMB préféra rester dans l'électromécanique, son domaine de prédilection. En 1964, elle est absorbée par General Electric.

### Alain Vulbeau

(\*) Darrieulat O., 1995, « **De la mécanographie à l'informatique: retards et réussites de l'insertion de la compagnie des machines Bull (1931-1960)** », *Revue historique*, n° 594, avril-juin, p. 367-388.

# Que nous apprend l'analyse du travail sur l'évolution de l'Assurance maladie ?

Sacha Leduc – sociologue

Jorge Muñoz – sociologue

La Sécurité sociale a fait l'objet de nombreuses études et travaux de recherches aux approches variées et dans diverses disciplines. Derrière cette impressionnante production se cachent pourtant de grandes différences dans la connaissance de cette institution. En sociologie, par exemple, la plupart des travaux sur la Sécurité sociale ont porté sur la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) (Dubois, 1999; Weller, 1999) et, pour sa part, la branche Famille développe depuis les années 1980 une série d'études pluridisciplinaires sur son organisation ou sur ses allocataires. À l'inverse, l'Assurance maladie reste globalement un espace organisationnel peu étudié par les sociologues. Certes, la Caisse nationale d'Assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts) publie une revue de santé publique <sup>(1)</sup>, mais celle-ci reste essentiellement orientée vers l'analyse des mécanismes de régulation de l'organisation des soins. La question du travail et de son organisation, un objet pourtant central au regard des nombreuses évolutions qu'ont connues les organismes de Sécurité sociale ces dernières décennies, semble rester dans un angle mort.

## **Le travail à l'Assurance maladie ? Un ouvrage collectif**

Que sait-on du travail à l'Assurance maladie ? À vrai dire, peu de choses du point de vue des sciences sociales. Quelques travaux de science de gestion existent (Spang, 2011). En sociologie, depuis les travaux pionniers de Michel Crozier (1963) puis d'Antoinette Catrice-Lorey (1981), peu de recherches ont abordé la branche Maladie de la Sécurité sociale. Pourtant, les questions liées au travail illustrent de façon éclairante les bouleversements récents liés au développement de la Nouvelle Gestion publique dans ce secteur. C'est pour répondre à cette question dont la simplicité n'est qu'apparente que Sacha Leduc et Jorge Muñoz ont coordonné l'ouvrage *Le travail à l'Assurance maladie. Du projet politique au projet gestionnaire*. Ce projet collectif a rassemblé des chercheurs spécialistes de la compréhension du fonctionnement de la Sécurité sociale en général et de l'Assurance maladie en particulier. Cet article s'appuie sur l'introduction de cet ouvrage pour présenter un panorama des connaissances sur le travail à la Sécurité sociale, en accord avec l'éditeur, les Presses universitaires de Rennes. (\*)

(\*) Les auteurs et la rédaction de la revue *Informations sociales* tiennent à remercier particulièrement Pierre Corbel, directeur des Presses universitaires de Rennes (Pur), pour son accord donné à la réalisation de cet article ainsi que Caroline Legleut, responsable des relations presses des Pur.

Cet article, qui s'attache à analyser le travail à l'Assurance maladie, ne peut faire abstraction des réformes successives (première partie) car elles permettent de mieux comprendre le passage d'une organisation centrée sur la compétence à celle focalisée sur le service (deuxième partie) pour ainsi dévoiler la recomposition des formes de solidarité (troisième partie).

### Les effets successifs des réformes

Dès sa création, l'Assurance maladie a dû relever un défi immense en termes d'organisation du travail : l'accueil et le traitement de milliers, voire de millions d'actes. Comme le souligne Numa Murard <sup>(2)</sup>, la question de la production et de l'organisation a toujours été un enjeu central pour cet organisme. Dans les caisses primaires d'Assurance maladie (CPAM) s'opposent deux conceptions du travail. La première est au cœur de l'activité première des caisses : le remboursement des soins. L'identité professionnelle des personnels est fondée sur leur qualification, en particulier leur maîtrise de la législation sociale (Sayn, 1998). La seconde optique, qui émerge au milieu des années 1990, est plus centrée sur les processus de travail et les dimensions industrielles de l'activité.

“ Dès sa création, l'Assurance maladie a dû relever un défi immense en termes d'organisation du travail (...). ”

Dans la première perspective, pour répondre aux défis de l'Assurance maladie, il est nécessaire de recruter des agents qui ont pour compétence la connaissance du droit social alors que dans la seconde perspective cette connaissance n'est pas suffisante. Elle doit être complétée par celle des savoirs et des dispositifs issus de la Nouvelle gestion publique. La première perspective mettait en lumière une certaine « *magistrature sociale* » développée par les agents des caisses tout en posant la question de leur autonomie et de l'homogénéité et l'équité du traitement des dossiers. La seconde perspective a permis à l'Assurance maladie de se moderniser ces dernières années en multipliant les interventions de consultants, les réformes internes et la mise en place de nouvelles formes d'organisation. Largement inspirée des thèses de la Nouvelle gestion publique (Ferlie, 1996 ; Bezes, 2005), cette mue s'inscrit ainsi dans une tendance profonde et singulière de transformations des services publics visant à fonctionner non plus en termes de moyens mais de performance (Linhart, 2007).

Ainsi, dans le courant des années 1990, de nouvelles règles budgétaires sont adoptées et les organismes de Sécurité sociale vont connaître des réorganisations profondes (transferts d'activité, mutualisation des compétences, plate-forme téléphonique, renouvellement des générations, etc.) pour « *dépenser mieux* ». L'organisation du travail et le contenu même de l'activité vont alors connaître de forts changements.

### D'une organisation productive centrée sur la compétence à une organisation centrée sur le service

Centrer le regard sur l'analyse de l'activité de travail invite le chercheur à examiner dans le détail les éléments d'une transformation profonde du système d'Assurance

maladie. Le premier changement concerne l'univers de travail des CPAM. Aux centres de paiement souvent bondés, où les assurés venaient récupérer en espèces leurs indemnités ou leur remboursement se sont substitués des espaces d'accueil, eux-mêmes souvent suppléés par des guichets informatiques.

Avec l'informatisation et la rationalisation du travail, l'Assurance maladie a également connu une diminution forte de ses effectifs, respectant ainsi les orientations inscrites dans la Révision générale des politiques publiques (RGPP) <sup>(3)</sup>. Même si ce n'est pas visible aux guichets, les bureaux du *back office* se sont progressivement vidés, au gré des départs à la retraite non remplacés comme des mutualisations et des transferts de compétences.

La réduction des effectifs entraîne ainsi des transformations majeures à l'intérieur des CPAM. En effet, l'activité au sein des CPAM se caractérisait par une organisation du travail qui donnait une place prépondérante à la liquidation des feuilles des soins. Les *liquidateurs* étaient employés à traiter les milliers de feuilles de soins adressées par les assurés sociaux et veillaient au règlement des prestations et aux remboursements des actes. À défaut des systèmes mécaniques – et sans compter l'introduction par exemple des machines comptables Logabax dans les années 1960 pour ventiler les prestations –, les liquidateurs effectuaient l'essentiel du travail à la main. L'informatique a fait une entrée timide avec le système Laser (Liquidation assistée sur équipements répartis) dans les années 1980. Les techniciens étaient recrutés en fonction de leurs connaissances en mathématiques et en français mais leur niveau de qualification restait assez faible. L'informatisation intensive de l'activité de production des CPAM est récente comparativement aux autres branches.

Si la réduction des effectifs suit l'évolution globale des politiques publiques, elle résulte aussi des choix des modes de production et d'organisation du travail. L'introduction de la carte Vitale, à partir de la fin des années 1990, a placé la dématérialisation des feuilles de soins au cœur de l'activité de production des CPAM et rendu inutiles de nombreux contrôles manuels. En 2009, en moyenne, 86 % des demandes de remboursements étaient traités sans papier, ce qui « a permis une économie de personnel d'environ 4000 ETP entre 2005 et 2009 » (Cour des comptes, 2011, p. 380). Ces modifications du système productif des CPAM ont modifié considérablement les profils de techniciens et l'objectif du travail. De nouveaux métiers ont vu le jour, tels que téléconseiller, superviseur, délégué de l'Assurance maladie, responsable qualité, etc.

Ces nouvelles fonctions ont fait évoluer le recrutement mais aussi le rapport des CPAM vis-à-vis de leur public. La question du « pilotage » spécifique de la relation de service entre le « client et le personnel en contact » se pose alors. La qualité devient le maître mot et les CPAM entrent également dans un processus de certification. Comment dès lors concilier logique de service et logique de productivité? Quels sont les effets sur le contenu et le rapport au travail des salariés de l'Assurance maladie? Ces évolutions sont-elles compatibles avec la logique de solidarité qui prévalait jusqu'alors?

### Une activité de travail à l'épreuve de la solidarité

Les CPAM ont opéré ces dernières années une redéfinition profonde de leurs missions et de leurs organisations. Comme nous l'avons déjà souligné, l'Assurance maladie ne se réduit pas à sa dimension purement productive. Cet organisme central de la protection sociale a vu ses missions évoluer vers l'aide sociale et le renforcement de sa mission de solidarité vis-à-vis des populations les plus vulnérables économiquement qui rencontrent des problèmes d'accès aux soins.

“ Les CPAM ont opéré ces dernières années une redéfinition profonde de leurs missions et de leurs organisations. ”

Au début des années 2000, de nouvelles prestations sont ainsi introduites comme la Couverture maladie universelle (CMU) ou encore l'Aide médicale d'État (AME). Ces droits sociaux marquent d'abord une évolution majeure de l'action de l'Assurance maladie à l'égard des publics fragiles. Ces prérogatives ont occasionné un surcroît d'activité et une modification de l'organisation des CPAM. De nouvelles embauches ont été réalisées, introduisant une rupture vis-à-vis des années précédentes avec l'arrivée de nouveaux profils. Des procédures de traitement parfois innovantes ont été élaborées pour absorber ce surplus de demandes tandis que des réflexions sur l'accueil de cette nouvelle population ont abouti à la constitution de pôles et des guichets spécifiques selon le profil des bénéficiaires (Leduc, 2012). Pour autant, ces dispositifs ne permettent pas toujours la bonne réalisation de ces nouveaux droits <sup>(4)</sup>.

L'augmentation des demandes dans un contexte de réduction des moyens contraint nettement le traitement administratif des bénéficiaires de la CMU <sup>(5)</sup> et de l'AME <sup>(6)</sup> dans les CPAM. L'instruction des dossiers obéit à des logiques contradictoires, dont les conséquences sont parfois visibles lors de l'accueil de la population bénéficiaire de ces dispositifs sociaux.

Les enquêtes auprès des personnels à différents niveaux hiérarchiques permettent d'analyser les multiples injonctions prônées au nom de la modernisation des services publics. À chaque phase du traitement des dossiers et de l'accueil des populations s'imposent à la fois un impératif de productivité (respect des délais de traitement et la généralisation de l'évaluation), un impératif de service (engagement sur la qualité de l'accueil) et un impératif de contrôle justifié par la gestion des risques.

L'omniprésence de la logique gestionnaire à la Sécurité sociale s'incarne à l'Assurance maladie dans le management de proximité <sup>(7)</sup>. Son analyse permet d'appréhender la manière dont se décomposent et se recomposent les identités professionnelles et le sens du travail des personnels dans un contexte de modernisation. La création de l'AME et de la CMU est concomitante de nouvelles formes d'organisation du travail et de formation du personnel, mais aussi de l'introduction de nombreux dispositifs de suivi de l'activité censés donner une représentation fidèle de l'activité des services. Ces transformations

ont paradoxalement pour effet de mettre à distance les managers de proximité les plus à même de connaître le travail des techniciens. Les premiers se retrouvent désormais à répondre à des injonctions paradoxales, voire contradictoires, au lieu de répondre à leur fonction première d'« écouter le travailleur » (Ughetto, 2007). Cela contribue à un éloignement de la réalité de travail concrète et participe à la mise en place de formes très réductrices d'évaluation de l'activité des agents.

### Une remise en cause du contrat social au cœur de la Sécurité sociale

Ces logiques organisationnelles, managériales et gestionnaires pèsent, de façon différente mais constante, sur le travail des salariés et des agents. C'est le cas de l'informatisation et de la dématérialisation des actes <sup>(8)</sup>, qui peuvent paraître comme des processus purement techniques mais transforment en réalité le contrat social sur lequel la Sécurité sociale s'est construite.

L'Assurance maladie occupe une place spécifique dans le paysage institutionnel français et centrale dans le système de protection sociale français. En participant à la mise en œuvre de prestations maladie, elle doit répondre au défi de servir tous les assurés sociaux sur l'ensemble du territoire national tout en permettant le bon fonctionnement du système de santé français.

S'intéresser au travail à l'Assurance maladie, c'est faire le pari que par l'intermédiaire de son analyse, on peut observer et mesurer les transformations opérées depuis deux décennies dans le contrat social qui était au cœur des dynamiques de la société française des Trente Glorieuses. Prendre en charge un acte de santé, accueillir des populations précaires, offrir un service sur l'ensemble du territoire national pour répondre aux problèmes de santé des Français et des étrangers, ces actes ne sont pas uniquement techniques. Ils façonnent le rapport que l'institution développe avec son public. Ils nous renseignent sur les priorités et la vision du monde prévalant dans les orientations politiques du système de santé.

\*\*\*

La Sécurité sociale, fidèle aux valeurs fondamentales de solidarité, est traversée aujourd'hui par des impératifs parfois contradictoires de qualité de service, de contrôle et de productivité qui modifient l'organisation du travail. Alors même que la population exprime son fort attachement au système, 72 % des Français estiment que notre système d'Assurance maladie s'est détérioré ces dix dernières années <sup>(9)</sup>. Ce sentiment de dégradation de la qualité des services publics n'est pas spécifique à l'Assurance maladie et doit être resitué dans le contexte de transformations profondes de l'État social et de la montée du sentiment d'insécurité sociale provoquée par les réformes du système français de protection sociale (Castel, 2003). L'État social a accompagné, dans les années d'après-guerre, la reconstruction et le développement économique, en permettant à la population française d'accéder à un système de soins de qualité et de haute technologie.

L'État social connaît depuis plusieurs années des changements importants sous l'effet du chômage de masse et de l'émergence d'un nouveau paradigme en matière de politiques économiques et sociales. La solution organisationnelle semble cependant atteindre actuellement ses limites autant pour les agents de la Sécurité sociale que pour les assurés sociaux. Malgré le développement d'une rhétorique administrative imaginative pour affirmer la performance des services publics, cette rhétorique ne doit pas masquer les changements qui ont profondément redéfini les termes du contrat social hérité de 1945.

Car, parallèlement à ces évolutions, les organismes de protection sociale ont intégré un modèle d'intervention sociale s'appuyant sur des politiques de ciblage et la création de prestations de solidarité, non contributives et déconnectées du travail, comme la CMU ou l'AME (Astier, 2007). La modernisation du travail à l'Assurance maladie s'accompagne ainsi de nouveaux discours et de nouvelles pratiques autour de la notion de responsabilité et de l'activation des droits sociaux (Palier, 2001). Leur contenu est assez clair et repose sur le présupposé suivant: pour connaître la valeur de leurs droits et en bénéficier, les bénéficiaires doivent connaître et respecter les devoirs qui y sont attachés. Le système de protection sociale traditionnel français ne doit plus être considéré comme un instrument de redistribution passif et déresponsabilisant. Émerge ainsi un paradoxe: alors que l'organisation du travail est toujours plus attentive au « service rendu » aux « clients », les bénéficiaires de l'assistance doivent faire la preuve de la réalité de leur situation et des conditions qu'ils mettent en œuvre pour sortir de leurs difficultés.

## Notes

---

1 – Au départ nommée *Revue médicale de l'assurance maladie*, puis en 2006 *Pratiques et organisations des soins* et depuis 2013 *Santé publique*.

2 – Murard N., 2015, « Travailler à la Sécurité sociale: de l'institution à l'organisation », in Leduc S. et Muñoz J. (dir.), *Travailler à l'Assurance maladie. Du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur).

3 – Les effectifs de la branche Maladie régime général en 2002 étaient de 106 140 ETP. En 2010, ils ne sont plus que 94 120. Pour les CPAM, entre 2004 et 2010, cette baisse représente 10 % selon le rapport sur l'emploi 2011 de l'Union nationale des caisses de sécurité sociale (Ucanss).

4 – Revil H., 2015, « Non-recours aux droits et assurance maladie: une mise à l'agenda difficile entre enjeux politiques et organisationnels », in Leduc S. et Muñoz, *op. cit.*

5 – Leduc S., 2015, « La prise en charge de la CMU-C à l'épreuve de la modernisation », in Leduc S. et Muñoz, *op. cit.*

6 – Gabarro C., 2015 « La pratique du soupçon de fraude dans l'instruction des dossiers d'AME », in Leduc S. et Muñoz, *op. cit.*

7 – Jacquot L., 2015 « Nouvelle gestion publique et modernisation managériale à l'Assurance maladie. Le travail de l'intermédiation hiérarchique », in Leduc S. et Muñoz, *op. cit.*; Martin P., 2015, « L'ethos de l'État social managérial », in Leduc S. et Muñoz, *op. cit.*

8 – Muñoz J., 2015, « La dématérialisation du travail au sein de l'Assurance maladie. Nouvelle épreuve ou nouvel avatar de la rationalisation du travail administratif ? », in Leduc S. et Muñoz, *op. cit.*

9 – Sondage BVA pour la Chaire santé Sciences Po, 2010.

## Bibliographie

- Astier I., 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses universitaires de France (Puf), coll. « Le lien social ».
- Bezes P., 2005, « **L'impact du New Public Management** », *Informations sociales*, n° 126, août, p. 26-37.
- Bourdieu P., 1984, « **L'opinion publique n'existe pas** », *Question de sociologie*, Les Éditions de Minuit.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, coll. « La République des Idées ».
- Catrice-Lorey A., 1981, *Dynamique interne de la Sécurité sociale*, Paris, Economica.
- Cour des comptes, 2011, « **La productivité dans les organismes de sécurité sociale du régime général** », *La Sécurité sociale*, p. 375-404.
- Crozier M., 1963, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil.
- Dubois V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Ferlie E., 1996, *The New Public Management in action*, Oxford, Oxford University Press.
- Jobert B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- Leduc S., 2012, *Les ressentiments de la société du travail. La CMU en quête de légitimité*, Paris, L'Harmattan.
- Leduc S. et Muñoz J. (dir.), 2015, *Travailler à l'Assurance maladie. Du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur).
- Linhart D., 2007, *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris, La Documentation française.
- Palier B., 2001, *La protection sociale en Europe, le temps des réformes*, Paris, La Documentation française.
- Sayn I., 1998, *Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales*, rapport de recherche pour la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf)/Maison Rhône-Alpes des sciences de l'Homme (MRASH), Lyon.
- Spang L., 2011, « **La modélisation de l'évolution du contrôle de gestion dans une population d'organisations: le cas des Caisses primaires d'Assurance Maladie (CPAM)** », *La revue des sciences de gestion*, n° 251, p. 145-156.
- Ughetto P., 2007, *Faire face aux exigences du travail contemporain. Conditions de travail et management*, Paris, Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact).
- Weller J.-M., 1999, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, coll. « Sociologie économique ».



## Le travail à l'Assurance maladie ? Du projet politique au projet gestionnaire

Sacha Leduc et Jorge Muñoz  
Presses universitaires de Rennes (Pur), 2015

Alors que de nombreux travaux ont porté sur l'avenir de l'Assurance maladie, notamment sur sa transformation et sa gestion économique, il est assez étonnant de constater que, parmi les quatre branches de la Sécurité sociale, l'Assurance maladie ait été celle qui a fait le moins l'objet d'analyses par les sociologues. Pourtant l'Assurance maladie, à l'instar des autres branches de la Sécurité sociale, a engagé une série de mutations internes fortes ces dernières décennies au niveau de ses missions mais aussi au niveau de son organisation. De nouvelles prestations ont été introduites et de nouvelles formes d'organisation du travail ont été adoptées pour tenter de « sauver l'Assurance maladie » dans un contexte de réduction des moyens.

De l'institution à l'organisation de l'Assurance maladie, du projet politique au projet gestionnaire, le présent ouvrage interroge et analyse l'impact de ces différentes évolutions sur le travail de ses salariés. La plupart des travaux présentés montrent que sous l'effet conjugué de l'informatisation, de la dématérialisation des actes de soins, de la mise en place de nouvelles prestations et des nouvelles pratiques managériales, le travail s'est radicalement transformé.

L'ouvrage vise à donner un éclairage singulier sur la modernisation d'un organisme incontournable du système de protection sociale français en prenant le parti pris d'une analyse de l'action publique par le bas et en accordant une place centrale à l'activité et aux rapports sociaux issus de ces transformations.

Coordonneurs de l'ouvrage :

**Sacha Leduc** est maître de conférences en sociologie à l'université d'Auvergne. Sociologue du travail, rattaché au centre de recherches Michel de l'Hospital et chercheur associé au centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (Cresspa – GTM).

**Jorge Muñoz** est maître de conférences en sociologie à l'Université de Bretagne occidentale de Brest. Il est actuellement directeur-adjoint du Laboratoire de Recherche et d'Études en Sociologie Labers EA 3149 et coordinateur de l'axe Enjeux sociétaux et Transmission de l'ISHS de l'université de Brest.

## Merci de parler dans l'Hygiaphone!

L'histoire « par le bas » s'intéresse aux usagers et aux salariés de première ligne. Le guichet apparaît ainsi comme un espace pertinent pour l'observation et, avec lui, les objets techniques qui le composent, comme l'Hygiaphone.

Ce dispositif sanitaire sépare deux personnes qui communiquent en face-à-face à l'accueil d'un service. C'est, par excellence, une forme d'aménagement des guichets où un public, jugé fragile au plan sanitaire, peut exprimer une demande de service sans transmettre de microbes aux employés. Dans ses versions les plus récentes, l'Hygiaphone est constitué par un système de vitrage blindé et doté d'une amplification sonore qui pallie l'absence volontaire de contact physique. Le mot hygiaphone est d'abord celui d'une marque, devenue substantif en passant du statut de nom propre à celui de nom commun.

L'histoire de l'Hygiaphone reste encore à faire mais il semble que ce soit une épidémie de grippe à la SNCF qui ait déclenché son utilisation. En 1945, les employés dédiés à la vente des titres de transport, décimés par cette maladie, ont déserté leurs postes de travail, faisant chuter la productivité de l'entreprise. La mise en place de l'Hygiaphone fut la réponse qui permit d'éviter la transmission de la grippe. Dans sa version première, le dispositif était constitué d'une membrane dont la vibration permettait de transmettre un son amplifié tout en constituant une barrière infranchissable pour les germes. Là où les guichets furent équipés à partir de 1946, l'absentéisme des guichetiers a chuté.

Dispositif hygiéniste, l'hygiaphone est devenu une sorte de modèle de dispositif social pour agir contre certaines contaminations. Ainsi, Le Conseil supérieur d'hygiène publique, dans un rapport sur la tuberculose (Bouvet 2003) (\*), recommande, entre autres choses, que les prisons soient équipées de parloirs avec Hygiaphone, pour prévenir la diffusion de la tuberculose de la part de détenus qui en seraient atteints.

Dans un registre plus général, Bernard Andrieu (2004) (\*\*) utilise le néologisme d'« haptophobie » pour désigner un type de relation sociale fondé sur la peur du contact physique. Des pratiques comme la téléconférence, le e-learning ou l'endo-chirurgie ne sont pas seulement des moyens de pallier les inconvénients de la distance entre les personnes, elles contribuent aussi à transformer profondément la réalité. « *La vue devient alors l'instrument du toucher* » et, d'une certaine manière, l'Hygiaphone ne serait plus un dispositif technique matériel mais une disposition incorporée.

### Alain Vulbeau

(\*) Bouvet E. (dir.), 2003, *Prévention et prise en charge de la tuberculose en France, synthèse et recommandations du groupe de travail du conseil supérieur d'hygiène publique de France*, (2002-2003), Conseil supérieur d'hygiène publique en France.

(\*\*) Andrieu B., 2004, « *Du corps intouchable au corps virtuel: vers une relation enseignant-élève désincarnée* », *Le Télémaque*, n° 25.

# Évolution du métier de directeur et évolution des missions des Caf, ou de Prométhée à Sisyphe

Jean-Louis Haurie – directeur général de la Caf de Paris



*Acteurs clés de l'organisation des caisses, les directeurs ont vu leur rôle et leur profil se transformer, la gestion prenant au fil des décennies le pas sur la création, l'autonomie et la proximité avec le personnel comme avec les usagers. Alors que les premiers dirigeants ont inventé les outils d'intervention sociale contemporains, les directeurs ont géré l'innovation technique et les partenariats à partir des années 1980 et, aujourd'hui, ils appliquent la déclinaison locale de politiques nationales.*

Il est tentant, lorsque l'on se retourne sur presque trente-cinq ans de direction de caisse d'Allocations familiales, de rechercher l'âge d'or d'une fonction qui correspondrait aussi à celle de sa propre jeunesse. S'il faut, dans un essai d'objectivation, renoncer à cette tentation pourtant latente, il convient aussi de tenter de comprendre comment, au sein des évolutions de la branche Famille de la Sécurité sociale, les dirigeants des Caf ont accompagné les évolutions d'un système qui ont progressivement transformé leur métier au fur et à mesure qu'évoluaient leurs missions et leurs relations avec les donneurs d'ordre.

Le regard ici porté ne saurait être que personnel et n'a d'autre ambition que d'apporter un témoignage au moment où la Sécurité sociale fête ses 70 ans. C'est un regard qui est séquencé sur des évolutions multiples: missions, modalités et objectifs d'exercice des relations avec les partenaires et les tutelles, vision du métier. Ces transformations sont intervenues de façon progressive, souvent non explicite et, dans tous les cas, elles se chevauchent dans la durée. La segmentation adoptée ici est arbitraire et la réécriture de l'histoire résulte d'une subjectivité revendiquée.

## **Les fondateurs ou les Trente Glorieuses – de 1945 à 1970**

Débuter en Caf au milieu des années 1970, c'est intégrer un système, créé en 1945, qui voit son premier cycle arriver à son terme et va évoluer profondément. C'est aussi rencontrer les personnes qui l'ont mis en place et l'ont fait vivre depuis sa naissance. Les trente années qui ont suivi la création des Caf ont été

marquées par un modèle spécifique et atypique, tant en termes d'économie – la croissance – que du modèle familial qui caractérise les Trente Glorieuses, avec lequel les Caf sont en parfaite cohérence. Leur mission et leur identité quasi exclusivement familiales forgent le référentiel de leurs directeurs et de leurs conseils d'administration.

À ce modèle familial simple – la famille nucléaire où l'homme travaille et la femme s'occupe du foyer et de leurs enfants – et « universellement » admis, correspondent des prestations tout aussi simples, segmentées, relativement faciles à mettre en œuvre.

L'action sociale des Caf cherche à atténuer les effets de la « sèche réglementation ». Leur mode d'intervention est de ce point de vue dual: d'un côté, elles attribuent des prestations fondées sur une législation nationale et une performance assise sur la conformité au Droit, de l'autre, elles mènent une action sociale qui bénéficie d'une large autonomie: pour répondre aux besoins sociaux non couverts, qu'ils soient individuels ou collectifs, les Caf participent à la création d'équipements ou de services qu'elles gèrent souvent directement (Ancelin, 1997).

En revanche, à la simplicité des prestations répond le foisonnement de l'action sociale, à la rigueur réglementaire la créativité locale, à l'encadrement du service public par l'État et à la division de ses tâches par prestations, l'activisme et les interventions protéiformes de l'action sociale.

Ainsi les Caf combinent dès leur création deux logiques: la première, jacobine et égalitaire, assure l'égalité de traitement de leurs usagers sur l'ensemble du territoire et garantit à ceux-ci des droits identiques; la seconde, girondine et décentralisée, vise à adapter l'action aux territoires et aux populations, le cadre général étant tracé par la planification économique et sociale.

L'organisation du réseau autour de l'Union nationale des caisses d'Allocations familiales (Uncaf) qui prévaut pendant cette période marquera durablement la Branche et l'état d'esprit de son personnel perdurera bien au-delà de la réforme des ordonnances de 1967, qui crée la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), au statut d'établissement public. Par rapport à cette dernière, l'Uncaf, structure associative plus légère, joue un rôle fédérateur des caisses, dont elle est le porte-parole. Elle incite à l'unité institutionnelle, en soutient les actions novatrices et invite les caisses à coordonner leurs moyens au plan administratif comme leurs réalisations à caractère social, tels les Villages de vacances.

La tutelle de l'État sur la légalité et les budgets s'exerce *a priori*, de façon très prégnante et parfois tatillonne, dans une proximité favorisée par la localisation dans les départements de ses services déconcentrés. Les budgets des Caf, notamment pour l'action sociale, sont alors encadrés par des budgets-types dont

les « fourchettes » limitent les possibilités d'affectation. L'État qui édicte des règles qu'il veut universelles se met ainsi en situation de les faire appliquer localement.

Dans ce contexte, les directeurs de Caf, marqués par la guerre, souvent issus de la Résistance dont ils portent les valeurs et surtout l'esprit de liberté, sont très proches de leurs administrateurs comme de leurs usagers. Imprégnés du respect de la règle, ils trouvent à exprimer leur créativité dans deux domaines : la gestion, que le décret du 12 mai 1960 va leur réserver exclusivement, notamment en matière de personnel, et l'action sociale, source d'innovation réglementaire ou de service.

Parmi la population des dirigeants des Caf, deux modèles sont clairement discernables, qui à la fois s'opposent et, parfois, se complètent : celui du militant

“ Parmi [les] dirigeants des Caf, deux modèles sont clairement discernables (...) : celui du militant familial (...) et celui du gestionnaire/organisateur, encouragés en cela par l'Uncaf qui leur donne un cadre d'action. ”

familial (Jacques Hochard en est la figure emblématique; voir contrepoint p. 71) et celui du gestionnaire/organisateur, encouragés en cela par l'Uncaf qui leur donne un cadre d'action. Ils s'intéressent tout à la fois à l'évolution des techniques (mécanisation) et à la création d'équipements sociaux et ils se regroupent pour gérer ce patrimoine (dans les fédérations) ou l'innovation (avec les ateliers

mécanographiques fondés sur des systèmes informatiques locaux qui assurent le traitement du versement des prestations).

La vision de la fonction de directeur de Caf que peut avoir alors un nouvel arrivant est celle d'un système de pairs qui agissent confraternellement, avec la convivialité des repas qui concluent chaque réunion, et qui développent un mode coopératif grâce auquel s'organiseront des systèmes informatiques locaux ou des établissements d'action sociale regroupés dans des fédérations. Le mode d'intégration des nouveaux directeurs est celui du compagnonnage. Les plus anciens d'entre nous en ont incontestablement bénéficié.

### **Les entrepreneurs du social dans la crise qui vient – de 1974 à 1995**

Alors que la période précédente a été marquée par une tutelle pointilleuse et égalitariste, les ordonnances de 1967 inaugurent de nouveaux rapports avec l'État fondés sur une transformation du rôle donné à la tête du réseau des Caf. La Cnaf dispose d'un rôle accru dans le pilotage du financement de la Branche, dans la gestion du Fonds national d'action sociale (FNAS) et la gestion du patrimoine immobilier.

Le mode de relation à l'État se modifie. La branche conserve une large autonomie de conception, de propositions et de gestion tout en développant un dialogue régulier avec les pouvoirs publics. La relation avec l'État de la branche, et singulièrement de sa caisse nationale, est alors qualifiée par le premier directeur

non issu du réseau des Caf, Bertrand Fragonard, de « tension dialectique ». C'est sur la base de cette autonomie, source de responsabilité et d'innovation, que se construiront les rapports entre la caisse nationale et les caisses locales.

Si la Cnaf conserve la volonté qu'avait l'Uncaf de « rassembler » les caisses et de les impliquer dans l'étude, la définition, l'innovation des politiques de l'institution, elle le fait en associant, lors de séminaires, réunions régionales ou nationales souvent communes, les directeurs, les administrateurs et parfois les personnels administratifs et sociaux. Mais, dans le même temps, l'aspiration à l'autonomie des directeurs (ainsi que de leurs conseils), s'exprime particulièrement dans deux champs qui s'ouvrent alors au plan local, celui de l'action sociale, en raison de la décentralisation des crédits du Fnas, affectés aux investissements sociaux en 1982, puis celui des budgets de gestion administrative. En outre, l'abandon de l'annualité budgétaire et de l'encadrement rigide qui en figeait la gestion donne alors plus de souplesse et de marges de manœuvre aux directeurs des caisses, tandis que l'introduction de la pluriannualité est un gage d'intelligence gestionnaire qui favorise leur responsabilisation et leur motivation pour réduire les coûts de gestion. Ces deux moyens dessinent pour les dirigeants locaux deux postures d'action, celle du gestionnaire-manager et celle du développeur local.

Les évolutions du contexte économique et politique incitent à cette évolution des métiers. Le premier choc pétrolier en 1974 a montré les limites de l'intervention financière de l'État. Depuis la création de l'Allocation adulte handicapé (AAH) en 1975 et de l'Allocation parent isolé (API), le système a évolué vers une segmentation des prestations en fonction du revenu des allocataires ou de leur situation. À ce ciblage correspond une organisation de la gestion fondée sur la polyvalence des techniciens-conseils, l'objectif étant d'apporter une réponse globale et un service de qualité à un allocataire unique destinataire d'aides multiples. L'organisation interne fondée sur la qualité et la globalité du service à l'utilisateur est à la fois source de mobilisation et d'innovation managériale pour les directeurs de Caf, qui souvent iront puiser dans le secteur privé les idées nouvelles ou les techniques. Leur introduction fait des Caf un service public moderne dont ils sont fiers, car exemplaire. L'emprunt au secteur privé concerne alors essentiellement les techniques, plutôt que les valeurs, et leur diffusion dans la branche est portée par une revue institutionnelle.

Dans le même temps, cette période voit la mise en œuvre de désengagements dans une action sociale foisonnante. Cette réorientation, en particulier sur la petite enfance, favorisera l'essor des équipements et services sociaux de proximité soutenus par la création des prestations de service en 1970 puis celle des contrats crèche en 1983.

Cette année-là, en 1983, la décentralisation de l'État opère de larges délégations de compétences au bénéfice des communes ou des départements, l'État ne conservant au plan local qu'un nombre limité de missions.

De nouvelles modalités de travail s'ouvrent aux directeurs de caisses qui doivent dès lors développer des partenariats nombreux avec les diverses composantes d'une aide et d'une action sociale éclatées dont ils deviennent localement quelques-uns des principaux acteurs. Ils sont un vecteur puissant du dialogue entre les projets locaux portés par les décideurs communaux et départementaux et les politiques sociales nationales qu'ils sont chargés de conduire et d'adapter localement. Ils commencent alors à se donner les moyens de l'expertise sociale, en développant des outils de diagnostic et la fonction étude.

L'action sociale est le principal champ de ce partenariat local et de la construction d'une action publique fondée sur un dialogue territorialisé entre le national et le local. L'arrivée du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 conforte cette dynamique et renforce leur place dans le jeu d'acteurs local.

À ce moment-là, les caisses et leurs directions se trouvent confrontées à un double questionnement, celui de leur légitimité et de leur identité.

L'identité familiale des Caf est depuis le milieu des années 1970 singulièrement affectée par l'impact de la question sociale, depuis l'intégration de nouvelles prestations sous conditions de ressources ou la création et la gestion des minima sociaux jusqu'à l'extension des aides au logement. De nouveaux publics aux besoins spécifiques émergent et modifient la relation d'accueil. Si l'action sociale est questionnée, la légitimité des caisses et des missions qui leur sont confiées est également interrogée, que ce soit au plan local (par les départements) ou par d'autres grands services publics nationaux, ceux de l'État mais aussi les Assédic...

Les directeurs ont su relever ces défis et faire la synthèse de ces tensions de plusieurs manières: l'usager a été mis au centre des préoccupations des caisses. Ils ont développé des enquêtes de satisfaction, des campagnes de détection des droits, une politique de proximité... Les modalités managériales de référence sont alors celles des cercles de qualité, des groupes de résolution des problèmes, du management participatif tandis que la gestion est celle de la dynamique objectifs-résultats.

Surtout, l'action sociale leur offre l'occasion d'afficher et de mettre en œuvre un principe novateur qui avait émergé lors de la période précédente: la participation des usagers qui bientôt irrigue la totalité des actions promues par les Caf. Le référentiel d'action des directeurs est l'élaboration d'un projet participatif, que ce soit celui de l'ensemble de la branche Famille, en s'impliquant dans ses projets d'entreprise successifs, ou celui de leur caisse, en animant les projets territoriaux. À la fin de cette période, le modèle de référence qui caractérise le directeur de Caf est celui d'entrepreneur du social. Il constitue l'idéal-type de ce corps et en synthétise les différentes composantes et, en particulier, l'ambition stratégique pour sa caisse et pour la branche.

### Depuis 1995, des opérateurs en tension

Les années 1990 voient s'installer durablement un ralentissement économique et social dont l'impact le plus visible est le chômage croissant. Alors même que les Caf sont parties prenantes du puissant amortisseur de crise que constitue le système de protection sociale français, elles sont mises en tension dans leur gestion, leurs missions, leurs objectifs et probablement leur essence même. Elles sont directement touchées par la remise en question latente de l'État-providence et les incertitudes sur les choix d'intervention sociale et leur mode de financement.

Le cycle « développement, gestion, contrôle » qui est celui de toute prestation peut s'appliquer à la branche Famille, comme à l'ensemble de la Sécurité sociale. C'est la troisième phase du cycle de l'histoire des Caf qui débute au milieu des années 1990.

Plusieurs éléments caractérisent cette période qui vont interagir sur les Caf et leurs dirigeants – désormais nommés par le directeur de la Cnaf. En premier lieu, l'État, qui a défini sa trajectoire de modernisation, affiche sa volonté de se recentrer sur des fonctions stratégiques d'impulsion, de coordination, de contrôle et d'évaluation, se dégageant ainsi de son rôle d'opérateur et s'éloignant des territoires.

Les ordonnances Juppé de 1996 marquent tout à la fois la réorganisation de la Sécurité sociale et les relations des branches avec l'État régies désormais par des Conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (COG). De façon symétrique, des Contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion (CPOG) sont passés entre la caisse nationale et les caisses locales. Dès ce moment, comme avec tout contrat associant des partenaires de statuts et de pouvoirs inégaux, émerge la crainte d'une situation de dépendance accrue pour le plus faible.

Le plan stratégique de la branche Famille de 1997 est destiné à « *marquer notre identité, nos buts communs, notre développement pour les années 1997-2000 et servir de socle à la Convention nationale d'objectifs et de gestion (COG) Cnaf – État* ». Il valorise la recherche de qualité et présente une « *stratégie pour progresser* ». Ce plan sera probablement le dernier d'une telle ambition et certainement un des derniers actes de la culture des périodes précédentes, lorsque la branche Famille, forte d'une dynamique spécifique, se donnait des moyens partagés et élaborés dans le réseau pour instaurer un dialogue de gestion avec l'État fondé sur une identité revendiquée.

De même, au plan du développement local, que les caisses étaient incitées à élaborer puis à mettre en œuvre, se substitue peu à peu le seul CPOG qui devient l'alpha et l'oméga de l'action des caisses. Ainsi, progressivement, à l'instrument de progrès qu'auraient pu constituer des relations contractuelles entre l'État et la Cnaf, d'une part, et entre la Cnaf et les caisses, d'autre part, se substitue une feuille de route nationale à décliner localement.

Le pilotage à distance des Caf par l'État via la Cnaf trouve également son illustration dans l'évolution des modes d'intervention de l'action sociale locale. Jusque-là, l'utilisation du fonds d'action sociale, certes encadrée, restait à la main des décideurs locaux. Désormais, son application relève de dispositifs de plus en plus normés et encadrés, les prestations de services. Si ces dernières sont déclinables localement, il reste que l'autonomie de mise en œuvre a succédé à l'autonomie d'élaboration ou de décision. Par ailleurs, évoluant comme l'État, les Caf ont cédé à la mise en concurrence via les appels à projets. Cela a inscrit les relations entre les Caf et leurs partenaires, souvent anciens, dans une logique d'encadrement, de dépendance voire de clientélisme, créant entre eux de potentielles concurrences.

Au paradigme initial de l'action publique, des caisses comme de leur tutelle, qui reposait sur le respect de la règle (du directeur de caisse au directeur de

“ *Au paradigme initial de l'action publique, des caisses comme de leur tutelle, qui reposait sur le respect de la règle (...), s'est substitué un nouveau paradigme fondé sur le respect de la procédure.* ”

cabinet, les compétences étaient celles du juriste), s'est substitué un nouveau paradigme fondé sur le respect de la procédure. Ainsi, après le développement de compétences liées à l'entrepreneuriat (gestion, management, créativité), l'heure est désormais au conformisme et au pilotage de *process*.

Et si, en action sociale, la logique du dispositif tend à remplacer la logique du développement, si en matière de travail social la logique d'offre de service se substitue à l'accompagnement ou au développement – des individus comme des territoires –, la gestion des prestations et plus largement celle des caisses s'applique à respecter processus, procédures et bonnes pratiques unifiées et uniformisées, entre lesquels les acteurs locaux recherchent, à défaut de pouvoir innover, des espaces d'autonomie.

Dans le même temps, ce « *gouvernement à distance* » (Epstein, 2005) s'accompagne d'une tension sur les moyens de gestion autant que d'intervention. Ainsi, les prestations nouvellement créées intègrent dès leur conception une hypothèse de sous-consommation, le ciblage (par événement, ressources, situation) n'étant plus suffisant pour garantir leur maîtrise et les prestations anciennes étant revisitées dans une logique de maîtrise des dépenses.

L'extrême volatilité de la législation applicable, la faible durée de vie des prestations créées, leur sophistication exigent des systèmes informatiques de plus en plus réactifs et performants. La tension sur les moyens de gestion opère un report de la charge de saisie des données sur des acteurs tiers, voire sur les bénéficiaires eux-mêmes, avec le risque d'accroître la distance vis-à-vis de l'utilisateur ou du partenaire, dont la proximité conditionnait jusque-là la raison d'être et la force des Caf.

Cette tension sur les moyens conduit à favoriser la massification des traitements par la segmentation des tâches et la mutualisation à des niveaux hétérogènes, tant la « taille critique » est différente selon ses objets (gestion de prestations, de services ou de fonctions support), morcelant les traitements, les services et donc la responsabilité finale des directeurs qui s'en trouve diluée ou éclatée. Aux relations de coopération volontaire entre pairs se substituent des relations de concurrence sur les marchés de service interne et, une fois celles-ci instaurées, de fournisseur à consommateur.

Dans ces conditions, le pilotage local glisse de plus en plus vers un suivi de conformité aux processus ou de suivi de l'atteinte de résultats d'écoulement de la charge. Le rapport lointain de ces indicateurs avec les missions confiées à la branche Famille éloigne dangereusement ses dirigeants des objectifs réels des politiques qu'elle porte. La tentative d'application à la branche de la logique « Lolf » des missions programmes, initiée par les réformes des lois organiques relatives aux lois de finances de 2001 et 2005, aurait permis une juste évaluation de l'action politique des Caf en intégrant une mesure de l'impact de leur travail sur la vie des allocataires et la validité des politiques décidées. Toutefois, elle a cédé la place à l'analyse de la maîtrise du risque essentiellement fondée sur des indicateurs d'activité et non de finalité.

\*\*\*

Les Caf n'ont pas échappé à l'emprise de la société du risque (Beck, 2001) et à ses avatars: l'assurance (raisonnable!) et la sécurisation... S'il ne saurait être question ici de contester l'effort de sécurisation et de certification des données entrantes ou les actions de lutte contre la fraude, on ne saurait pour autant taire l'ampleur des efforts et des moyens qui leur sont consacrés mais qui constituent un travail masqué aux yeux des décideurs et plus largement du grand public lequel n'en ressent les effets ni sur la qualité du service ni sur la confiance qu'il accorde au système.

La vigilance renforcée depuis 1994 de la Cour des comptes – pourtant présente dès 1950 – sur les organisations tétanise celles-ci ainsi que l'animation du réseau autour d'un objectif de certification des comptes, ce qui conduit l'organisme national à se doter de corps d'auditeurs très éloignés de leur réseau.

S'il perdurait, le poids des tensions sur les organismes locaux finirait par introduire de nouveaux modes de fonctionnement et de relations préjudiciables à l'efficacité globale du système. Les dirigeants d'organismes locaux, s'ils ont le sentiment d'être réduits à un rôle d'opérateur, risquent pour leur part d'afficher un sentiment d'impuissance en contradiction avec les résultats attendus. En effet, même si l'on peut imaginer (avec Albert Camus) les directeurs, tel Sisyphe, heureux de rouler la pierre des prescriptions nationales sur le rocher du processus, il est probable que les performances de la Branche seront d'autant plus fortes que

seront redonnés de réelles marges de manœuvre et des champs de responsabilité à des dirigeants qui, acteurs dans le système, pourront (tel Prométhée) contribuer à son évolution, qu'elle soit locale, régionale ou nationale.

Il est donc rassurant de penser que le 70<sup>e</sup> anniversaire de la Sécurité sociale, qui incite à renouer avec ses valeurs fondatrices et à faire vivre une solidarité à retrouver au sein même de cette institution et chez ses différents acteurs, peut permettre de réanimer l'esprit pionnier et innovant qui en avait fait un bien commun, porté, animé et revendiqué comme tel.

## Bibliographie

- Ancelin J. et Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 1997, **L'action sociale des Caf. Un siècle d'histoire**, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.
- Bauer M., 1997, « **Comment produire les dirigeants de demain? De la pratique à la théorie** » *Informations sociales*, n° 61, p. 124-130.
- Bauer M. et Laval C., 2002, « **Management public, management privé. Quelles convergences, quelles différences?** », *Informations sociales*, n° 101, p. 12-21 ; 2010, **Quelle ressource dirigeante pour le régime général de Sécurité sociale demain?**, rapport pour l'Union des caisses nationales de Sécurité sociale (Ucanss), disponible sur [http://andac.info/IMG/pdf/ressource\\_dirigeante\\_rg\\_rapport\\_bauer.pdf](http://andac.info/IMG/pdf/ressource_dirigeante_rg_rapport_bauer.pdf); 2014, « **Quelle ressource dirigeante pour quel cœur de métier du service public de la Sécurité sociale en 2025?** », *Regards*, avril, n° 45.
- Beck U., 2001, **La société du risque**, Éditions Aubier, coll. « Alto ».
- Chauvière M., 1992, « **Une culture du contrat** », *Informations sociales*, n° 19, p. 26-33.
- Dauphin S., 2011, « **Le sens du service public comme moteur de la performance. Entretien avec Dominique Libault** », *Informations sociales*, octobre, n° 167, p. 52-57.
- Epstein R., 2005, « **Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires** », *Revue Esprit*, numéro spécial, « Des sociétés ingouvernables? ».
- Lapôte M. et Perrien C., 2002, « **Diriger une Caf, une affaire d'entrepreneurs. Variations autour de quatre idéaux types** », *Informations sociales*, n° 101, p. 42-49.
- Laurent L., Serouart J.-M. et Vabre F., 2011, « **Manager le social dans la branche Famille: des enjeux politiques, gestionnaires et humains** », *Informations sociales*, n° 167, p. 96-102.
- Nezosi G. et Vérité C. (coord.), 2003, « **Les dirigeants de la branche Famille de la Sécurité sociale** », *Recherches et Prévisions*, décembre, n° 74, p. 3-70.
- Saint-Haon J., 1997, « **Les managers à la conquête du social. La rencontre de deux cultures** », *Informations sociales*, n° 61, p. 22-31.

## Jacques Hochard (1920-1998) : directeur de Caf, expert et militant

Moins médiatique que Roger Monnin ou Roland Lebel, respectivement président et directeur de l'Union nationale des caisses d'Allocations familiales (Uncaf), Jacques Hochard est une figure emblématique de la branche Famille de la Sécurité sociale au cours des années 1950 à 1970. Directeur de Caf dont le charisme s'impose à ses pairs, Jacques Hochard est un expert dont les travaux scientifiques ont marqué durablement la connaissance des politiques familiales et l'organisation des études au sein du réseau des Caf. (\*)

D'abord chef du personnel de la Caf de Paris, il est nommé sous-directeur de la Caf de Clermont-Ferrand en octobre 1947. Il développe le réseau des agents payeurs se rendant chez les allocataires pour distribuer les prestations en liquide. Devenu directeur de la Caf de Chambéry à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1950, il le restera jusqu'au début des années 1980.

Précurseur du développement d'une recherche appliquée au sein des Caf, son doctorat en économie à l'université de Grenoble obtient le prix du jury Uncaf, en 1956, pour son étude sur les prestations familiales pour les femmes seules, qui préfigure de près de vingt ans l'évolution des prestations en faveur des parents isolés. Excepté Roland Lebel, Jacques Hochard est le seul directeur de Caf à publier, à de nombreuses reprises, dans des revues comme *Droit social* au cours des années 1950 et 1960. Il est également un précurseur en matière de logement ou d'action sociale (Hochard, 1950). La Caf de Savoie est ainsi, dès les années 1950, un terrain d'expérimentation pour de nouveaux dispositifs comme les centres sociaux, dont l'expérience est présentée dans la revue *Informations sociales* (Hochard, 1958).

De sensibilité démocrate chrétienne, il s'engage au Centre démocrate de Jean Lecanuet. Il est maire de La Motte-Servolex (Savoie), petite commune de la périphérie de Chambéry, de 1968 à 1983 et conseiller général de 1966 à 1976, puis de 1982 à 1994. Il a également siégé au conseil régional Rhône-Alpes. Le centre social de la ville de La Motte-Servolex porte son nom.

### Jérôme Minonzio

(\*) Bordes P., 2012, « **La Caisse d'Allocations Familiales de l'Allier. Note historique 1946-1956** », Association régionale Auvergne pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale (ARAEHSS).

### Bibliographie

Hochard J., 1950, « **La politique de logement de la caisse d'allocations familiales de Chambéry** », *Informations sociales*, n° 18, p. 1272-1274, numéro spécial « Où en est la construction? ».

Hochard J., 1956, *Aspects économiques des prestations familiales*, thèse pour l'obtention du doctorat en science économique de l'université de Grenoble.

Hochard J., 1958, « **Le centre médico-social de Chambéry** », *Informations sociales*, n° 4, p. 60-66.

Hochard J., 1982, *Caisse d'allocations familiales de la Savoie: soixante années de service, 1922-1982*, Chambéry, caisse d'Allocations familiales de la Savoie.

# La transformation du pilotage de la Sécurité sociale: une expérience pour l'ensemble de l'action publique

Entretien avec **Dominique Libault**, directeur de l'École nationale supérieure de la Sécurité sociale (EN3S)

Entretien

*Le pilotage de la Sécurité sociale n'a plus grand-chose à voir avec ce qu'il était dans les années 1940 et 1950. Ancien directeur de la Sécurité sociale, Dominique Libault commente les enjeux des principales innovations intervenues depuis vingt ans: le vote du budget de la Sécurité sociale par le Parlement, la contractualisation entre l'État et les caisses nationales ainsi que le développement d'une fonction stratégique avec la création d'instances de réflexion et d'échanges (Conseil d'orientation des retraites (Cor), Haut Conseil de la Famille, etc.). La Sécurité sociale a fait figure de pionnière en expérimentant ces évolutions, désormais courantes dans l'action publique. Dominique Libault s'exprime également sur les réformes souhaitables en termes d'équilibre budgétaire, de transversalité des caisses et de mutualisation.*

## ► Informations sociales: Comment le pilotage de la Sécurité sociale a-t-il évolué depuis 1945?

**Dominique Libault:** Le pilotage de la Sécurité sociale s'est complètement transformé depuis sa création. Le premier élément à souligner est la dimension financière qui est devenue beaucoup plus prégnante, même si la question des déficits occupait déjà les débats parlementaires dans les années 1950. Peu à peu, les pouvoirs publics en sont venus à penser qu'il ne fallait pas simplement constater, après coup, des évolutions budgétaires et augmenter au fur et à mesure les cotisations – ce qui s'est fait pendant des années et des années... – mais que s'imposait un véritable pilotage financier – une notion qui est apparue ensuite, notamment avec les ordonnances de 1967. L'idée était de confier aux partenaires sociaux le soin d'équilibrer le budget des différents régimes. C'était très net dans le texte sur la Caisse nationale d'Assurance maladie (Cnam) qui prévoyait que les partenaires sociaux étaient censés prendre des dispositions pour équilibrer le budget. Comme cela n'a jamais fonctionné, d'autres modes de pilotage ont été introduits. Le premier a été en 1979 la création de la commission des comptes de la Sécurité sociale, où pour la première fois l'ensemble des comptes était rendu public de manière globale, cohérente et transparente. Mais cela ne se traduisait pas par un système de décision ni par une association du Parlement.

L'étape ultérieure est venue avec les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) en 1995. Ces dernières s'expliquent par le contexte financier ainsi que par l'universalisation progressive de la Sécurité sociale, qui a amené l'autorité légitime et démocratique au sein de l'État à revendiquer une place plus importante dans la prise de décision.

Les LFSS fixent des objectifs financiers, en recettes, en dépenses et en solde, ce qui est nouveau par rapport au travail de la Commission des comptes qui ne faisait que constater *ex post*. Ces objectifs sont documentés précisément – beaucoup plus qu'en loi de finances de l'État – et font l'objet de mesures votées par le Parlement. C'est un changement majeur, qui sera complété par la réforme de la loi organique relative au financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005, laquelle introduit une dimension pluriannuelle très importante. En outre, elle crée les programmes de qualité et d'efficacité (PQE), qui mettent en rapport les masses financières dépensées et les résultats obtenus en termes de performance sociale ou économique.

La deuxième évolution majeure du pilotage concerne les Conventions d'objectifs et de gestion (Cog), qui régissent les relations entre l'État et les caisses nationales de Sécurité sociale depuis 1995. Depuis 1945, ces relations étaient fondées sur une tutelle *a priori*, exercée dans un premier temps par les directions régionales de la Sécurité sociale (les DRSS) puis par les directions régionales de l'Action sanitaire et sociale (Drass). Ce contrôle, parfois tatillon, s'exerçait sur les budgets ou les décisions concernant les personnes. Le changement avec les Cog a permis de passer à une dimension objectifs/résultats, qui était à l'époque assez neuve dans la sphère publique. La Sécurité sociale a ainsi été pionnière dans l'utilisation de cette démarche d'analyse de la performance qui s'est diffusée ensuite à l'ensemble de l'action publique. Cette réforme s'est traduite par un large abandon de la tutelle *a priori*, par la fixation d'objectifs de résultats pluriannuels et l'allocation de budgets de gestion qui sont alloués en fonction de ces objectifs, dont l'atteinte est suivie par des indicateurs qui donnent lieu à une évaluation.

Cette révolution des Cog a porté sur la relation entre l'État et le service public de la Sécurité sociale mais aussi sur le pilotage des branches, à travers le rapport national/local. En effet, la logique contractuelle entre l'État et les caisses nationales se décline pour chaque branche au niveau local entre la caisse nationale et les caisses locales. La culture de l'institution marquée par la déconcentration a certes été remise en cause, mais il faut souligner la recherche d'une véritable autonomie de gestion de chaque branche pour atteindre les objectifs définis en commun avec l'État.

Il faut insister également sur la logique de la contractualisation. Ces contrats ne sont pas imposés par l'État mais ils doivent être cosignés avec l'ensemble des acteurs, y compris les partenaires sociaux des conseils des caisses. Cela a été très structurant à la fois dans l'évolution des réseaux mais aussi dans la relation entre l'État et le service public de la Sécurité sociale. Et je crois pouvoir dire que cela a amélioré le climat entre l'État et la Sécurité sociale.

Le troisième élément de pilotage nouveau par rapport à 1945 concerne les hauts conseils. Si la LFSS concerne les décisions immédiates et la COG l'évolution du service public, un troisième niveau correspond à la nécessité stratégique de penser l'avenir, essentielle pour le pilotage. Pendant longtemps, cette fonction stratégique a été sous la IV<sup>e</sup> République incarnée par le Commissariat général du Plan mais elle était tombée un peu en désuétude. Le premier haut conseil instauré a été, en 2000, le Conseil d'orientation des retraites (Cor); ont suivi le Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie, le Haut Conseil de la famille puis le Haut Conseil du financement de la protection sociale (2012). Ces instances, qui réunissent experts, partenaires sociaux et membres de l'administration, sont consacrées à la réflexion « à froid » sur des sujets fondamentaux de la protection sociale. Cette vision stratégique de long terme incarnée par ces hauts conseils est devenue de plus en plus prégnante. Les projections démographiques en matière de retraites étaient pratiquement inexistantes jusqu'à l'avènement du Cor. Elles sont désormais fournies à un rythme annuel grâce au Cor et au Comité de suivi des retraites (CSR), présidé par madame Yannick Moreau. On voit bien désormais l'inscription de ces stratégies de sécurité sociale sur le long terme, alors qu'elles ont fait défaut pendant des décennies.

► **IS: Du point de vue du pilotage budgétaire, quel est le rôle de la Direction de la Sécurité sociale (DSS)?**

**D. L. :** Ces évolutions ont bien évidemment changé la posture de la DSS vis-à-vis des caisses mais surtout au sein de l'État. La DSS a reçu la mission de préparer tous les ans la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), une mission très structurante pour son fonctionnement. Au sein de l'État, les relations ont profondément changé entre la DSS et la direction du Budget. La DSS a été pendant longtemps une direction plutôt juridique, sous la houlette de membres du Conseil d'État, tels Pierre Laroque, Jacques Doublet... Elle a progressivement pris en charge la dimension financière, et c'est vraiment la réforme de 1995 et la création de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) qui lui a permis de devenir une direction de finances publiques à part entière, avec les aspects prévisions, préparation des mesures et l'aspect de pilotage complet. Depuis 2009, le rattachement de la DSS à la fois au ministre en charge des Affaires sociales et au ministre des Comptes publics permet à la DSS d'avoir accès aux deux « hémisphères » de l'État. C'est la seule administration centrale qui peut avoir un dialogue direct et permanent avec le ministre des Comptes publics et le ministre en charge des Affaires sociales.

Cela a conforté une particularité de la DSS: cette direction porte des sujets financiers aussi bien que des politiques sociales alors que, généralement, les directions budgétaires sont séparées au sein de l'État des directions de politiques publiques. C'est une grande originalité de la DSS et, à mon sens, une grande force, car cela l'oblige à internaliser les arbitrages et à trouver elle-même des cohérences et des compromis entre ses stratégies de politique publique et les contraintes financières. Cela fait gagner énormément de temps, d'une part, et lui donne d'autre part beaucoup de poids lorsqu'elle formule ses propositions, compte tenu de cette capacité forte à peser les sujets de finances publiques et les sujets de politiques sociales, dans une

période où les montants dépensés en matière de protection sociale et les recettes correspondantes ont évolué de manière considérable. Par rapport aux années 1950, la direction de la Sécurité sociale « pèse » ainsi beaucoup plus et dispose d'un outil législatif annuel.

Par ailleurs, la nature des problèmes traités a changé. Pendant des décennies, il s'agissait de construire des mesures nouvelles – du « grain à moulin », comme disait André Bergeron. Aujourd'hui, il s'agit de construire des mesures d'économie et cela demande beaucoup de professionnalisme ainsi que de travail en amont pour concevoir des mesures qui tiennent la route, à la fois politiquement, socialement et économiquement. Le défi consiste à concevoir des mesures que le politique peut assumer mais ne peut pas concevoir par lui-même. Il a absolument besoin d'une administration forte. L'originalité de la DSS fait gagner beaucoup de temps pour les arbitrages. Souvent, le projet de LFSS reprend les positions de la DSS élaborées en amont. Parfois aussi, certains cabinets n'aiment pas trop cela, car ils sont partiellement déchargés de ce qui constitue leur raison d'être, à savoir la fonction d'arbitrage et de synthèse, même si, naturellement, c'est toujours le politique qui décide.

► ***IS: N'y a-t-il pas une contradiction entre ces deux dimensions politiques et financières au sein même de la direction? Cette double casquette est-elle, parfois, difficile à assumer?***

**D. L.:** Sur certains sujets compliqués, les débats existent. Mais la clé de la réussite est l'anticipation. Si on est à la remorque ou dans le déni, les choix qui s'offrent à vous ne peuvent être que mauvais. Alors que si on anticipe, on peut beaucoup plus facilement concilier ces deux objectifs. Pensons par exemple à la politique des retraites. La France n'a pas encore beaucoup anticipé même si, heureusement, elle a commencé des réformes depuis 1993. Plus on anticipe, plus on peut prendre une décision comme l'allongement de la durée des cotisations, à laquelle, *in fine*, à peu près tout le monde s'est rallié. Si elle est annoncée suffisamment tôt aux générations concernées, une telle décision est beaucoup moins traumatisante ou problématique en termes sociaux qu'une remise en cause radicale des pensions, comme ce qui est discuté aujourd'hui en Grèce.

► ***IS: Mais dans toutes les évolutions que vous décrivez, le poids pris par l'État n'est-il pas trop important par rapport au modèle initial de la Sécurité sociale, sans doute plus équilibré et plus paritaire?***

**D. L.:** Ce poids important de l'État résulte de l'universalisation de la protection sociale, de l'obligation de mener des réformes douloureuses et de l'échec du système de 1967. Il faut aussi savoir que les pouvoirs dévolus aux conseils par les ordonnances de 1967 n'ont jamais été exercés. Il ne faut pas imaginer une période antérieure – pour ce qui concerne le régime général – où les partenaires sociaux auraient exercé des responsabilités pour atteindre des équilibres financiers, comme ils le font du reste – avec un esprit de responsabilité qu'il faut saluer – à l'Unédic <sup>(1)</sup> ou à l'Agirc-Arrco <sup>(2)</sup>. Cela ne s'est jamais passé comme cela pour le régime général. C'est toujours l'État qui a exercé ces responsabilités. Simplement, au fur et à mesure, il les exerce de manière plus ordonnée et plus programmatique. Cette évolution

s'est faite également dans un contexte d'évolution de régimes professionnels vers une solidarité nationale, vers des régimes clairement universels comme la Famille depuis 1977 ou la Maladie, depuis la création du régime de la Couverture maladie universelle en 2000. Mais, même dans les autres régimes, la solidarité nationale s'exprime à travers tous les transferts de compensation, voire les attributions de subventions de l'État, qui permettent aux régimes professionnels de retraite dans des professions en déclin démographique de perdurer. Solidarité nationale et volonté d'anticipation sont les deux maîtres mots.

Par rapport à d'autres systèmes étrangers qui ont aussi évolué vers l'universalité et vers la solidarité nationale, le pilotage du système français a gardé une spécificité « Sécurité sociale ». L'universalité et la solidarité nationale ne se sont pas traduites par une banalisation du budget de la Sécurité sociale dans les comptes de l'État – l'existence même des lois de financement de la Sécurité sociale le prouve. Il s'agit d'un choix très affirmé de ne pas internaliser le processus au sein des lois de finances de l'État et de maintenir une identité distincte. De même, au sein de l'État, ce sont des directions et des ministères différents qui assurent les responsabilités en matière de Sécurité sociale comme de finances publiques de l'État, la direction de la Sécurité sociale d'une part et la direction du Budget d'autre part. Ce découplage du pilotage des politiques publiques et du service public a été un facteur essentiel de la modernisation – à mon sens réussie – de la Sécurité sociale. L'État est présent mais laisse vraiment exister ce service public, avec des directions propres, des conseils, des agents de droit privé. C'est une originalité dans l'organisation de la puissance publique de la République française. Cette évolution du pilotage de la Sécurité sociale est intéressante à analyser et devrait être regardée avec attention, car il fonctionne relativement bien par rapport à d'autres domaines de la sphère publique. Il a été précurseur à bien des égards et devrait être davantage étudié par les autres acteurs de l'action publique et les sciences de gestion.

En revanche, ce qui peut manquer aujourd'hui dans le pilotage des caisses nationales, c'est une dimension territoriale. Il ne fait pas assez de place aux aspects de l'organisation au niveau local. C'est évident en matière de santé. Aujourd'hui, les caisses d'assurance maladie doivent beaucoup plus travailler avec les agences régionales de santé. Répondre à des besoins sanitaires, c'est bien sûr solvabiliser mais c'est, aussi, organiser l'accès à l'offre de soins. Il faut travailler de pair sur ces deux dimensions. Compte tenu des risques, si ce n'est de fractures territoriales, à tout le moins d'écart croissants entre les territoires en France – certains étant très appauvris par rapport à d'autres plus riches –, il est essentiel que les politiques de Sécurité sociale soient aussi des politiques territoriales. Des efforts peuvent être faits pour mieux articuler les politiques de réseaux et les politiques territoriales. Sinon, le risque pour la Sécurité sociale est que des collectivités locales récupèrent tel ou tel aspect de stratégie de politiques publiques. Cela ne serait pas une bonne chose, car ces politiques publiques ont de telles contraintes financières, notamment le vieillissement, qu'il n'est pas possible que ces collectivités territoriales puissent porter ces politiques.

► **IS: Les hauts conseils sont souvent largement ouverts en terme de représentation, en tout cas pour ce qui concerne les partenaires sociaux. Quel regard portez-vous sur le dialogue entre les partenaires sociaux aujourd'hui? Vous semble-t-il satisfaisant?**

**D. L.:** Au niveau des hauts conseils, cela se passe plutôt bien; les uns et les autres sont satisfaits de ces formules et de ces lieux de réflexion partagée. Est-ce que cela débouche sur un dialogue satisfaisant? La réponse est plus compliquée. Ces réflexions partagées au moment des prises de décision ne changent pas grand-chose aux prises de position des uns et des autres. Il reste très difficile en France d'élaborer des stratégies partagées, par exemple sur l'évolution des retraites. La création du Cor n'a pas modifié les clivages qui existaient sur la question de la retraite, alors que dans d'autres pays il est davantage possible de trouver des formes de consensus. Mais nous arrivons quand même à faire des réformes et ces hauts conseils constituent un atout. Dans le secteur de la Maladie, les évolutions sont plus positives. Les points de vue sur la nécessité de la maîtrise des dépenses de santé se sont rapprochés, alors qu'il n'y avait pas du tout de consensus il y a vingtaine d'années. La nécessité de la maîtrise des dépenses de santé ne suscite plus aujourd'hui que de faibles débats. Sur la Famille, on rencontre toujours forcément des clivages.

► **IS: Cette meilleure information ne concerne-t-elle pas aussi le Parlement qui peut avoir ainsi une réflexion stratégique?**

**D. L.:** Le Parlement bénéficie du travail de ces hauts conseils, mais aussi de celui de la Cour des comptes, qui, du fait des lois de financement, a changé son mode de travail et sa production, notamment avec le rapport annuel relatif à la loi de financement, qui est né de la loi de financement de la Sécurité sociale. Le Parlement dispose de nombreuses sources pour éclairer ces décisions. Toutefois, le nombre de parlementaires réellement investis sur ces sujets reste relativement limité. De plus, ils n'arrivent pas toujours à réellement tirer profit de l'ensemble des productions qui leurs sont proposées, comme les programmes de qualité et d'efficacité (PQE) annexés à la loi de financement, qu'ils utilisent peu en réalité. Ceux-ci permettraient pourtant des débats plus riches et non exclusivement financiers, en mettant en regard les performances du système et les dépenses. Il est sans doute possible d'améliorer les débats en amont du vote de la LFSS.

► **IS: Quelles sont les pistes d'évolution possibles pour la gouvernance de la Sécurité sociale aujourd'hui?**

**D. L.:** Deux sujets me tiennent à cœur. Concernant la loi de financement de la Sécurité sociale, sa faiblesse reste l'absence d'obligation de voter une loi de financement en équilibre structurel. Depuis des années, la Sécurité sociale est toujours en déficit, ce qui génère de la dette. Ce n'est pas un problème lié principalement aux politiques de Sécurité sociale telles qu'elles sont menées dans ce pays mais plutôt à la rapidité avec laquelle les réformes ont été menées et la réactivité par rapport aux déficits. Autrement dit, à plusieurs reprises, on a attendu trop longtemps avant de prendre les mesures nécessaires. Il faut une contrainte *supra* politique – voter la loi de finance en équilibre – afin que celle-ci remplisse tout son rôle. Le budget de la Sécurité sociale ne doit pas être voté en équilibre conjoncturel, car il faut qu'elle puisse jouer

son rôle d'amortisseur social en bas de cycle économique. Un déficit conjoncturel momentané n'est pas du tout inconvenant. En revanche, on ne devrait pas être dans une situation de déficit structurel qui se prolonge d'année en année. Voter un budget en équilibre structurel signifie également qu'en haut de cycle économique, on doit mettre des réserves de côté pour faire face aux situations de bas de cycle. Cette première réforme est éminemment souhaitable, sinon indispensable.

La deuxième réforme concerne les conventions d'objectifs et de gestion. Il s'agit de faire une COG globale du service public de la Sécurité sociale. Celui-ci doit fonctionner de plus en plus de manière transversale pour réaliser des économies de moyens, pour être efficace dans l'accès aux droits, dans la lutte contre la fraude et pour être plus visible et mieux incarné pour l'ensemble de la population, qui a du mal à identifier l'ensemble qu'on appelle « Sécurité sociale ». Outre la dénomination des caisses, l'existence d'une COG globale de la Sécurité sociale permettrait de tracer des axes de travail en commun et de mutualisation pour de nombreux projets. De plus en plus, nous sommes obligés de créer des structures favorisant le travail en commun entre différents partenaires, comme les groupements d'intérêt public (GIP) sur les retraites, sur la modernisation de la déclaration sociale. Ces structures sont de plus en plus indispensables. Si cette COG ne voit pas le jour très prochainement, un scénario plus radical pourrait intervenir: le retour à la caisse nationale de Sécurité sociale d'avant 1967. Il permettrait d'accroître les gains de productivité par la mutualisation qu'il faut regarder désormais avec attention.

► **IS: Est-on si sûr que les choix organisationnels de ces vingt dernières années ont réellement permis de faire baisser les coûts de gestion des caisses?**

**D. L.:** Des progrès importants ont été faits par le rapprochement des coûts de gestion des différentes caisses. C'est une vraie rupture avec l'évolution des coûts de gestion avec la diminution des effectifs sans qu'il soit porté atteinte jusqu'à présent à la qualité du service. Jusqu'à présent, les évolutions sont plutôt positives. Ma question est plutôt de savoir jusqu'où les gains de productivité sont possibles par le rapprochement des réseaux. Je n'ai pas de réponse définitive à ce sujet. Il est probable que les pouvoirs publics demanderont à la Sécurité sociale des gains de productivité supplémentaires dans les années à venir. Les mutualisations sont l'un des moyens pour y parvenir. Pensons à ce qui relève de l'accès aux droits. Au-delà du pilotage et de l'organisation, cela nécessite sans doute une simplification du droit lui-même, par exemple dans la définition des revenus pris en compte pour calculer les droits d'une personne. La multiplicité des formes d'appréhension des revenus, que ce soit en terme d'année glissante ou d'année civile, et la liste variable des revenus, pris en compte ou non, compliquent énormément les choses. Supposons que nous arrivions à simplifier cela: il y aurait ainsi un lieu unique de gestion des droits sociaux, ce qui représentera une simplification pour les personnes et pour l'ensemble du système. Ce genre de piste doit être examiné sans tabou.

Propos recueillis par Jérôme Minonzio.

## Notes

---

1 – L'acronyme « Unédic », marque déposée depuis 2001, désigne l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, association chargée par délégation de service public de la gestion de l'assurance chômage en France.

2 – L'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) est le régime de retraite complémentaire de tous les salariés du secteur privé, quel que soit leur statut (cadre, intermittent, apprenti...). En complément de l'Arrco, l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) est le régime de retraite complémentaire des salariés cadres.

# Partie 3



# LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

---

Partie 3

**Les Français et la Sécurité sociale dans les grandes enquêtes nationales et internationales. Un soutien fort et durable**  
Frédéric Gonthier

**L'évolution du regard des Français sur les politiques familiales depuis trente ans**  
Nelly Guisse et Sandra Hoibian

## *Entretien*

**Protéger et/ou réduire les inégalités:  
l'avenir du système de Sécurité sociale français**  
Entretien avec Timothy B. Smith  
Réalisé par Bruno Valat

**Contrepoint:** *Peut-on quitter la Sécurité sociale?*, Pierre Grelley

**Une lecture genrée de la Sécurité sociale, soixante-dix ans après sa fondation: quel bilan pour l'égalité des femmes et des hommes?**  
Hélène Périvier

**Contrepoint:** *Le numéro Insee a une histoire*, Alain Vulbeau

**Sécurité sociale et transformation des rapports entre les générations**  
Anne-Marie Guillemard

# Les Français et la Sécurité sociale dans les grandes enquêtes nationales et internationales. Un soutien fort et durable

Frédéric Gonthier – politiste



*L'efficacité de la Sécurité sociale est souvent l'objet de critiques dans les débats publics. Les grandes enquêtes d'opinion nationales et internationales montrent que les Français restent très attachés à leur système de protection sociale. Cette adhésion à la solidarité n'est pas une exception à l'échelle européenne. À rebours de ce que l'on appelle parfois le « consensus libéral » des élites européennes, les grandes enquêtes renvoient l'image d'un large consensus populaire sur les grandes fonctions de la Sécurité sociale.*

Depuis le début des années 1980, l'État-providence et la Sécurité sociale sont confrontés à des critiques récurrentes, qui sont parfois devenues des lieux communs dans les débats politiques et les discours médiatiques. Pour certains, l'État-providence souffrirait d'une profonde crise de légitimité: la solidarité nationale fondée sur un système juridique de protection collective ne serait plus adaptée à la progression des valeurs individualistes (Rosanvallon, 1981). Pour d'autres, la société française serait minée par une défiance généralisée: les logiques étatistes et corporatistes, au cœur du modèle social national, contribueraient à affaiblir le civisme et la solidarité collective en institutionnalisant des différences statutaires entre citoyens (Algan et Cahuc, 2007). D'autres insistent davantage sur les conséquences dysfonctionnelles de la protection sociale pour l'économie: le développement de la Sécurité sociale entraînerait des demandes de prise en charge toujours plus importantes de la part des citoyens; il y aurait alors une « surcharge étatique » (Crozier *et al.* 1975) qui tirerait vers le bas les performances économiques – surcharge dont le « trou de la Sécu » constitue une illustration tout aussi répandue que fantasmée (Duval, 2007).

Il est vrai que les transformations du marché du travail, l'allongement de l'espérance de vie, l'évolution des modèles familiaux ou l'effritement des solidarités de classe placent les États-providence européens face au défi de « nouveaux risques sociaux » liés à l'exclusion et à la précarité (Taylor-Gooby, 2005; Armigeon et Bonoli, 2006). Il est également avéré que la baisse des recettes publiques, le coût des prestations sociales et la pression fiscale renforcée

en période d'austérité se conjuguent pour entraîner des effets ciseaux qui mettent en tension tant la justice sociale que l'efficacité économique (Grobon, 2014).

On peut néanmoins se demander si les Français sont sensibles aux discours pessimistes, et d'inspiration souvent libérale, sur la Sécurité sociale. La réponse à cette question est clairement négative: les grandes enquêtes d'opinion, qu'elles soient nationales ou internationales, donnent à voir une forte adhésion des Français à leur système de protection sociale. Mieux, alors que ce soutien pourrait être fragilisé par la crise économique, il ne semble pas vraiment entamé par la Grande Récession amorcée en 2007-2008, même si l'universalité des prestations est de plus en plus questionnée. On aurait d'ailleurs tort d'y voir une exception française: ce ne sont pas seulement les Français mais aussi une grande majorité d'Européens qui se révèlent très attachés à un État-providence capable de les protéger des risques sociaux.

### La solidarité collective à l'épreuve de la crise économique

Les opinions des Français à l'égard de la protection sociale peuvent tout d'abord être analysées, à l'échelle nationale, par le biais du Baromètre social de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (Drees), rattachée au ministère des Affaires sociales et de la Santé. Réalisée chaque année depuis 2000, cette grande enquête d'opinion met en lumière plusieurs facettes de l'attachement au système de protection sociale <sup>(1)</sup>. En premier lieu, la proportion des enquêtés qui trouvent normal que la France consacre un tiers du revenu national au financement de la protection sociale est élevée, de l'ordre de trois Français sur cinq en 2014. Cette proportion est en légère baisse depuis 2009, mais elle est plus forte aujourd'hui qu'en 2000.

Ensuite, les Français demeurent très attachés au caractère public et à la visée universaliste de la Sécurité sociale. En 2013, 92 et 90 % pensent respectivement que le système d'assurance maladie et le système d'assurance vieillesse doivent « *rester essentiellement publics* ». Et 72 % déclarent préférer maintenir le système actuel d'assurance maladie plutôt que de rompre le principe de solidarité en faisant davantage cotiser les personnes qui coûtent plus cher, ou en ciblant les prestations sur les personnes atteintes de maladies graves.

“ (...) Français demeurent très attachés au caractère public et à la visée universaliste de la Sécurité sociale. ”

Au total, c'est à une forme « *d'exemplarité* » (Grobon, 2014) du modèle social national que les Français semblent adhérer. 80 % d'entre eux sont du reste d'accord avec l'affirmation selon laquelle le système de sécurité sociale français « *peut servir de modèle à d'autres pays* ». Cette bonne opinion est assez consensuelle, peu clivée par des caractéristiques comme le genre, l'âge, le niveau de diplôme, la profession et le niveau de revenus ou la dépendance aux aides sociales. Le statut d'emploi joue davantage: on valorise plus volontiers le modèle social national quand on est salarié du public; ce qui suggère que l'attachement à la Sécurité sociale n'est pas lié au seul degré de vulnérabilité sociale.

### Des attentes grandissantes en termes d'efficacité et de conditionnalité des prestations sociales

Si les trois quarts des Français estiment aujourd'hui que la Sécurité sociale « fournit un niveau de protection suffisant », son efficacité n'en est pas moins questionnée, tout particulièrement depuis la crise économique de 2008. En 2013, 85 % des répondants au baromètre Drees considèrent ainsi que « les dépenses sont trop élevées car le système n'est pas bien géré ». Et en 2014, 67 % pensent que le système de protection sociale « coûte trop cher à la société ». Cette dernière affirmation est plus prononcée parmi les actifs et les bénéficiaires de prestations familiales. En tant que cotisants ou ayants droit, ils sont probablement plus sensibles à l'effectivité des politiques sociales (*i.e.*, le fait de toucher les « bons » publics et de limiter les abus) et à leur efficacité (*i.e.*, le fait d'atteindre ces objectifs en employant au mieux les ressources disponibles) <sup>(2)</sup>.

Les opinions sur l'impact économique du financement de la protection sociale sont plus partagées. En 2014, 51 % des Français croient qu'il alourdit la dette publique et freine la sortie de crise. À l'inverse, 45 % considèrent que la Sécurité sociale amortit les effets de la crise économique. Cette dernière opinion, en recul de six points depuis 2009, ne varie cependant pas en fonction des revenus. Et elle n'est qu'un peu plus marquée chez les chômeurs, les retraités et les bénéficiaires du RSA; ce qui confirme que le soutien à la Sécurité sociale ne dépend pas uniquement de la propension à en bénéficier.

Surtout, depuis 2010, les Français sont de plus en plus nombreux à trouver que les prestations sociales devraient être réservées à ceux qui cotisent (Grobon et Perron-Bailly, 2015). Cette tendance concerne d'abord les retraites et les allocations chômage, dont 50 et 44 % des Français pensent respectivement qu'elles ne devraient bénéficier qu'aux cotisants (voir graphique 1) soit, dans les deux cas, une augmentation de vingt points entre 2010 et 2014. L'augmentation est plus modérée, mais réelle, de l'ordre de dix points, pour les allocations familiales et l'assurance maladie. Près d'un quart des Français trouvent qu'il faudrait les accorder seulement aux personnes ayant cotisé.

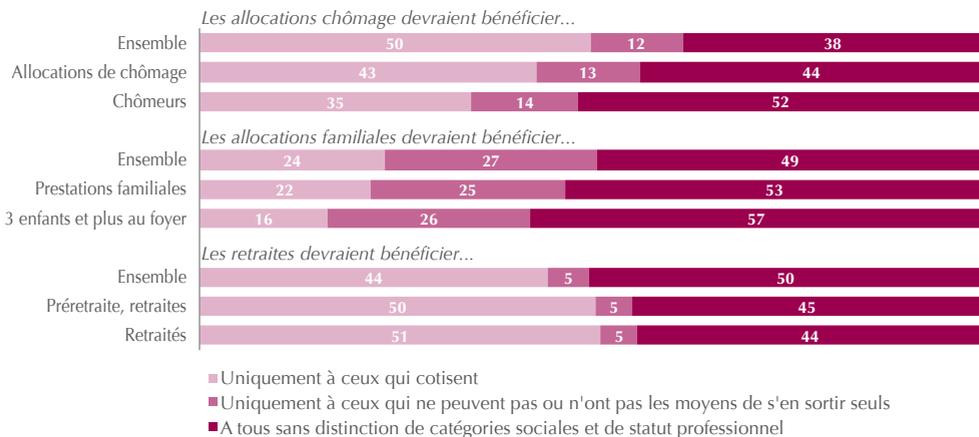
La part des Français considérant que les allocations sociales devraient bénéficier à tous étant stable de 2004 à 2008-2010, on peut lire dans le récent recul du soutien aux prestations universelles une conséquence directe de la Grande Récession. En temps de crise économique, l'opinion devient moins généreuse. Elle adopte une conception plus étroite de la justice sociale, davantage fondée sur le principe d'une stricte réciprocité entre contributions et rétributions que sur la reconnaissance inconditionnelle des besoins. Ne sont alors considérées comme bénéficiaires légitimes de la solidarité collective que les personnes apportant une contribution suffisante à l'économie <sup>(3)</sup>.

Ce constat peut être affiné. Les chercheurs en sciences sociales ont montré de longue date que les individus expriment facilement des opinions désintéressées quand on leur pose des questions un peu abstraites mais qu'ils défendent leurs

intérêts matériels lorsque les questions comportent des enjeux qui les concernent personnellement. Il faut donc distinguer entre une adhésion très générale aux politiques sociales et les préférences individuelles à l'égard de telle ou telle mesure des programmes sociaux (Kumlin, 2007). Le baromètre Drees documente précisément la composition des ressources économiques des ménages. Le graphique 1 permet d'évaluer l'impact des intérêts personnels sur les opinions concernant l'universalité de différentes prestations. Sans surprise, les individus sont moins enclins que la moyenne à réserver aux cotisants des prestations dont ils bénéficient eux-mêmes. C'est typiquement le cas des personnes au chômage: 50 % des enquêtés pensent que les allocations chômage ne devraient profiter qu'aux cotisants, contre seulement 35 % des chômeurs et 43 % des enquêtés vivant dans un ménage ayant perçu des allocations chômage au cours des douze derniers mois. Mais les bénéficiaires des prestations sociales ne veulent pas pour autant cibler les plus démunis. Ils privilégient au contraire une approche plus universaliste des prestations qui leur sont allouées.

Si les publics les plus vulnérables ne sont pas totalement désintéressés, surtout en temps de crise économique, ils ne sont pas non plus complètement égoïstes et individualistes. On a ici une illustration de ce que les chercheurs appellent un « *policy feedback* » : les politiques sociales affectent les ressources matérielles et transforment les cadres de pensée des individus (Pierson, 1993). En l'occurrence, le fait de bénéficier de certaines aides sociales rend plus sensible à leur caractère universel.

**Graphique 1. Opinions des Français sur l'universalité de différentes prestations sociales en 2014 (en %)**



Source: ministères chargés des Affaires sociales et de la Santé, *Baromètre IFOP/BVA pour la Drees, 2014*.

Note de lecture: 44 % des enquêtés pensent que les retraites ne devraient bénéficier qu'aux cotisants. C'est le cas de 51 % des retraités et de 50 % des enquêtés vivant dans un ménage ayant perçu une pension de retraite ou de préretraite au cours des douze derniers mois.

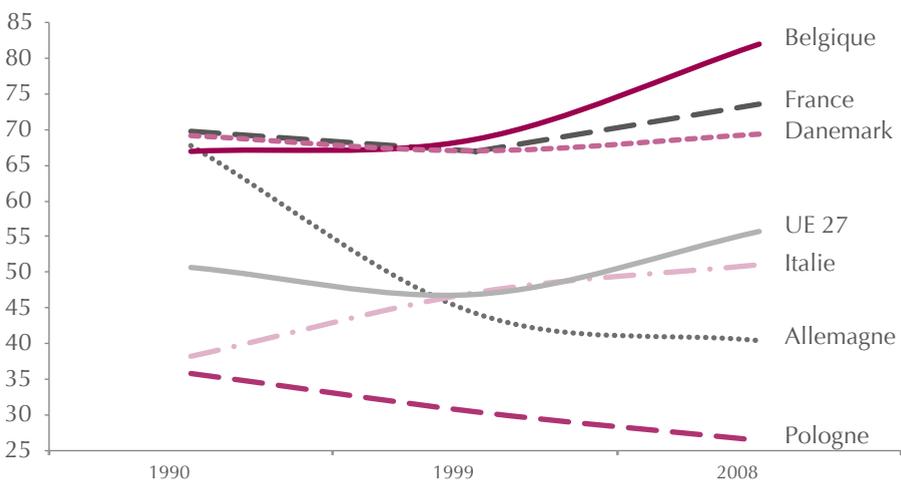
## Les Français et la Sécurité sociale, une exception européenne ?

### Des Français plus confiants que leurs voisins européens dans le système de sécurité sociale

Examinons maintenant les transformations sur le plus long terme des opinions des Français à propos de la Sécurité sociale. L'enquête sur les Valeurs des Européens (European Values Study) constitue ici une source d'information précieuse <sup>(4)</sup>. Elle interroge depuis 1990 le degré de confiance dans différentes institutions publiques. Le graphique 2 met en évidence l'évolution du pourcentage d'individus qui déclarent accorder une « grande confiance » et une « certaine confiance » au système de sécurité sociale en France, dans plusieurs autres pays d'Europe et à l'échelle de l'Union européenne (à 27). Les résultats infirment largement la thèse d'un sentiment de défiance à l'égard de la Sécurité sociale : près des trois quarts des Français interrogés en 2008 lui accordent une confiance importante <sup>(5)</sup>.

Cette confiance des Français est loin de se contracter. Elle tend même à progresser entre 1999 et 2008, aussi bien en France que dans l'ensemble de l'UE. Contrairement à l'idée reçue selon laquelle les Français donneraient moins de crédit à leurs institutions publiques que les autres Européens, ils se situent ici bien au-dessus de la moyenne européenne. La confiance des Français dans la Sécurité sociale excède de beaucoup celle de leurs voisins allemands, laquelle a d'ailleurs fortement chuté après la réunification. Elle surclasse même légèrement celle des Danois, dont le système de protection sociale est pourtant souvent présenté comme de meilleure qualité, et n'est devancée que par la Belgique <sup>(6)</sup>.

Graphique 2. Évolution de la confiance dans la Sécurité sociale en Europe depuis 1990 (en %)



Source : *European Values Study*, 1990-2008.

Note de lecture : en 2008, 74 % des Français accordent une grande ou une certaine confiance à la Sécurité sociale. À la même date, c'est le cas de 26 % seulement des Polonais.

### Les grandes fonctions de la Sécurité sociale plébiscitées par les Européens

Ces résultats convergent avec d'autres enquêtes internationales. Dans le module « Rôle du gouvernement » de *l'International Social Survey Programme (ISSP)* (conduit en 1985, 1990, 1996 et 2006) et dans le module « Attitudes à l'égard de l'État-providence » de la *European Social Survey (ESS)* (réalisé en 2008) <sup>(7)</sup>, on demande notamment aux enquêtés quel périmètre de responsabilités devrait être donné à l'État. Dans les deux enquêtes, les grandes fonctions de la Sécurité sociale (protection contre les risques liés à la maladie, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage ou la charge d'enfants) sont plébiscitées partout en Europe.

Selon l'ISSP, assurer les soins de santé, garantir un niveau de vie décent pour les personnes âgées et garantir un logement décent pour les démunis sont les fonctions les plus volontiers confiées à l'État. En 2006, respectivement 93, 92 et 86 % des Français considèrent que ces fonctions devraient « *tout à fait* » ou « *probablement incomber à l'État* ». Les Français affichent d'ailleurs ici des niveaux de soutien proches de la moyenne européenne (97, 97 et 85 %). L'assurance d'un niveau de vie décent pour les chômeurs et la garantie d'un emploi pour tous sont moins mentionnées, avec respectivement 68 % en France (vs 74 % en Europe) et 64 % (vs 76). Ces deux responsabilités sont d'ailleurs moins soutenues en 2006 qu'en 1996, probablement en lien avec le durcissement du marché du travail et la montée en puissance des discours insistant sur la responsabilité personnelle des chômeurs.

L'ESS de 2008 livre des résultats analogues. Sur une échelle indiquant le degré auquel un domaine devrait relever de la responsabilité de l'État (de 0 pour « *pas du tout* » à 10 pour « *entièrement* »), le fait de garantir les soins médicaux adaptés aux malades (8 en France vs 8,6 % en Europe), un niveau de vie convenable aux personnes âgées (8 vs 8,5 %) et un congé payé pour les gens qui doivent temporairement s'occuper de malades dans leur famille (7,2 vs 7,8 %) réalisent des scores particulièrement importants au niveau européen. Les moyennes nationales sont moins fortes, mais tout de même élevées, pour la garantie d'un niveau de vie convenable aux chômeurs (6,2 vs 7,1 %) et d'un emploi à toute personne qui en veut un (6 vs 6,9 %).

### Des Français plutôt critiques vis-à-vis du niveau des prestations sociales et de leurs effets

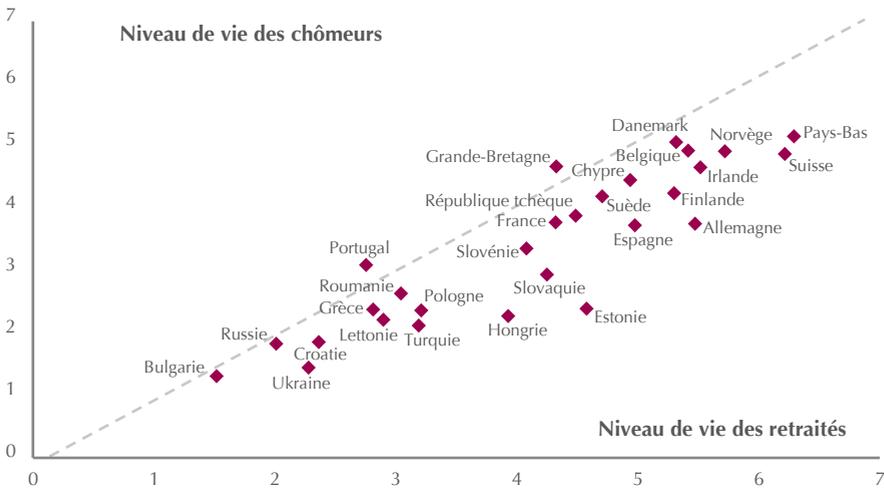
Mais le fait que les Français soient enclins à confier à l'État un périmètre de fonctions sociales très étendu n'implique pas qu'ils soient satisfaits des prestations délivrées. La question de l'efficacité et de la qualité de l'État-providence fait l'objet d'une attention croissante de la part des chercheurs en sciences sociales. Certains y voient aujourd'hui l'une des conditions de sa légitimité et de sa soutenabilité (Svallfors, 2013 ; Roosma *et al.* 2014).

“ (...) le fait que les Français soient enclins à confier à l'État un périmètre de fonctions sociales très étendu n'implique pas qu'ils soient satisfaits des prestations délivrées. ”

L'ESS de 2008 permet de mieux comprendre comment les performances des politiques sociales sont évaluées. Il était notamment demandé aux enquêtés d'apprécier le niveau de vie des retraités et celui des chômeurs dans leur pays, selon qu'ils les trouvent extrêmement mauvais (0) ou extrêmement bons (10). Le graphique 3 montre de fortes disparités entre pays. C'est dans les pays nordiques, où les dépenses sociales sont parmi les plus élevées d'Europe, que l'on rencontre les niveaux de satisfaction les plus importants. Les notes sont bien plus basses dans l'est et le sud de l'Europe. La France affiche des notes très moyennes, qui traduisent sans doute le sentiment que les montants des allocations chômage et des pensions de retraites ne sont pas suffisants.

L'ESS interroge encore les effets des prestations sociales sur l'économie et sur la société. Les Français apparaissent là aussi un peu plus critiques que la moyenne. Ils sont par exemple assez nombreux à être d'accord avec les idées suivantes : les prestations sociales « font peser une trop lourde charge sur l'économie » (53 % en France vs 36 en Europe); elles « encouragent des ressortissants d'autres pays à venir vivre ici » (72 vs 49 %), ou encore, elles « rendent les gens paresseux » (49 vs 39 %). Le soutien des Français n'est donc pas tout d'un bloc. La forte adhésion aux principes et aux objectifs de la protection sociale semble se teinter d'opinions plus nuancées sur les conséquences dysfonctionnelles des politiques sociales.

Graphique 3. Opinions sur le niveau de vie des retraités et des chômeurs en 2008



Source : *European Social Survey*, 2008.

Note de lecture : sur une échelle de 0 à 10, les Français donnent en moyenne une note de 4,3 au niveau de vie des retraités et une note de 3,8 à celui des chômeurs.

Dans les enquêtes d'opinion menées avant les années 1980, la Sécurité sociale bénéficiait d'une très forte notoriété en France (Aron-Schnapper, 1989) et les Européens étaient plus attachés à un État-providence susceptible de les protéger

des risques sociaux qu'à un État interventionniste mettant en place des politiques égalitaristes (Borre, 1995). Ces constats sont encore largement valables. Pour autant, si la crise économique ne remet pas en question ce soutien populaire, elle n'est pas sans effets corrosifs. On voit ainsi se développer une conception moins inclusive de la protection sociale et des droits sociaux. Dans l'opinion publique, l'économie morale de la solidarité et de l'universalité, qui a présidé à la naissance de l'État-providence en Europe, semble céder un peu de terrain à des normes d'efficacité, de réciprocité économique et d'obligations conditionnelles à l'égard de ceux qui cotisent.

À quel point faut-il s'en inquiéter? Plusieurs théoriciens de l'opinion publique considèrent que celle-ci s'autorégule à la manière d'un thermostat, en réclamant par exemple plus d'État en temps de crise et moins d'État en période de prospérité économique (Erikson *et al.* 2002). La poussée des opinions favorables à des prestations sociales réservées aux cotisants serait ainsi un épiphénomène. L'opinion retrouverait son attachement profond à des allocations universelles une fois les conditions économiques devenues plus favorables. Bien sûr, les politiques publiques n'ont pas la même plasticité et il peut se révéler difficile de revenir sur la remise en cause de l'universalité de certaines prestations <sup>(8)</sup>. Il reste que la popularité de la Sécurité sociale est aujourd'hui solidement enracinée dans l'opinion et que ceci constitue sans doute l'un des remparts les plus solides face au désengagement de l'État en matière de protection sociale (Pierson, 1994).

## Notes

---

1 – Pour une présentation de ce baromètre: <http://www.drees.sante.gouv.fr/le-barometre-d-opinion-de-la-drees,11136.html>

2 – Sur cette distinction, voir Rothstein, 1998.

3 – En Europe, la remise en cause de l'universalité des prestations se traduit aussi par la tentation d'exclure des ayants droit les individus qui ne font pas partie du même groupe d'appartenance. Les politistes et les sociologues parlent de chauvinisme social (*welfare chauvinism*) pour désigner l'idée, propre à l'extrême-droite, selon laquelle la protection sociale devrait être limitée à ceux qui partagent une même origine ethnique (Kitschelt, 1997; Waal *et al.*, 2010).

4 – Pour une présentation des objectifs et de la méthodologie, voir <http://www.europeanvaluesstudy.eu> et <http://valeurs-france.upmf-grenoble.fr>

5 – C'est aussi le cas pour le système de santé (80 % de confiants) et le système d'enseignement (76 %). La confiance dans l'administration est un peu en retrait (60 %). Voir sur ce point Gonthier, 2011.

6 – Un clivage géographique sépare les pays d'Europe de l'Est, où l'absence de confiance est souvent majoritaire, et le reste de l'Europe, plus confiante dans la sécurité sociale. Quelques pays font exception à cette tendance: les Estoniens et les Lettons sont très confiants, les Grecs très peu confiants, les Suédois plutôt dans la moyenne basse.

7 – Pour l'ESS, voir <http://www.europeansocialsurvey.org> et <http://ess.sciencespo.com>.  
Pour l'ISSP, voir <http://www.issp.org> et <http://www.issp-france.fr>.

8 – Comme l'a fait par exemple le gouvernement Hollande en octobre 2014, en ciblant les allocations familiales sur les ménages modestes et moyens.

## Bibliographie

- Algan Y. et Cahuc P., 2007, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éditions rue d'Ulm.
- Armigeon K. et Bonoli G. (dir.), 2006, *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*, Londres-New York, Routledge.

- Aron-Schnapper D., 1989, *La révolution invisible. Recherches sur la diffusion de la connaissance en matière de sécurité sociale*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.
- Borre O., 1995, « **Beliefs and the Scope of Government** », in Borre O. et Scarbrough E., *The Scope of Government*, Oxford-New York, Oxford University Press, p. 367-387.
- Crozier M., Huntington S. et Watanuki J., 1975, *Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- Duval J., 2007, *Le mythe du « trou de la Sécu »*, Paris, Liber-Raisons d'Agir.
- Erikson R. R., Mac Kuen M. et Stimson J. A., 2002, *The Macro Polity*, New York, Cambridge University Press.
- Gonthier F., 2008, « **Justice sociale et action publique. Des principes à leur mise en œuvre** », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 949-950, Paris, La Documentation française; 2011, « **Quel rôle de l'État? Lutte contre les inégalités et intervention dans l'économie** », in Forsé M. et Galland O., *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Paris, Armand Colin, p. 234-244.
- Grobon S. et Perron-Bailly E., 2015, « **Préoccupés par la précarité, les Français pensent que le système de protection sociale doit évoluer** », in *Synthèse des résultats Baromètre d'opinion Drees 2014*.
- Grobon S., 2014, « **Inquiets de la montée des inégalités, les Français restent attachés à leur système de protection sociale** », in *Synthèse des résultats Baromètre d'opinion Drees 2013*.
- Kitschelt H., 1997, *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Kumlin S., 2007, « **The Welfare State: Values, Policy Preferences, and Performance Evaluations** », in Dalton R. J. et Lingemann H.-D., *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, p. 362-382.
- Pierson P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45-04, p. 595-628.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roosma F., Van Oorschot W. et Gelissen J., 2014, « **The Preferred Role and Perceived Performance of the Welfare State: European Welfare Attitudes from a Multidimensional Perspective** », *Social Science Research*, vol. 44, p. 200-210.
- Rosanvallon P., 1981, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- Rothstein B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Svallfors S., 2013, « **Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison** », *European Political Science Review*, vol. 5, n° 03, p. 363-380.
- Taylor-Gooby P. (dir.), 2005, *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Waal J. van der, Achterberg P., Houtman D., Koster W. et Manevska K., 2010, « **'Some are more equal than others': economic egalitarianism and welfare chauvinism in the Netherlands** », *Journal of European Social Policy*, vol. 20, n° 4, p. 350-363.

# L'évolution du regard des Français sur les politiques familiales depuis trente ans

Nelly Guisse – chargée d'études et de recherche au sein du pôle Évaluation et Société, Crédoc  
Sandra Hoibian – directrice du pôle Évaluation et Société, Crédoc



*Deux fois par an depuis 1978, les enquêtes sur les Conditions de vie et aspirations des Français, un dispositif original mis en œuvre par le Crédoc et soutenu par la Cnaf, mesurent l'évolution de l'opinion sur les politiques sociales. Dans le contexte de crise actuel, les préférences des Français vont à une redistribution des aides vers les plus pauvres mais aussi vers les classes moyennes, à l'aide au logement ainsi qu'à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.*

La France fait partie des pays où le montant des ressources publiques allouées en direction des familles avec enfants est le plus élevé au regard de la richesse nationale: 3,7 % du PIB en 2007 contre 2,2 % en moyenne dans l'OCDE (Thévenon, 2011). Divers objectifs (parfois difficilement conciliables) peuvent être assignés à la politique familiale: l'objectif nataliste qui consiste à encourager les naissances, la redistribution « horizontale » qui vise à compenser les charges liées à la présence d'enfants au sein de la famille et ainsi à assurer un niveau de vie équivalent aux ménages, qu'ils aient ou non des enfants, la redistribution « verticale » destinée à réduire les inégalités de revenu des familles et de leurs enfants, la conciliation de la vie familiale et professionnelle et le soutien de l'activité féminine, etc. À cette multiplicité d'objectifs répond une grande diversité d'instruments: des allocations peuvent être versées, des incitations ou compensations fiscales peuvent être mises en place, des équipements ou des services peuvent être proposés. Différentes logiques peuvent également coexister: certaines aides sont forfaitaires, d'autres dépendent des revenus, certaines sont destinées à des populations spécifiques, d'autres encore peuvent être versées en fonction du rang de l'enfant (premier, deuxième, troisième...).

Les politiques familiales sont d'autant plus complexes qu'elles doivent en permanence s'adapter aux évolutions de la société et à la démographie: augmentation des naissances au cours des années 2000, essor des foyers dits « recomposés » ou « monoparentaux », diminution du nombre de familles nombreuses, développement du travail des femmes, évolution de la place des femmes dans la société, etc.

Quelles sont les attentes de la population par rapport aux politiques familiales? Qui sont, du point de vue de l'opinion, les publics prioritaires? Quels sont les mécanismes les plus adaptés aux besoins des familles? L'enquête Conditions de vie du Crédoc interroge la population sur ces thèmes, à la demande de la Caisse nationale des Allocations familiales, offrant ainsi un regard original et unique sur l'évolution des attentes et représentations de nos concitoyens en matière de politiques familiales depuis plus de vingt ans.

### La politique familiale française est-elle arrivée à un point d'équilibre?

Historiquement et davantage que dans de nombreux pays d'Europe, l'opinion publique française s'est longtemps montrée en attente d'action de la part des pouvoirs publics dans de nombreux champs de la politique sociale. En règle

« Historiquement (...), l'opinion publique française s'est longtemps montrée en attente d'action de la part des pouvoirs publics [en matière de] politique sociale. »

générale, lorsque le taux de pauvreté monétaire augmente ou que leur situation économique s'assombrit, les Français ont tendance à faire preuve de plus d'empathie envers les plus démunis et à attendre plus d'intervention de la part de l'État. À cet égard, la crise récente est assez atypique: l'année qui a suivi le déclenchement de la crise de 2008 a bien été marquée par un net accroissement de la

compassion des Français. Mais ensuite, l'opinion a fait preuve de plus de sévérité vis-à-vis des catégories modestes, enjointes à prendre en main leur destin et à résoudre elles-mêmes leurs difficultés (Bigot *et al.* 2014; Bigot et Daudey, 2013), sans compter sur un personnel politique jugé de moins en moins digne de confiance et considéré comme plutôt impuissant à endiguer le chômage et la pauvreté. La diffusion de l'idée que l'État et les politiques qu'il mène ne peuvent pas tout se conjugue avec la montée en puissance des valeurs libérales et la valorisation de l'initiative individuelle. Alors qu'en 2009, 68 % des Français pensaient que les pouvoirs publics ne faisaient pas assez pour les plus démunis, cet avis est minoritaire depuis quelques années (46 % en 2015).

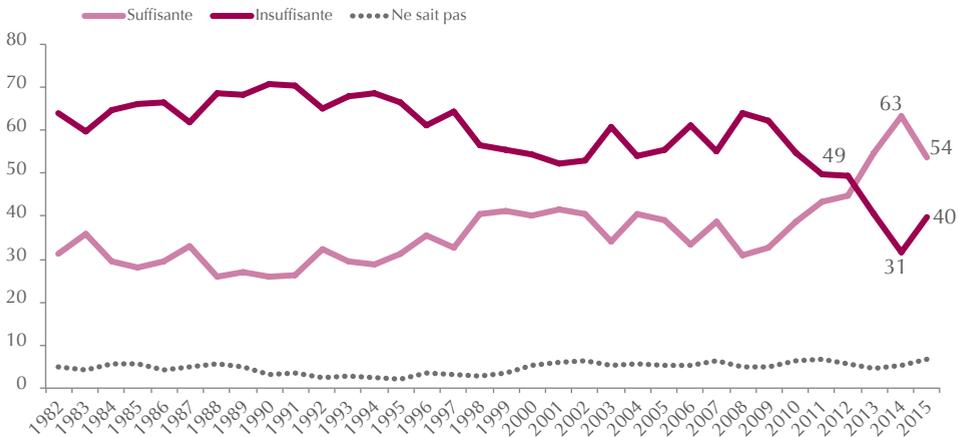
### Méthodologie de l'enquête Conditions de vie et aspirations du Crédoc

Les études des « Conditions de vie et aspirations des Français » de la population forment un dispositif permanent du Crédoc. Elles sont réalisées, chaque année depuis 1978, à méthodologie constante, deux fois par an (en janvier et en juin). L'enquête est multithématique et aborde de nombreuses facettes de la qualité de vie: les conditions de vie matérielles (équipement du foyer, conditions de logement, cadre de vie), l'accès aux équipements technologiques et numériques, le moral économique et les anticipations face à l'avenir, l'accès à la culture, aux loisirs et aux vacances, les inquiétudes ressenties, l'état de santé perçu, etc. Parmi elles figurent notamment le rapport à la famille et le regard porté sur les politiques familiales. L'enquête est conduite en face-à-face, auprès d'un échantillon renouvelé à chaque vague de 2 000 personnes âgées de 18 ans et plus, représentatif de la population résidant sur le sol français.

Le champ des politiques familiales ne fait pas exception à ce mouvement. Ainsi, après être restée relativement stable entre 1982 et 2008, l'opinion a progressivement changé entre 2008 et 2014 : la proportion de Français considérant que « l'aide aux familles qui ont des enfants est suffisante » (par opposition à « est insuffisante ») est passée de 31 % à 63 %. L'année 2015 semble marquer un léger retour de l'empathie envers les familles mais la demande d'aide aux foyers avec enfants, qui avait pendant longtemps été clairement majoritaire dans l'opinion, semble moins impérieuse aujourd'hui (voir graphique 1).

**Graphique 1. L'opinion des Français sur les aides familiales**

Question : « Les familles qui ont des enfants touchent des prestations (les prestations familiales) destinées à les aider. Pensez-vous que cette aide est globalement... »



Source : Crédoc, enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français »

Lecture : en 2014, 63 % des Français pensent que les aides aux familles qui ont des enfants sont suffisantes.

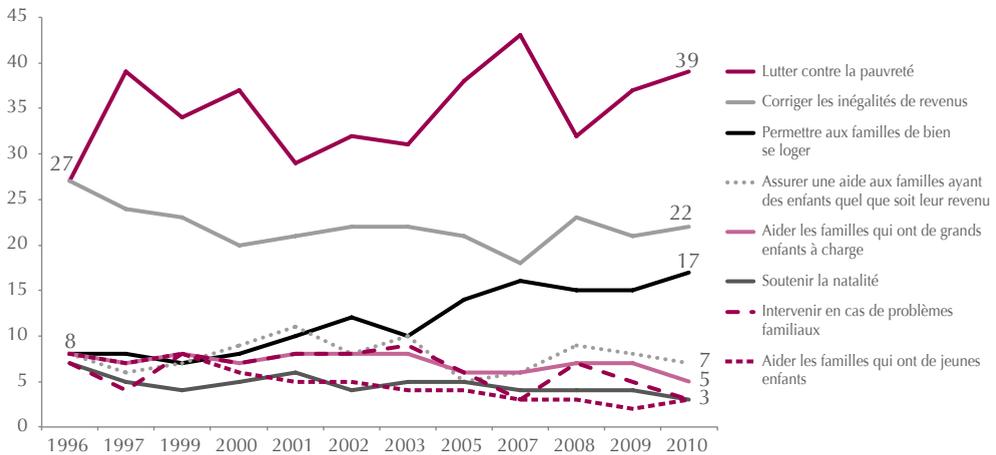
Dès avant la crise, la montée en puissance des inquiétudes à propos du chômage, les craintes par rapport à l'avenir du système de protection sociale et en particulier des retraites, les difficultés de nos concitoyens en matière de logement tendaient à focaliser l'attention de la population sur d'autres champs de la protection sociale que les politiques familiales. Au début de 2006, l'enquête interrogeait le corps social sur les prestations qui devraient être augmentées en priorité (quitte à en diminuer d'autres) parmi une liste intégrant le RMI, les remboursements maladie de la sécurité sociale, les prestations chômage, les prestations vieillesse et les retraites, les prestations familiales et de logement. 28 % des Français plaçaient les prestations vieillesse et retraites en tête de celles qui devraient être revalorisées, soit + 7 points par rapport à 1992. Dans le même temps, les prestations familiales, si elles figuraient toujours en bonne place devant les autres, passaient toutefois en seconde position (19 %, soit - 7 points).

### Priorité donnée à la redistribution verticale

Compte tenu de la moindre empathie exprimée ces dernières années par les Français à l'égard des plus démunis, on aurait pu s'attendre, dans le domaine des politiques familiales, à une moindre valorisation des objectifs de redistribution verticale. L'enquête Conditions de Vie (CDV) et aspirations montre qu'au contraire, les Français plaçaient toujours, au début de 2010, la lutte contre la pauvreté en tête des priorités assignées aux prestations familiales (39 %, + 12 points depuis 1996), suivie de près par la « correction des inégalités de revenus » (22 %, - 5 points), loin devant le soutien à la natalité, l'aide aux problèmes familiaux, etc.

### Graphique 2. Les principaux objectifs des prestations familiales selon l'opinion

Question: « Quel est, pour vous personnellement, le premier objectif que les prestations familiales devraient viser dans les années qui viennent ? »



Source: Crédoc, enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français ».

Lecture: en 2010, 39 % des Français pensent que le premier objectif que les prestations familiales devraient viser dans les années à venir est la lutte contre la pauvreté.

Sur ce plan, l'opinion est d'ailleurs remarquablement constante. En 1987 déjà, 80 % des Français estimaient que « le système des prestations familiales devait avoir pour objectif de lutter contre la pauvreté ». D'autres données de l'enquête CDV corroborent l'attente de redistribution aux familles plus modestes: ainsi, en 2012, pour aider les familles avec des enfants, 52 % des Français considèrent qu'il faut en priorité donner une somme plus importante aux familles les plus démunies, 28 % estiment qu'il vaut mieux donner une somme correspondant à ce que coûte réellement chaque enfant à sa famille et 19 % seulement aimeraient que la même somme soit attribuée pour chaque enfant, quels que soient les revenus de la famille.

Depuis trente ans, l'objectif nataliste des politiques familiales est peu valorisé. Il faut dire que leur efficacité est d'abord très largement remise en cause: en 2008, 58 % des Français ne pensent pas que « *si les prestations familiales étaient plus élevées, il y aurait davantage de naissances* ». À la fin des années 1980, la proportion était déjà de 51 % et 68 % réfutaient l'idée que « *en France les prestations familiales incitent les familles à avoir plus d'enfants* ». Si bien qu'aujourd'hui, 60 % de la population préférerait que les allocations familiales soient « *versées à toutes les familles dès le premier enfant avec un montant de prestation égal pour tous les enfants* » plutôt qu'elles ne favorisent les familles nombreuses, comme c'est le cas actuellement. Vingt ans auparavant, en 1987, sept Français sur dix considéraient que « *tous les enfants doivent donner droit aux mêmes prestations* » et seuls 31 % estimaient « *bon de favoriser surtout les familles nombreuses* » <sup>(1)</sup>.

C'est sur la forme que doit prendre la redistribution que l'opinion du corps social a progressivement évolué. Entre 1993 et 2010, la préférence pour les aides sous la forme d'équipements collectifs ou de services est passée de 51 à 67 % et celle pour les aides en espèces de 48 à 31 %.

“ *C'est sur la forme que doit prendre la redistribution que l'opinion du corps social a progressivement évolué.* ”

Si la population est favorable à une allocation des aides versées liée aux ressources, en revanche elle se montre, de manière très stable dans le temps, très réticente à une imposition des prestations familiales. Au début de 2012, 71 % des Français s'opposent à l'idée que les allocations familiales puissent être imposées, comme peuvent l'être d'autres revenus. En 1988, 80 % se disaient également contre l'idée de payer des « *impôts sur les prestations familiales, même en contrepartie d'une augmentation de ces prestations* ».

### **L'importance grandissante des aides au logement**

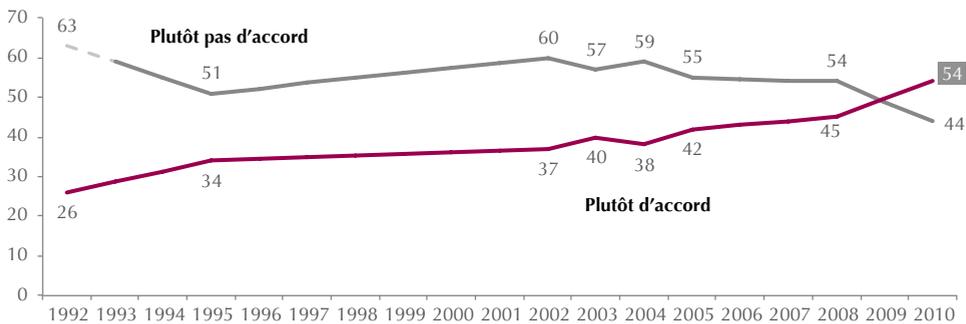
En troisième place des objectifs que devraient viser en priorité les prestations familiales, après la lutte contre la pauvreté et la correction des inégalités, on trouve l'aide aux familles pour bien se loger (17 %). Cet objectif n'a cessé de prendre de l'ampleur ces dernières années (il était cité en tête par 5 % des personnes enquêtées en 1996), en lien avec les difficultés rencontrées par nos concitoyens en matière de logement (Bigot et Hoibian, 2009). Rappelons que le logement est devenu le premier poste de dépenses des Français, représentant 26 % des dépenses de consommation en 2011 contre 20 % en 1984.

Les difficultés grandissantes en matière de logement viennent probablement expliquer que l'attente de redistribution verticale des prestations familiales intègre désormais non seulement les transferts des plus aisés vers les moins aisés mais également vers les classes moyennes, qui se considèrent de plus en plus comme les grandes perdantes du système. En 2010, 86 % de la population pense ainsi que « *dans le système actuel, les plus désavantagés par les prestations familiales*

sont les catégories moyennes », contre 76 % en 1992. De même, alors qu'au début des années 1990 l'aide aux plus démunis n'apparaissait pas illégitime, l'idée qu'il y a trop de prestations familiales qui ne sont accordées qu'aux plus défavorisés monte en puissance (Bigot, 2008) et est devenue majoritaire en 2010 (voir graphique 3).

**Graphique 3. Favoriser une redistribution verticale qui bénéficie aussi aux classes moyennes (en %)**

Question « Il y a trop de prestations familiales qui ne sont accordées qu'aux plus défavorisés ? »



Source: Crédoc, Enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français ».

Lecture: en 2010, 54 % des Français sont plutôt d'accord avec l'idée selon laquelle il y a trop de prestations familiales qui ne sont accordées qu'aux plus défavorisés.

**L'aspiration grandissante à une meilleure conciliation des vies familiales et professionnelles**

Une enquête menée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) montre qu'à côté des attentes grandissantes en matière de logement, l'aide à une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle occupe également une place de choix (33 % en 2014 et déjà 31 % en 2000), même si les changements des représentations s'opèrent sur des décennies. Il a ainsi fallu presque quarante ans pour que la participation des femmes au marché du travail soit (encore incomplètement) acquise aux yeux des Français: trois quarts de nos concitoyens estiment aujourd'hui que les femmes doivent pouvoir travailler si elles le désirent, tandis qu'en 1978 les deux tiers considéraient que ce n'était pas forcément souhaitable.

Dans la sphère familiale également, une évolution de l'opinion est à l'œuvre. Les vingt dernières années ont été marquées par un changement du regard sur la répartition des tâches au sein du couple. En 1997, le corps social était divisé: 42 % des Français estimaient normal que les tâches domestiques et parentales incombent principalement aux mères. En 2015, ils ne sont plus qu'un tiers. L'assignation de rôles différents au sein d'un couple en fonction du sexe semble

donc être en net recul. On constate plus globalement une diminution de la préférence des Français pour le modèle de la femme au foyer, ne travaillant pas à l'extérieur (Burrinand et Grobon, 2015). Un cinquième des enquêtés adhèrent à ce modèle en 2014 contre un tiers en 2004.

### **Une valeur en hausse pour les deux sexes**

Le souhait de conjuguer vie personnelle et professionnelle est de plus en plus important pour les deux sexes. Rappelons que, de manière générale et depuis de nombreuses années, la famille est considérée comme le domaine de la vie le plus important, devant le travail, les loisirs, etc. Mais les priorités de vie de nos concitoyens se multiplient aujourd'hui et ils aspirent à une vie plus intense où tous les domaines jouent un rôle plus important (Meda et Vendramin, 2013; Bigot *et al.* 2013). De manière générale, nos concitoyens ne sont pas prêts à tout sacrifier pour leur carrière professionnelle: seuls 37 % considèrent que « *le travail devrait toujours passer en premier, même si cela veut dire moins de temps libre* » (exploitation Crédoc à partir de l'enquête World Values Survey, période 2008-2010). La primauté du travail est beaucoup plus importante en Italie (48 %), en Espagne (52 %) et surtout en Allemagne, où elle est même clairement majoritaire (62 %).

Lorsqu'on interroge les Français sur les principaux critères qu'ils conseilleraient à un jeune de prendre en compte pour le choix d'un emploi, l'impératif de la conjugaison de la vie professionnelle et familiale arrive en tête des conseils donnés aussi bien aux jeunes femmes (69 % des réponses) qu'aux jeunes hommes (45 %), loin devant le contenu du travail, la rémunération, les possibilités d'évolution ou le caractère porteur du secteur d'activité.

### **Une majorité juge souhaitable qu'un des parents s'arrête de travailler un an ou plus à la naissance de l'enfant mais, à défaut, la crèche est plébiscitée**

Lorsque les deux parents travaillent, un « parcours de mode de garde » semble se dessiner. Lorsque l'enfant a moins d'un an, l'assistance maternelle agréée s'attire les faveurs du plus grand nombre (69 % des personnes interrogées en 2012), suivie par la crèche (58 %). Pour les enfants âgés d'un à deux ans, la crèche se hisse à un niveau identique à celui de la nourrice (68 %). À partir de deux ans, l'accueil dans des structures collectives est privilégié: école maternelle (57 %) et crèche (56 %). Mais, dans l'idéal, la préférence est que l'un des parents s'arrête de travailler un temps pour s'occuper de ses enfants en bas âge: une majorité de la population pense souhaitable qu'un des parents s'arrête de travailler à la naissance de l'enfant: 27 % pendant un an et 36 % entre un an et trois ans. Cette préférence est particulièrement forte chez les familles à partir du moment où elles ont un deuxième enfant. Rappelons d'ailleurs que, dans les faits, un tiers des enfants de moins de trois ans sont gardés exclusivement par leurs parents. Il convient en outre de préciser que l'opinion sous-estime les effets de l'interruption de carrière sur les évolutions salariales (Hoibian et Bigot, 2013).

La famille est aussi très largement considérée comme une enceinte intime et l'intervention de tiers peu acceptée. Le recours à des aides extérieures en cas de difficultés rencontrées dans l'éducation de ses enfants est par exemple minoritaire: on souhaite solliciter d'abord des proches (34 %), puis des professionnels de santé (31 %) ou de l'éducation (16 %).

### **L'importance du libre choix des familles**

L'action des pouvoirs publics en matière de conciliation des domaines de la vie se heurte ainsi à l'idée que les choix doivent se faire au sein de la famille et que l'État n'a pas forcément à s'y immiscer, comme le montre l'exemple du congé parental. Au plan idéologique, la population est aujourd'hui majoritairement convaincue que « en général, les pères sont aussi capables que les mères de s'occuper de leurs enfants » (55 % sont tout à fait d'accord avec cette idée en 2008 contre 42 % en 1999 selon l'European Values Study). Toutefois, le congé parental, ouvert en théorie aux hommes et aux femmes, est depuis sa création et encore aujourd'hui principalement utilisé par les femmes.

La position intermédiaire de la France, qu'il s'agisse du rôle de l'État – à mi-chemin entre les pays d'inspiration libérale et ceux prônant une intervention des pouvoirs publics dans la sphère personnelle (Esping-Andersen, 1999) – ou des rôles assignés aux genres – là aussi entre deux modèles, celui de l'homme « gagne-pain » et celui du foyer avec deux pourvoyeurs de revenus (Lewis, 1998) – semble se refléter dans les préférences de l'opinion: 44 % des Français déclarent que c'est une bonne idée de conditionner l'octroi total du congé parental à sa répartition entre les deux parents, tandis que 56 % mettent en avant leur préférence pour un choix librement déterminé parce que « *c'est à chaque famille de s'organiser selon ses propres choix* ». C'est une opinion qui est restée stable entre 2008 et 2012.

---

### **Note**

1 – La question était la suivante: « *Actuellement un certain nombre de prestations familiales augmentent avec le rang de l'enfant. Par exemple le troisième enfant donne droit à des prestations plus élevées que le second. Avec laquelle de ces deux propositions êtes-vous en accord? Tous les enfants doivent donner droit aux même prestations; il est bon de favoriser surtout les familles nombreuses* ».

## Bibliographie

- Aldeghi I., Bigot R. et Hoibian S., 2014, « **Les attentes des Français en matière de politique de logement** », Crédoc, *Collection des rapports*, n° 318, décembre.
- Bigot R., 2008, « **Les classes moyennes sous pression** », Crédoc, *Cahier de recherche*, n° 249, décembre.
- Bigot R. et Croutte P., 2010, « **RSA, prestations familiales et aides aux familles. État de l'opinion en 2010** », Crédoc, *Collection des rapports*, n° 265, octobre.
- Bigot R. et Daudey E., 2013, « **La sensibilité de l'opinion publique à l'évolution de la pauvreté** », document de travail, *Série études et recherche*, Drees, n° 126, juin.
- Bigot R., Daudey E. et Hoibian S., 2013, « **La société des loisirs dans l'ombre de la valeur travail** », Crédoc, *Cahier de recherche*, n° 305, décembre; 2014, « **En 2014, le soutien dans l'État-providence vacille** », Crédoc, *Note de synthèse*, n° 11, septembre.
- Bigot R. et Hoibian S., 2009, « **Les difficultés des Français face au logement** », Crédoc, *Cahier de recherche*, n° 265, décembre; 2015, « **Comment se prennent les décisions au sein des couples?** », Cnaf, *Politiques sociales et familiales*, n° 119, mars.
- Brice L., Daudey E. et Hoibian S., 2015, « **Une société qui aspire à plus d'égalité entre les femmes et les hommes** », Crédoc, *Note de synthèse*, n° 15, mars.
- Burrigand C. et Grobon S., 2015, « **Quels stéréotypes sur le rôle des femmes et des hommes en 2014?** », Drees, *Études et Résultats*, n° 907, mars.
- Esping-Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France.
- Hoibian S., 2014, « **Soutien à la fonction parentale, connaissance des dispositifs et perception de la CAF. État de l'opinion en 2014** », Crédoc, *Collection des rapports*, n° 310, décembre.
- Hoibian S. et Bigot R., 2013, « **Les choix d'interruption de carrière des femmes lors de la naissance d'un enfant sont-ils toujours faits en connaissance de cause?** », Crédoc, *Note de synthèse*, n° 7, mars.
- Hoibian S., Bigot R. et Croutte P., 2012, « **RSA, prestations familiales et aides aux familles. État de l'opinion en 2012** », Crédoc, *Collection des rapports*, n° 288, octobre.
- Jönsson A. et Morel N., 2006, « **Égalité des sexes et conciliation vie familiale – vie professionnelle en Europe. Une comparaison des politiques menées en France, en Suède et au Royaume-Uni** », *Politique européenne*, n° 20, p. 121-139.
- Lewis J., 1998, *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Avebury, Ashgate.
- Mainguéné A., 2011, « **Couple, famille, parentalité, travail des femmes. Les modèles évoluent avec les générations** », *Insee Première*, n° 1339, mars.
- Meda D. et Vendramin P., 2013, *Réinventer le travail*, Paris, Presses universitaires de France (Puf).
- Thévenon O., 2011 « **Pourquoi réformer la politique d'accueil de la petite enfance en France? Comparaison avec les politiques d'autres pays de l'OCDE** », *Revue d'économie politique*, vol. 121.

# Protéger et/ou réduire les inégalités : l'avenir du système de Sécurité sociale français

Entretien

*Timothy B. Smith a publié deux ouvrages consacrés à l'histoire de l'État social en France: **Creating the Welfare State in France, 1880-1940** (McGill-Queen's University Press, 2003) et **France in Crisis: Welfare, Inequality and Globalization since 1980** (Cambridge University Press, 2004). Ce dernier a été publié en France sous le titre **La France injuste; 1975-2006: pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus** (Paris, éd. Autrement, 2006). Cet ouvrage porte un regard sévère sur la situation française en général et sur la Sécurité sociale en particulier, pointant notamment les problèmes en matière de redistribution vis-à-vis des ménages les plus fragiles et de solidarité entre les générations.*

Entretien avec **Timothy B. Smith**, professeur d'histoire contemporaine à Queen's University (Ontario, Canada), réalisé et traduit par Bruno Valat, historien

► **Informations sociales: Votre livre *La France injuste* établit un diagnostic sévère du « modèle social français ». La Sécurité sociale n'y échappe pas. Pouvez-vous nous rappeler quels en sont selon vous les principaux échecs et limites ?**

**Timothy B. Smith :** L'argument général du livre était que la France dépense beaucoup pour le « social » mais ne redistribue que relativement peu à l'occasion. Les « *insiders* » (ceux qui bénéficient du système, c'est-à-dire les retraités en général et les 35-55 ans qui bénéficient d'un emploi stable et rémunérateur) reçoivent des prestations particulièrement importantes tout en jouissant d'une grande sécurité. Les « *outsiders* » (à l'extérieur du système) ne profitent pas de ces avantages. Les jeunes – quand ils ont la chance d'avoir un emploi – subventionnent en général ceux qui sont plus âgés. La France est un État social conçu pour un monde qui n'est plus, dans lequel les personnes âgées étaient pauvres, qui n'a pas été réformé pour s'adapter aux réalités d'aujourd'hui. Elle se situe ainsi au niveau de la Scandinavie pour les dépenses mais sans obtenir de résultats comparables. Fondamentalement, l'État social français protège la classe moyenne à un stade privilégié de l'existence, au détriment des autres générations. L'État déshabille Pierre pour habiller Paul ! L'idéal de solidarité, proclamé partout, est rarement mis en application. Les intérêts de ceux qui ont un emploi passent avant ceux des chômeurs.

► **IS: Comment analysez-vous les évolutions enregistrées depuis la parution de l'ouvrage en 2004 ? Va-t-on dans le sens d'une plus grande efficacité des politiques sociales ?**

**T. B. S. :** L'évolution la plus positive, c'est évident, est que la France a mieux réussi que la plupart des autres pays développés à limiter la hausse des dépenses de santé, sans compromettre fondamentalement la qualité des soins dispensés. Certes, les relations entre les acteurs du système ne sont peut-être pas très harmonieuses mais, par rapport au Canada, qui a vu un doublement des dépenses de santé entre 2004 et 2014 dans certaines provinces, la France semble bien s'en sortir dans ce domaine. Un autre aspect positif, à mon avis, est que les inégalités n'ont pas augmenté rapidement. Avec la Belgique, la France est le seul pays à avoir stabilisé l'échelle des revenus. C'est le fruit de deux politiques principales: d'abord, la volonté de maintenir le pouvoir d'achat du Smic et même de lui donner parfois des « coups de pouce » supérieurs à la croissance. Je vois ça comme un fait positif: ce n'est pas un salaire minimum élevé qui a tué les emplois, c'est plutôt le fait qu'il est couplé avec des cotisations sociales très importantes et un droit du travail contraignant. Un Smic élevé a contribué à comprimer les salaires au bas de l'échelle. Malheureusement, le chômage de masse a également poussé l'ensemble des rémunérations à la baisse, y compris celles du haut de l'échelle. Ajoutez à ce cocktail une aversion culturelle pour les salaires « stratosphériques » de certains dirigeants et vous comprendrez pourquoi la France a réussi à éviter que le quart le plus favorisé de l'échelle des revenus ne tire significativement son épingle du jeu par rapport aux autres.

► **IS: Vous ne mentionnez pas la politique familiale. Elle est pourtant souvent citée en exemple des réussites françaises en matière sociale. Partagez-vous ce point de vue ? Que penser de la décision récente de réduire fortement le montant des allocations familiales pour les ménages aisés ?**

**T. B. S. :** Oui, je partage ce point de vue. La politique familiale française est une grande réussite, surtout pour les gens aisés, qui profitent du quotient familial plus que les autres. Et dans la mesure où le quotient familial assiste les riches plus que les autres, oui, je crois qu'il doit être réduit. Lionel Jospin avait déjà tenté de réduire les dépenses consacrées aux gens aisés mais il avait dû abandonner son projet de loi. Messieurs Hollande et Valls ont fait preuve de courage et j'approuve leurs efforts car cela va dans la direction de l'équité. Les hauts revenus ne devraient pas recevoir plus d'aide (sous forme de réduction d'impôt notamment) que les travailleurs à bas salaires.

► **IS: La période récente a montré que, de tous les grands pays industrialisés, la France était sans doute celui où la crise a été le moins brutalement ressentie, ce qui est généralement attribué à l'importance des dépenses sociales en France, qui joueraient un rôle de « stabilisateur automatique » en cas de récession. Le modèle social français semble donc avoir malgré tout des vertus protectrices non négligeables ?**

**T. B. S. :** Il est vrai que la « crise » n'a pas autant frappé la France que d'autres nations. Mais le Canada a un État social beaucoup plus modeste et il l'a mieux traversée que la France. Il est trop simple de prétendre que la taille de l'État-providence est le principal facteur expliquant la réaction d'une nation pendant

une récession. Très peu de « cols blancs » ont perdu leur emploi en France dans la foulée de la récession de 2008. Mais cela n'a pas grand-chose à voir avec le volume des dépenses sociales : c'est le droit du travail qui est la principale explication. En Amérique du Nord, beaucoup d'entreprises ont licencié des salariés de tout niveau, des employés comme des *managers*. La « douleur » a été répartie sur toute l'échelle des revenus. En France, en revanche, comme par le passé, elle s'est concentrée sur les épaules de ceux qui cherchaient à acquérir un emploi. Comme nous le rappelle un récent rapport de la Dares, 84 % des nouvelles embauches en 2014 l'ont été en CDD. Six ans auparavant, c'était 72 %. Voilà l'ajustement ! La France a réagi à la crise en mettant la pression sur les moins protégés : jeunes, travailleurs victimes du temps partiel ou cherchant un emploi. Si aussi peu de salariés d'âge intermédiaire ont perdu leur job, c'est parce que les firmes ne peuvent pas se séparer d'eux, même si elles le voulaient. Aujourd'hui, les pays qui ont connu de sérieux mécomptes à cause de la « crise » se portent presque tous mieux (voyez le taux de croissance supérieur et le taux de chômage plus bas du Royaume-Uni).

► **IS : À ce propos, dans votre livre, vous citez souvent en exemple des États-providence qui auraient réussi leurs réformes pour s'adapter aux défis du présent : le Canada, la Suède, les Pays-Bas notamment. Où en sont ces pays aujourd'hui et que peuvent-ils nous apprendre ?**

**T. B. S. :** Le Canada et la Suède sont en bien meilleure forme aujourd'hui que la France. Les deux nations ont des systèmes de pension bien financés et solvables, un taux de chômage des jeunes plus bas et un endettement public également plus faible. L'extrême-droite suédoise progresse mais elle n'a pas rencontré de grand succès pour l'instant. Il n'y a pas, dans ces deux nations nordiques, de sentiment de « crise » menaçant le pays comparable à celui que connaît la France. Les Pays-Bas vont également légèrement mieux, bien qu'ils soient dans une situation intermédiaire. Leur système de pension est sain mais ils ont un problème croissant d'intégration des immigrants, ce qui les rapproche, dans ce domaine, de la France. Comme la France, ils nourrissent un large et inquiétant mouvement d'extrême-droite, en guerre avec le monde entier. Canada, Suède, Pays-Bas sont en paix avec le commerce international et le capitalisme. Ils se rendent compte de leur vulnérabilité vis-à-vis des caprices de la mondialisation mais ils ne se laissent pas désarçonner et s'adaptent aux changements du monde.

► **IS : Vous faites remonter certains problèmes actuels aux choix opérés en 1945. Pouvez-vous préciser votre point de vue sur cet aspect ? Quelle est, selon vous, la « part des origines » dans les difficultés ultérieures ?**

**T. B. S. :** Par-dessus tout, la fragmentation institutionnelle de l'État social a contribué à solidifier les inégalités fondées sur l'emploi et l'âge. Ce n'est pas un hasard si les pays où une plus grande proportion du « social » est assurée par l'État central (Canada, Danemark, Suède, Royaume-Uni), ont pu réduire plus facilement les dépenses – quand les difficultés l'exigeaient – que des nations comme la France ou l'Italie où un mouvement ouvrier désuni et fragmenté a échoué à imposer aux classes moyennes l'idée d'un financement unique et universel. Coûts et bénéfices sont plus transparents dans les systèmes canadien ou suédois et les coupes sont donc

plus aisément acceptées. En France, ceux qui appartiennent à un groupe montré du doigt par certains responsables politiques – la RATP par exemple – peuvent aisément attirer l'attention sur un autre groupe et dire: « Pas nous, pas maintenant »... Si tout le monde doit faire des efforts en même temps, cela semble plus équitable et il y a plus de chances que ce soit accepté.

► **IS: *Un débat existe actuellement autour de l'équité générationnelle: les « baby-boomers » auraient été les grands gagnants dans l'histoire de l'État social, au détriment de ceux nés à partir du milieu des années 1960... (voir l'article d'A.-M. Guillemard dans ce numéro)***

**T. B. S. :** Les critiques pourront toujours utiliser les statistiques de revenus pour souligner que la classe moyenne d'aujourd'hui n'est pas dans une situation moins bonne que celle de ses parents, mais à condition de faire abstraction du manque d'opportunités en matière d'emploi, du prix de l'immobilier, de celui de l'essence et du niveau des impôts aujourd'hui par rapport à ce qu'ont connu les jeunes travailleurs de niveau social comparable il y a quarante ans. L'ascenseur social est en panne, surtout pour ceux qui n'ont pas le bac ni de diplôme universitaire. Il y a cinquante ans, ce n'était pas un obstacle pour réussir sa carrière ou acquérir des responsabilités dans son entreprise. Ce n'est plus vrai aujourd'hui.

► **IS: *Nombre de ces facteurs ne sont pas propres à la France. Quel a été selon vous le rôle spécifique joué par la protection sociale dans notre pays ? A-t-elle amplifié ou atténué ce phénomène ?***

**T. B. S. :** Pour répondre à cette question, laissez-moi souligner que si nous pouvions remonter le temps jusqu'en 1980, mon jugement sur le système français de Sécurité sociale serait presque entièrement positif. La plupart des risques sociaux étaient couverts. Les soins de santé étaient facilement accessibles et de bonne qualité. Les retraites avaient fortement réduit la pauvreté des personnes âgées, conformément à l'ambition affichée par le rapport Laroque de 1962. Les allocations familiales étaient parmi les plus généreuses du monde et procuraient un supplément de 30 % au budget d'une famille ouvrière. Les trois grands volets du système, la santé, les pensions et la famille, étaient équilibrés, représentant une part équivalente des budgets sociaux. Les points noirs de l'époque étaient que le système sociofiscal était beaucoup plus dégressif qu'il ne l'est aujourd'hui et, d'autre part, que l'assurance chômage ne poussait vraisemblablement pas les chômeurs les plus âgés à chercher activement un emploi, ce qui menait à un taux de chômage plus élevé qu'il n'aurait dû l'être. Mais pour l'essentiel, c'était un système de Sécurité sociale qui jouait un rôle stabilisateur et ne creusait pas de trous béants entre jeunes et vieux, salariés et chômeurs.

► **IS: *Que penser de la situation des classes moyennes aujourd'hui ? Certains estiment qu'elles restent les grandes gagnantes de la redistribution, d'autres, au contraire (comme Louis Chauvel) qu'elles sont « à la dérive... ».***

**T. B. S. :** Je rejoins le point de vue de Chauvel. Il est confirmé par les faits: certes, l'État social bénéficie surtout à la classe moyenne; mais, malgré cela, les enfants et petits-enfants des personnes nées pendant les années 1940 et 1950 n'auront probablement pas les mêmes opportunités que leurs parents et grands-parents.

La valeur de leurs biens immobiliers ne triplera pas en trente ans, une évolution qu'ont connue ceux qui ont pu acheter dans les années 1980. Ils devront attendre d'hériter de leurs parents avant de devenir prospères.

► **IS: L'évolution de l'opinion depuis 2008 montre une progression assez nette de l'idée selon laquelle les diverses prestations de protection sociale devraient être réservées à ceux qui cotisent (voir l'article de Frédéric Gonthier dans ce numéro). Que pensez-vous de cette évolution? À quoi l'attribuez-vous et vous paraît-elle inquiétante?**

**T. B. S. :** Je suis surpris par cette évolution et ne suis pas sûr de bien comprendre ce qui se passe. Je suspecte, toutefois, que les Français constatent les effets des hausses récentes des prélèvements obligatoires sur leur revenu disponible...

► **IS: Est-ce que cela ne va pas dans le sens d'une moindre redistribution à destination des plus faibles, ceux privés d'emploi, justement? Que pensez-vous de l'idée que des prestations sociales trop généreuses entretiendraient en France des « trappes » à inactivité et donc à pauvreté massive?**

**T. B. S. :** Je pense que ce problème se posait beaucoup plus pendant les années 1970 et 1980, quand l'accès à l'assurance chômage était plus aisé et sa générosité plus grande. Je ne pense pas que les faits permettent de soutenir l'idée que le RMI (avant son remplacement par le RSA en 2008) ait créé des trappes à inactivité importantes. Les jeunes chômeurs français ne sont pas volontairement inactifs. Ils n'ont pas choisi de vivre d'allocations; en général, ils n'ont pas d'autre option. Il est vrai que la politique des retraites françaises (préretraites, départs précoces à taux plein) a poussé les gens à prendre leur retraite plus tôt qu'il ne l'auraient fait sans elle. Si l'on considère la générosité des pensions pendant les années 1980 et 1990 (par rapport au montant des cotisations), nous sommes certainement en face d'un exemple de « providence », au mauvais sens du terme. Mais l'écart, aujourd'hui, entre le Smic et les divers minima sociaux est assez grand (il l'est beaucoup plus qu'au Canada, par exemple) pour ne pas créer de trappes à inactivité (et à pauvreté) massives.

► **IS: Certains analystes (tel Bruno Palier) proposent de remplacer un État social essentiellement réparateur par un État « d'investissement social », qui se préoccuperait de développer les capacités d'insertion et d'autonomie des individus tout au long de la vie. Que pensez-vous de ces propositions? Vont-elles dans le bon sens?**

**T. B. S. :** Je connais les travaux de Bruno Palier et j'ai eu l'occasion de discuter longuement de cette question avec lui il y a trois ans. Son diagnostic est juste. Mais je vois beaucoup d'obstacles à franchir pour en arriver là. La France dépense plus de 3 points supplémentaires de PIB pour les retraites que la Suède, pour prendre l'exemple d'un État « d'investissement social »... Si la France pouvait trouver un moyen de réduire ces dépenses et de les rediriger vers la formation professionnelle et continue et des mesures actives de lutte contre le chômage, ce serait formidable. Mais, comme disent les Anglais, « Good luck! » Je ne suis plus aussi optimiste que je l'étais quand j'écrivais *La France injuste*. Je crains que les choses ne commencent par s'aggraver en France, avant d'aller mieux.

► **IS: Quelles seraient, d'après vous, les deux ou trois réformes prioritaires à entreprendre, dans l'ordre de la Sécurité sociale, pour que les choses « aillent mieux » ?**

**T. B. S. :** Des réformes modérées me semblent la seule voie possible, étant donné les contraintes politiques actuelles et la faible croissance. L'on pourrait espérer une politique familiale plus redistributive, comme dans le système canadien, lequel fait du bon travail en ciblant le quart le plus modeste de l'échelle des revenus par des crédits d'impôt, tout en distribuant à chacun chaque mois. Pour la santé, la possibilité d'une réforme significative s'est probablement envolée à court terme, étant donné la vigueur des protestations contre les réformes de Marisol Touraine. Cela dit, malgré les sombres prédictions sur la fin imminente de la « Sécu », toujours d'un point de vue canadien, elle semble en relativement bonne forme... Si les dépenses de santé pouvaient être limitées à 11 % du PIB environ, je pense que la France aurait un « bon retour sur investissement ». Raisonnablement, enfin, le gouvernement pourrait repousser l'âge de la retraite à 63 ans, mais en douceur, comme en 1993 où les changements avaient été lissés dans le temps, plutôt qu'en suivant une méthode plus brutale, comme en 2010.

## Peut-on quitter la Sécurité sociale ?

Trois directives de la CEE imposant le principe de l'ouverture du marché et de la libre concurrence à « *l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie* » ont été transcrites en droit français. Se fondant sur l'interprétation de ces textes, un certain nombre de juristes sociaux d'inspiration libérale soutiennent que les citoyens français disposeraient désormais du libre choix du prestataire qui les protège dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire. Ceux-ci pourraient ainsi se désaffilier de la Sécurité sociale ou du Régime social des indépendants (RSI) pour se couvrir auprès d'un prestataire privé contre les risques assurés par ces institutions.

Cette position est très vivement contestée par les autorités politiques et judiciaires, y compris la Cour de justice de l'Union européenne, aux yeux desquelles l'obligation pour les Français de cotiser en France est tout à fait compatible tant avec la coordination européenne des régimes de sécurité sociale qu'avec les règles européennes de la concurrence et les dispositions des directives européennes sur l'assurance, en particulier celle sur l'abolition du monopole en matière d'assurance à laquelle se réfère l'analyse libérale <sup>(\*)</sup>.

Si une telle liberté s'applique bien au choix – facultatif – d'une mutuelle qui apportera un complément de couverture au souscripteur, cet organisme, dont la compétence n'est que subsidiaire, ne peut légalement pas se substituer au régime de Sécurité sociale. Sur ce point, la Constitution de 1958, qui se réfère explicitement au préambule de celle de 1946, est très claire: elle rappelle le principe de solidarité sur lequel repose la Sécurité sociale et l'obligation pour toutes les personnes travaillant en France de s'affilier et de s'acquitter des cotisations qui assurent son fonctionnement. Il est évident que la Sécurité sociale n'est pas un simple régime d'assurance procédant à des remboursements de frais mais une institution qui finance aussi, entre autres dépenses, la construction, l'équipement et le fonctionnement des structures de soin, la recherche ou la formation des personnels.

Si l'obligation de cotiser à la Sécurité sociale n'est pas contraire aux règles européennes de la concurrence, c'est que celles-ci ne lui sont pas applicables <sup>(1)</sup> selon une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, initiée en 1993 par le rejet du recours de deux travailleurs indépendants français qui avaient cessé de cotiser à la Sécurité sociale pour souscrire uniquement une assurance privée. Le juge communautaire considère en effet que les organismes de Sécurité sociale n'exercent pas des activités économiques au sens des règles européennes de la concurrence puisqu'ils remplissent une fonction de caractère exclusivement social fondée sur le principe de la solidarité et dépourvue de tout but lucratif.

De lourdes sanctions tant pénales que civiles visent ceux, salariés ou employeurs, qui cherchent à se soustraire à leurs obligations financières vis-à-vis de la Sécurité sociale mais également ceux qui les y aideraient, même sous la forme de conseils ou d'encouragement.

### Pierre Grelley

(\*) - La question est traitée en détail sur le site de la Sécurité sociale: <http://www.securite-sociale.fr/Le-monopole-de-la-Securite-sociale>

(1) – La directive 73/239/CEE stipule dans son article 2-1: « *La présente directive ne concerne pas (...) les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale* ».

# Une lecture genrée de la Sécurité sociale, soixante-dix ans après sa fondation: quel bilan pour l'égalité des femmes et des hommes?

Hélène Périvier – économiste

La protection sociale a été généralisée après la Seconde Guerre mondiale afin de couvrir les risques individuels ou familiaux qui surviennent au cours de la vie: « *Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent* » (art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 4 octobre 1945). L'acquisition de droits à l'assurance sociale passe par la contribution des salariés, qui sont alors couverts par des droits directs tandis que les personnes dont ils ont la charge, leurs « ayants droit », enfants et conjoint sans revenu d'activité, le sont par le biais de droits dérivés. L'assistance, qui s'appuie sur le principe de solidarité, complète l'assurance sociale, même si cela n'est pas explicite dans les textes fondateurs de la Sécurité sociale française (Kerschen, 1995).

Cet article propose une lecture de la société salariale et de son évolution dans une perspective de genre. Le poids de la division sexuée du travail dans les fondements de la Sécurité sociale est interrogé à travers la logique des droits dérivés dans les couples, c'est-à-dire la manière dont sont transmis les droits entre les hommes et les femmes. L'entrée des femmes dans le salariat a conduit à une hybridation, c'est-à-dire à une évolution du modèle dit de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer » sans qu'un nouvel archétype ne prenne le relais. L'État social a accompagné la progression du salariat des femmes sans pour autant que les fondements du modèle ne soient repensés. La perspective de genre met en exergue les défis à relever pour penser une Sécurité sociale portant le principe de l'égalité des femmes et des hommes.

## La Sécurité sociale au prisme du genre: une approche historique

### À l'aube des assurances sociales

La prise en charge collective des pauvres et les obligations que la société a envers eux sont à l'origine de l'idée de protection sociale. Mais, en France, le soutien à la natalité a également une importance singulière du fait d'une transition démographique précoce qui marque le débat public français. Cela explique l'attention particulière portée à la redistribution vers les familles. La

façon dont la maternité et la famille sont intégrées dans les premières assurances sociales, puis dans la Sécurité sociale moderne, en est directement affectée.

Ainsi, la couverture du risque maternité s'inscrit dans cette logique de soutien à la natalité. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la loi sur l'Assistance médicale gratuite (1893), considérant les femmes enceintes comme des malades, couvre la prise en charge des frais médicaux liés à la grossesse pour les femmes pauvres. Le débat sur le droit au congé de maternité des travailleuses s'ouvre dès cette époque. Certains mouvements féministes mettent alors en avant la fonction sociale de la maternité, afin de s'inscrire dans l'espace politique et d'y promouvoir la reconnaissance des droits des femmes. Ces revendications associent, voire assimilent, droits des mères et droits des femmes (Odul-Asorey, 2013). Le congé maternité est également promu par les mouvements natalistes qui voient dans la « *dépopulation* » un danger pour la vitalité de la nation. Ils souhaitent protéger la maternité au nom de l'intérêt de l'enfant plutôt que celui des femmes (Cova, 1997).

La première grande loi sur les assurances sociales obligatoires est votée en 1928 <sup>(1)</sup>. L'influence du modèle bismarckien de protection sociale est évidente: les personnes vivant de leur force de travail sont couvertes contre les risques maladie, maternité, décès, invalidité, vieillesse, charge de famille, moyennant une cotisation de 4 % côté salarié et 4 % côté employeur. Elles perçoivent un revenu de remplacement en cas de réalisation d'un risque entravant leur possibilité de travailler. Les droits à compensation sont sous condition de ressources et certaines salariées en sont exclues, notamment les ouvrières à domicile (Cova, 1997). Pour compléter ce dispositif, une assurance optionnelle est créée pour les épouses non salariées des assurés obligatoires <sup>(2)</sup>: elles sont alors assimilées à des assurées obligatoires percevant un salaire et paient une cotisation forfaitaire. Elles accèdent ainsi à la prime d'allaitement, à l'assurance maternité et à l'assurance vieillesse (Cova, 1997; Dreyfus *et al.*, 2006). Cette approche s'apparente à une valorisation, certes faible, du travail domestique réalisé par les femmes au foyer par le biais du salaire fictif qui leur est imputé.

La prise en charge du coût des enfants s'étend et s'articule progressivement avec l'idée du retour au foyer des mères. La crise économique des années 1930 ravive les débats sur le bien-fondé du travail des femmes et en particulier celui des mères. En 1938, le droit à une majoration d'allocation familiale conditionné aux cotisations issues du salaire du mari est ouvert pour le couple dans lequel l'épouse est au foyer. Les contours des droits dérivés se dessinent. Mais, il s'agit surtout de compenser les ménages à un seul salaire, de ce fait les mères isolées salariées en bénéficient également (Cova, 1997). Le retour des femmes mariées au foyer n'est donc pas le seul moteur de cette mesure.

### **Une citoyenneté sociale genrée**

La généralisation en 1945 de la couverture sociale par l'ordonnance sur la Sécurité sociale fait émerger une véritable « *citoyenneté sociale* »: ensemble

des droits sociaux auxquels un individu accède et qui lui garantissent des ressources (revenu de remplacement par exemple) et des droits (droit de partir à la retraite) lui assurant une « *certaine indépendance sociale* » (Castel, 1995).

“ La généralisation en 1945 de la couverture sociale par l’ordonnance sur la Sécurité sociale fait émerger une véritable « *citoyenneté sociale* » (...). ”

Contrairement au système d’assurances sociales des années 1930, le système de 1945 garantit par la loi une couverture sociale à l’assuré par ses droits directs et, dans le cadre du mariage, à l’épouse n’ayant pas de revenu d’activité ainsi qu’à leurs enfants, par le biais de droits dérivés. Cette couverture est accordée sans contribution additionnelle de la part de l’assuré ni de la personne bénéficiant des droits dérivés. Les assurances sociales offrent donc au travailleur des droits propres moyennant une cotisation sociale obligatoire, ainsi que des droits dérivés aux membres de sa famille. L’Allocation de salaire unique (Asu), versée dès lors que l’épouse reste au foyer, renforce ce modèle familial : en 1950, un couple marié ayant deux enfants et dans lequel la femme est au foyer perçoit une prestation équivalente au salaire d’une ouvrière (Martin, 1998). Alors que l’homme touche un salaire et accède donc à une « *propriété sociale* » (Castel, 1995), le foyer perçoit une allocation qui tient au fait que l’épouse reste au foyer, cette allocation ne procure à celle-ci aucun droit propre : elle est couverte par les droits dérivés dans le cadre du mariage.

La promotion d’une organisation de la famille dans laquelle la mère est au foyer et l’homme est pourvoyeur de ressources instaure un accès différencié à la citoyenneté sociale dont le mariage est la pierre angulaire : celle des salariées se construit sur la base de droits directs et celle des femmes mariées au foyer sur la base de droits dérivés. Le système d’assurances sociales prolonge la solidarité entre époux par une assurance veuvage : la pension de réversion étend la couverture vieillesse à la famille du travailleur après son décès (Bonnet et Hourriez, 2012).

Les rôles assignés aux femmes et aux hommes, en particulier ceux liés à l’éducation des enfants, ont façonné les droits sociaux auxquels ils et elles ont accès. Le modèle de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer » reconnaît le travail domestique et familial réalisé par les femmes en opérant une redistribution vers les couples mariés « spécialisés » selon ce modèle : ce travail est exonéré de contributions sociales alors qu’il ouvre des droits sociaux aux femmes qui le réalisent. En outre, cette citoyenneté sociale se construit dans le cadre de la famille et limite donc l’émancipation des femmes. Toutefois, dans le contexte de l’époque, il s’agit d’un progrès social puisque cela conduit à étendre la couverture sociale et permet aux ménages modestes d’accéder à l’organisation familiale spécialisée, supposée souhaitable.

## La protection sociale au défi de l'égalité

### Mutation du système et citoyenneté sociale des femmes

Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'entrée des femmes dans le salariat met progressivement fin à cette parenthèse de l'histoire sociale qu'est le modèle de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer ». Plusieurs facteurs expliquent la montée du salariat des femmes dans un contexte de protection sociale qui ne lui est pas favorable. Les revendications des mouvements féministes, l'accès à la contraception, les gains de productivité dans le travail domestique, le besoin accru de main-d'œuvre, le développement du secteur tertiaire ainsi que l'augmentation du niveau d'éducation des femmes ont accéléré ce processus. Progressivement, les dispositifs qui visaient à promouvoir le modèle de la femme au foyer s'épuisent avant d'être supprimés, comme l'Allocation de salaire unique (Martin, 1998) <sup>(3)</sup>.

Le système de protection sociale évolue pour accompagner ce bouleversement économique et social. Les politiques d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle s'imposent progressivement pour permettre aux parents mais, dans les faits, surtout aux mères, de poursuivre une activité professionnelle tout en ayant des enfants, favorisant ainsi la biactivité des couples. En témoigne à partir des années 1980 l'implication grandissante des Caf dans les services de garde de la petite enfance.

En travaillant, les femmes obtiennent un salaire et des droits sociaux propres : alors que pour la génération née en 1930, la pension de retraite des femmes en droits propres représente la moitié de celle des hommes, pour la génération née en 1970, elle devrait en représenter plus de 80 % (Bonnet et Hourriez, 2012). L'accès au salariat a permis aux femmes d'acquérir une autonomie économique vis-à-vis de leur conjoint et leur a ouvert l'accès à une citoyenneté sociale directe. Les droits familiaux devraient s'éteindre d'eux-mêmes avec l'égalité professionnelle faisant ainsi émerger une sécurité sociale renouvelée (Brocas, 1998). Cette optique suppose que ce sont les inégalités économiques qui produisent les inégalités en matière de droits sociaux.

Mais la montée du salariat des femmes n'a pas dissous la division sexuée du travail et les inégalités professionnelles persistent. L'insertion sur le marché du travail des femmes est moins favorable que celle des hommes et elles réalisent toujours l'essentiel des tâches domestiques et familiales. Leurs profils de carrière sont affectés par la formation de la famille. Par ailleurs, certaines politiques sociales et familiales induisent encore une moindre activité des femmes. L'Allocation parentale d'éducation (APE) créée en 1986 a introduit une indemnisation sous certaines conditions du congé parental introduit en 1977 <sup>(4)</sup>. Étendu aux enfants de rang 2 en 1994, ce dispositif a encouragé les mères de jeunes enfants à se retirer du marché du travail (Piketty, 2005). La Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) en 2004 a cherché à favoriser un recours à taux partiel du congé

(Périer, 2004). Finalement, le temps partiel des femmes s'est imposé comme une solution d'équilibre leur permettant de travailler tout en continuant à assumer les tâches familiales. Les femmes occupent 80 % de l'emploi à temps partiel, qu'il soit pris pour raisons familiales ou qu'il corresponde à du sous-emploi.

Le modèle de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer » a cédé la place à celui de « Monsieur Gagnepain et Madame Gagnemiettes », car les possibilités de réalisation professionnelle des femmes restent moindres que celles des hommes. De fait, les carrières des femmes ne leur permettent pas d'accéder à une propriété sociale comparable à celle des hommes. Notamment en matière de retraite, l'écart des pensions en droits propres persiste du fait des interruptions de carrière des femmes, du temps partiel et des inégalités salariales (Bonnet et Hourriez, 2012). Si l'introduction du congé de paternité en 2002 est une avancée pour le partage des rôles, son effet en matière d'égalité reste insuffisant.

“ Le modèle de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer » a cédé la place à celui de « Monsieur Gagnepain et Madame Gagnemiettes » (...). ”

### De l'individualisation des droits sociaux

Le système des droits sociaux reste familialisé et conjugalisé : l'ensemble de droits et de devoirs entre époux s'accompagne d'une redistribution de la collectivité envers ces couples <sup>(5)</sup>. Or la montée des divorces et des unions libres met à mal la cohérence et l'efficacité de ce système. De même, la précarisation du marché du travail implique une refonte du mode d'acquisition des droits sociaux (Gazier *et al.*, 2014). Comment ouvrir à nouveau une perspective positive visant le renouvellement des relations sociales et économiques entre les femmes et les hommes ?

Les retraites et les pensions de réversion illustrent la tension entre incitation et protection : ne pas tenir compte dans l'acquisition des droits à la retraite du fait que les femmes réalisent encore l'essentiel des tâches domestiques et familiales conduirait à un appauvrissement relatif des femmes retraitées ; mais compenser les inégalités issues de la division sexuée du travail contribue à l'entretenir et entérine une inégalité de fait. Dès 1972, Pierre Laroque écrivait : « Les régimes de sécurité sociale en vigueur ont été conçus et se sont développés en fonction de l'hypothèse de base plus ou moins implicite d'une minorité féminine, d'une dépendance de la femme dans la famille. En revanche, l'évolution contemporaine des idées dans tous les pays modernes est commandée par l'affirmation croissante de l'égalité des sexes, par l'interdiction de toute discrimination entre hommes et femmes. La question se pose donc de savoir si le moment n'est pas venu de remettre en cause les principes qui commandaient les régimes de pension de veuve ». L'individualisation des droits sociaux ouvre un débat qui s'appuie sur différentes approches critiques des droits dérivés ou conjugués.

L'une de ces approches consiste à dénoncer l'allocation des ressources que ces droits dérivés opèrent vers les couples mariés spécialisés et soulève un

problème d'équité: comment justifier qu'une femme au foyer mariée à un cadre supérieur bénéficie d'une protection sociale (notamment en matière de retraite) plus importante que celle d'une smicarde? (Cuvillier, 1990). Cette critique des droits dérivés conduit à proposer un retour à une cotisation pour les femmes au foyer comme cela était le cas dans les balbutiements du système de protection sociale. Cela exige de mesurer la valeur du travail domestique pour y assortir une contribution sociale et des droits associés (Cuvillier, 1988). La nature et le volume du travail domestique ont profondément changé entre les années 1930 et 2000, de même que le poids des cotisations sociales.

Une autre approche met en avant le caractère pénalisant pour les femmes des droits dérivés dans la mesure où ils les dissuadent de s'insérer sur le marché du travail. Les régimes « contributifs », où l'accès aux droits sociaux est conditionné à une activité antérieure et au paiement de cotisations sociales, sont ainsi moins favorables que des régimes « universels », où les prestations sont forfaitaires et financées par l'impôt (Kerschen, 2003). La mise en œuvre de la couverture maladie universelle (CMU) a été un pas vers l'universalisation mais, sans refonte globale et sans remise à plat des droits dérivés, elle a conduit à la coexistence de deux modes d'accès aux soins, dont l'un, la CMU, est stigmatisant.

Enfin, l'approche par les droits humains s'appuie sur le principe que l'égalité des femmes et des hommes est un droit fondamental. Or, les droits sociaux sont souvent considérés comme des droits de créances organisés par chaque État selon des principes propres et ainsi ne pourraient pas être assimilés à des droits fondamentaux universels. Pour l'approche par les droits humains, les droits civils et politiques sont au contraire indissociables des droits économiques et sociaux et ces deux catégories de droits ne peuvent être hiérarchisées. Les droits fondamentaux sont supérieurs à tous les autres et doivent être attachés à la personne. Si les droits sociaux en font partie, alors cela exclut du champ les droits familiaux (Lanquetin et Letablier, 2003; Letablier, Lanquetin et Périvier, 2004). La question de l'individualisation des droits sociaux et des droits fiscaux oblige à repenser les fondements du système de protection sociale plutôt qu'à l'amender.

\*\*\*

Comment construire des droits individuels à protection face aux aléas de la vie tout en tenant compte des solidarités familiales? La société salariale des années 1950 opérait une forte redistribution vers les couples mariés spécialisés conformément aux conventions de genre de l'époque qui assignaient les femmes à la reproduction et les hommes à la production. Mais la montée des divorces, des unions libres, du salariat des femmes, le tout assorti d'une persistance des inégalités, montre les limites d'un système de protection en décalage avec les comportements et les aspirations individuelles. La question de l'égalité des femmes et des hommes n'a jamais été considérée comme prioritaire dans la

constitution des droits sociaux et, plus globalement, dans les politiques sociales, familiales et fiscales. L'évolution du système familialiste conduit à une perte de cohérence et à une illisibilité du système. Un régime de droits attachés à l'individu est prometteur mais laisse en suspens la difficile transition d'un système à l'autre. L'innovation sociale et la créativité doivent permettre de reconstruire une protection sociale cohérente porteuse d'égalité et d'émancipation.

## Notes

---

1 – Modifiée par la loi du 5 août 1929, du 30 avril 1930, la loi de finances du 31 mars 1931 et la loi du 28 juillet 1931 (<http://www.legislation.cnav.fr/>).

2 – Une assurance facultative était déjà proposée aux personnes vivant du produit de leur travail mais non salariées, moyennant une cotisation, cependant elle ne s'appliquait pas aux femmes au foyer.

3 – Une refonte de diverses allocations en une seule allocation est réalisée à la fin des années 1970, le retrait d'activité des mères n'étant plus une condition d'éligibilité.

4 – Initialement ouvert à partir du troisième enfant et jusqu'aux trois ans du benjamin, le droit à l'APE a été étendu dès le deuxième enfant en 1994.

5 – Les pensions de réversion représentent environ 14 % de l'ensemble de la masse des retraites (Bonnet et Hourriez, 2012).

## Bibliographie

- Bonnet C. et Hourriez J.-M., 2012, « **L'égalité entre les femmes et les hommes à la retraite: Quels rôles pour les droits familiaux et conjugaux?** », *Population*, vol. 67, n° 1.
- Brocas A.-M., 1998, « **L'individualisation des droits sociaux** », in Théry I. (dir.), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, Odile Jacob/La Documentation française.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- Cova A., 1997, *Maternité et droits des femmes en France (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, éd. Anthropos, coll. « Historiques ».
- Cova A., 2000, « **Généalogie d'une conquête: maternité et droits des femmes en France fin XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles** », *Travail, genre et sociétés*, n° 3.
- Cuvillier R., 1988, « **Sur la protection sociale de l'épouse non active** », *Droit social*, n° 6.
- Cuvillier R., 1990, « **L'activité ménagère de l'épouse au foyer: base d'obligations et droits propres?** », *Droit social*, n° 11.
- Dreyfus M., Ruffat M., Viet V. et Voldman D., avec la collaboration de Valat B., 2006, *Se protéger, être protégé. Une histoire des assurances sociales en France*, Presses universitaires de Rennes (Pur).
- Gazier B., Palier B. et Périvier H., 2014, *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Kerschen N., 1995, « **L'influence du rapport Beveridge sur le plan de Sécurité sociale de 1945** », *Revue française de science politique*, n° 4.
- Kerschen N., 2003, « **Vers une individualisation des droits sociaux: approche européenne et modèles nationaux** », *Droit social*, n° 2.
- Lanquetin M.-T. et Letablier M.-T., 2003, « **Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne** », *Recherches et Prévisions*, n° 73.
- Laroque P., 1972, « **Droits de la femme et pensions de veuve** », *Revue internationale du travail*, vol. 106, n° 1, juillet.
- Letablier M.-T., Lanquetin M.-T. et H. Périvier, 2004, « **Acquisition de droits sociaux et égalité entre les femmes et les hommes** », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.
- Martin J., 1998, « **Politique familiale et travail des femmes mariées en France. Perspective historique: 1942-1982** », *Population*, 53<sup>e</sup> année, n° 6.
- Odul-Asorey I., 2013, « **Congé maternité, droit des femmes?** », *Revue des droits de l'homme*, n° 3.
- Périvier H., 2004, « **Emploi des mères et garde des jeunes enfants: l'impossible réforme?** », *Droit social*, n° 9/10.
- Piketty T., 2005, « **L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002** », in Lefèvre C. (dir.), *Histoires de familles, histoires familiales*, Les Cahiers de l'Ined, n° 156.

## Le numéro Insee a une histoire

Le « numéro Insee » a plusieurs appellations, familières ou savantes, puisqu'on l'appelle aussi « numéro Carmille », du nom de son inventeur, « numéro de Sécurité sociale » ou encore « numéro d'inscription au répertoire » (NIR). Quelle qu'en soit l'appellation, sa composition est toujours la même. Les 13 chiffres répertorient d'abord le sexe, 1 pour les hommes et 2 pour les femmes, puis, par groupes de 2 ou 3 nombres, des données de naissance: l'année, le mois, le département, la commune et le numéro d'ordre sur la liste d'État-civil. Si ce numéro semble inscrit très solidement dans les mœurs individuelles, collectives et administratives, ses conditions d'apparition se situent dans un contexte troublé où ses conditions de pérennité n'allaient pas de soi.

Le créateur du numéro Insee est René Carmille (1886-1945), officier dans les renseignements et l'un des premiers utilisateurs des machines mécanographiques à cartes perforées dans un cadre administratif (\*). Dès 1936, il rêve d'un relevé statistique général qui rassemblerait dans un fichier géant tous les individus ainsi que l'ensemble des logements, bâtiments et véhicules. Il s'oppose d'ailleurs à l'époque à Alfred Sauvy, fondateur de l'Institut national des études démographiques (Ined), lequel est partisan d'enquêtes légères, préfigurant les sondages.

En 1939-1940, la « drôle de guerre » et l'armistice amènent Carmille à inventer un numéro à 12 chiffres, ne recensant d'abord que les hommes. Les archives militaires ayant été détruites par les Allemands, il proposa au gouvernement de créer un fichier mécanographique permettant de recenser les hommes mobilisables: d'abord avec un ensemble de 50 000 hommes puis, pour une seconde armée, un groupe de 200 000 hommes. Afin de cacher à l'ennemi les finalités militaires de cette opération statistique, Carmille eut l'idée de créer un objectif d'apparence civile. Il décida d'introduire les chiffres 1 et 2, respectivement pour les hommes et les femmes, afin de rendre insoupçonnables ces recensements de population. En 1941, il entreprend de relever les actes de naissance de 55 millions de personnes nées en France. Il s'agit alors d'une opération de mobilisation clandestine qui se dote d'une couverture statistique généraliste mais, à terme, c'est cette dernière fonction qui deviendra la finalité principale. Avec ses 13 chiffres, le numéro Insee venait de naître sous la forme que l'on connaît jusqu'à nos jours.

Sous l'Occupation, le problème de l'enjeu du fichier se pose: s'agit-il d'un acte de collaboration ou d'un fait de résistance? Il semble que ce fichier n'ait pas été utilisé pour le STO; cependant, pour les personnes nées en Algérie, il mentionnait des informations raciales. Il semble que ces fichiers n'aient jamais servi et Carmille, membre d'un réseau de résistance, est arrêté par la Gestapo en 1944. Il meurt à Dachau l'année suivante.

### Alain Vulbeau

(\*) Lévy M.-L., 2000, « Le numéro Insee: de la mobilisation clandestine (1940) au projet Safari (1974) », *Dossier et recherche Ined*, n° 86, p. 23-34.

# Sécurité sociale et transformation des rapports entre les générations

Anne-Marie Guillemard – sociologue



*L'instauration des retraites par répartition est l'un des principaux acquis de la création de la Sécurité sociale en 1945. Ce système repose sur un pacte générationnel à trois générations où les plus jeunes se forment et les actifs travaillent pour financer leur formation mais aussi la retraite des plus âgés. Les profondes mutations économiques et démographiques ont bouleversé ce pacte, dont les règles doivent être réécrites pour que les jeunes générations ne soient pas lésées à terme.*

L'assurance vieillesse créée au sein de la Sécurité sociale en France est un système universel de retraites par répartition. C'est une innovation par rapport à celui instauré dans le cadre des Assurances sociales de 1930, qui fonctionnait par capitalisation et n'offrait qu'une couverture partielle réservée aux travailleurs dont les revenus se situaient au-dessous d'un certain seuil de ressources. Le système de retraite par répartition de 1945 instaure un mécanisme de redistribution publique entre les trois générations coexistantes. Les adultes d'âge actif financent la retraite de leurs vieux parents ainsi que l'éducation de leurs jeunes enfants. Ce second élément de l'échange relève d'autres transferts publics que celui mis en œuvre par les systèmes de retraite mais il est important de le rappeler, car il témoigne de la chaîne de coopérations intergénérationnelles que le système de transferts pour la retraite met en action. Le système de retraite par répartition se fonde ainsi sur un pacte de solidarité entre les générations, lequel devait se révéler mutuellement profitable pour toutes et donc juste et équitable au sens rawlsien (Rawls, 1999), à la condition que tous y adhèrent et que la chaîne de réciprocité soit viable sur le long terme. En effet, chaque génération adulte s'oblige à payer pour les retraites des aînés parce qu'elle a la conviction que les plus jeunes, une fois adultes, cotiseront avec la même détermination pour les pensions de retraite qu'elle-même touchera dans ses vieux jours.

Ce pacte a été mis à mal, en premier lieu, par les mutations démographiques intervenues depuis les années 1970. Le vieillissement et la longévité croissante de la population, notamment, ont déséquilibré et rendu plus complexe la chaîne

des solidarités entre les générations. En second lieu, les mutations économiques ont impulsé des changements quantitatifs et qualitatifs du travail et de l'emploi. Le système de protection sociale est alors apparu incapable de prendre en compte les nouveaux risques sociaux et l'appauvrissement des générations les plus jeunes. En conséquence, une refondation du pacte de solidarité entre les générations est devenue indispensable.

### **L'assurance vieillesse de 1945 : un pacte de solidarité entre les générations**

Quel était le contenu de ce pacte de solidarité entre les générations qui a fondé l'assurance vieillesse de la Sécurité sociale? En échange d'un droit à pension de retraite pour les vieux jours, jeunes et adultes bénéficiaient de l'emploi de manière stable et durable après une brève scolarité. Ainsi, le système de retraite cristallise un accord tacite entre les générations, tant sur les manières de répartir les temps sociaux sur le cycle de vie que sur les profils de risque à couvrir selon les âges.

En effet, dans le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale, les « vieux » constituaient la fraction la plus pauvre de la nation. Ils étaient les « *économiquement faibles* » que ciblaient les mesures d'assistance et de bienfaisance. Il y avait donc urgence à opérer une redistribution en leur faveur en bâtissant un droit universel à la retraite. Ils se sont donc vu accorder un droit au repos de quelques années après une longue vie de travail. Le pacte intergénérationnel ainsi scellé était un pacte portant sur la répartition des temps sociaux sur le cycle de vie et couvrant à la fois éducation, emploi et retraite. Il accordait aux plus vieux un droit à l'inactivité pensionnée en échange d'un emploi stable et durable pour les jeunes et les adultes et de l'éducation des enfants. Cet emploi permettait aux adultes de financer la retraite des vieux comme l'éducation des enfants ainsi que la protection sociale qui lui était attachée pour eux-mêmes et leur famille.

Ce système de redistribution ascendante ne valait que si chaque génération successive s'engageait dans la même réciprocité d'échanges entre recevoir et donner. La génération pivot donnait de l'éducation aux enfants et des retraites aux vieux parce que ses enfants ayant reçu l'éducation allaient payer en retour pour la génération pivot accédant à la retraite. Cette longue chaîne de solidarités entre générations correspondait en même temps à un mode de distribution des temps sociaux sur le cycle de vie. Elle découpait le temps de l'existence en trois âges successifs, spécialisés chacun dans un temps social unique : les enfants se forment, les adultes travaillent et les vieux se reposent. Nous avons montré que ce modèle de temporalité à trois temps a correspondu étroitement au développement de la société industrielle (Guillemard, 2010, p. 281-307).

“ *L'instauration du système de retraite et sa montée en charge a favorisé également l'autonomie respective des parents âgés et de leurs enfants adultes.* ”

L'instauration du système de retraite et sa montée en charge a favorisé également l'autonomie respective des parents âgés et de leurs enfants adultes. En effet, les retraites ont libéré les descendants de la responsabilité et de la charge,

notamment financière, que représentaient les vieux parents. Elles ont encouragé à ce titre une « *inversion des rapports entre les générations* » (Lenoir, 1979). Le développement des transferts publics de la retraite, à dominante ascendante, a exonéré les descendants de l'éthique de la piété filiale et de l'obligation alimentaire. Simultanément, cette éthique a laissé place à l'intérieur de la famille à une intensification des flux financiers privés descendants en direction des enfants. Une nouvelle donne des rapports entre générations s'est mise en place. Les flux financiers privés se sont inversés : d'ascendants ils sont devenus descendants. Simultanément, les flux d'échanges vers les ascendants se sont transformés en échanges de services et de soins en direction des plus âgés. Rappelons que le soutien aux personnes âgées dépendantes est assuré pour plus de la moitié en France par les membres de la famille. Parmi ceux-ci une proportion importante est constituée de jeunes retraités.

Dans le modèle de temporalité à trois temps de la société industrielle, le temps du travail est le temps pivot, sur lequel s'indexent toutes les autres temporalités. Effectivement, le temps de travail dans les sociétés industrielles des années 1960 occupe l'essentiel de l'existence, comme cela a été mis en évidence par l'OCDE (1998). Dans les pays de l'OCDE, un homme passait, en 1960, 50 de ses 68 ans de vie au travail. Le reste correspondait à une brève scolarité avant la vie de travail et une courte retraite d'une durée de quelques années entre 65 ans et le décès.

Toutefois, les mutations démographiques et sociétales ont profondément altéré ce régime temporel du cours de la vie et engendré des évolutions paradoxales. Les progrès notables de l'espérance de vie ont conduit à une vie plus longue et en bonne santé. Dans le même temps, les transformations du travail ont débouché sur un raccourcissement de la durée de la vie de travail. Cette dernière n'occupait plus en 1995 que la moitié de l'existence. Selon l'OCDE, un homme ne consacrait plus que 38 ans de sa vie au travail sur les 76 ans de son existence. Le temps restant était certes consacré en partie à la formation, avec l'allongement des études. Mais surtout la durée de la vie de retraite a progressé considérablement en raison des effets conjugués de la tendance à la sortie anticipée du marché du travail et de l'augmentation de l'espérance de vie aux âges élevés. La durée de la retraite espérée a doublé entre 1975 et 2010. Elle était de l'ordre de 11 ans pour la génération née en 1910 et prenant sa retraite à 65 ans en 1975. Pour la génération du baby-boom, née en 1950 et prenant sa retraite autour de 60 ans en 2010, elle est de plus de 20 ans (Conseil d'analyse économique, 2005, p. 54). Cette nouvelle distribution des temps sociaux est à l'évidence intenable dans la perspective des changements démographiques, alors que les générations nombreuses du baby-boom arrivent à la retraite ou accèdent à leur seconde partie de carrière et que les entrants sur le marché du travail appartiennent aux cohortes minces de l'après-baby-boom.

Le raccourcissement de la vie active pose avec acuité la question des forces de travail dont dépendra demain l'effort productif des pays et donc la création

de richesse. En même temps, il met en péril le système de transferts sociaux entre générations. Pour la France, les chiffres sont éloquentes : aujourd'hui plus de 80 % des emplois sont assurés par des actifs ayant entre 25 et 54 ans, alors que ceux-ci ne représentent plus que 40 % de la population totale. Dès lors, le pacte de solidarité entre les générations scellé en 1945 ne fonctionne plus. Il n'est plus mutuellement profitable à toutes les générations. Il est devenu un pacte de sacrifice. Les jeunes et plus récemment les seniors, parce qu'ils ont des difficultés à accéder à l'emploi ou à s'y maintenir, sont les victimes de ces évolutions. La détérioration du pacte de solidarité a été encore accentuée par les réformes successives des retraites. Depuis 2003, celles-ci ont été pensées sans prendre en considération ni les questions d'emploi, ni le pacte de solidarité entre les générations qui fondait les retraites et rendait impératif de rétablir l'équité intergénérationnelle, compromise par les évolutions démographiques et sociétales.

### **Du Pacte de solidarité au Pacte de sacrifice: les conséquences des mutations démographiques et sociétales**

Certes la création de l'Assurance vieillesse a permis le relèvement du niveau de vie des retraités français. Toutefois, les évolutions démographiques et sociétales ont compromis l'équilibre du pacte de solidarité entre les générations qui la fondait.

La montée en charge progressive de l'Assurance vieillesse, ainsi que la généralisation du système de retraite avec la création des retraites complémentaires a progressivement permis en premier lieu de sortir les vieux de la pauvreté et, en second lieu, d'élever le niveau de vie des retraités jusqu'à ce qu'il rattrape en 1990 le niveau de vie des actifs. Il s'agit là d'un succès incontestable du système de retraite français.

Jusqu'au début des années 1970, les retraités avaient été les grands oubliés des Trente Glorieuses et bon nombre d'entre eux demeuraient dans une situation de précarité, voire d'indigence. À la création du Minimum vieillesse, en 1956, 66 % des plus de 65 ans en bénéficiaient alors qu'ils ne sont plus aujourd'hui que 5 %.

Les mutations du travail, impulsées par l'avènement d'une société de la connaissance, ont bousculé le régime temporel à trois temps de la société industrielle. Le temps de travail s'est fragmenté et individualisé. La vie de travail est devenue discontinue. La vie active désormais, entrecoupée de périodes de formation et d'inactivité. Les transitions entre éducation, travail et inactivité, qu'elles soient choisies (congés parentaux d'éducation, sabbatiques) ou imposées (chômage) se succèdent sans ordre tout au long de l'existence.

“ *Les mutations du travail, impulsées par l'avènement d'une société de la connaissance, ont bousculé le régime temporel à trois temps de la société industrielle.* ”

Les parcours de vie flexibles et déstandardisés se sont généralisés. Le marché du travail est devenu fortement sélectif. Ce phénomène joue à l'encontre des jeunes. Les nouveaux entrants sur le marché du travail accèdent à des contrats précaires, CDD ou intérim. L'âge moyen du premier emploi stable est aujourd'hui de 28 ans, contre 20,5 ans en 1975. Par contraste, les 24-49 ans sont à 90 % en CDI et bénéficient en conséquence d'une protection sociale étendue dont sont privés les jeunes précaires. Cette sélectivité croissante du marché du travail s'est également exercée au sein des entreprises. Elle a déstabilisé les carrières salariales stables ascendantes dans lesquelles l'ancienneté jouait un rôle important. Les seniors se sont trouvés dépréciés et mis à l'écart, dans le même temps où les jeunes étaient tenus en marge dans des emplois précaires. Toutefois, ce n'est qu'avec la fermeture des préretraites que le chômage des plus de 50 ans est devenu un phénomène préoccupant. Bien que moins massif que celui des jeunes, il se caractérise par sa très longue durée moyenne (supérieure à 18 mois) et son taux très faible de retour vers l'emploi.

La France se singularise au sein de l'Europe par le sous-emploi des deux groupes d'actifs d'âge extrême : les moins de 25 ans et les plus de 55 ans, qui peinent à entrer ou à se maintenir sur le marché du travail. Ces données montrent que les mutations économiques et sociétales ont compromis le pacte de solidarité entre les générations de 1945, puisque l'accès à l'emploi des jeunes n'est plus garanti alors qu'il conditionnait la réciprocité des échanges entre les générations successives. De plus, l'allongement de la vie active, indispensable au financement de la protection sociale, ne peut advenir. En conséquence, une seule génération d'âge médian se réserve aujourd'hui l'emploi.

### **Un système de protection sociale rigide incapable de prendre en charge les nouveaux risques sociaux**

Notre système de protection sociale demeuré structuré peu ou prou par les objectifs fixés en 1945, s'est révélé incapable de s'adapter aux changements radicaux intervenus dans les profils de risque sur le parcours de vie. Avec le vieillissement de la population et la longévité accrue, les transferts relatifs au risque vieillesse ont été multipliés par deux en trente ans et représentent aujourd'hui environ 40 % des dépenses sociales. En revanche, emploi et chômage n'en représentent qu'à peine plus de 6 %. Quant à l'investissement public en éducation, il tend à se contracter depuis 2000. Ainsi, le pacte de solidarité de 1945, qui promettait aux jeunes éducation et emploi stable contre la perspective d'une retraite, a volé en éclats. Les jeunes se trouvent exposés à de nouveaux risques sociaux, telle l'obsolescence rapide des connaissances, qui ne sont guère pris en charge par le vieil État-providence. La pauvreté et la précarité ont changé de camp. Ce sont les jeunes qui sont désormais les plus pauvres parmi toutes les classes d'âge : 20 % des jeunes de 18 à 29 ans vivent sous le seuil de pauvreté.

Les réformes des retraites intervenues depuis 2003 ont encore aggravé ce déséquilibre. Les principaux leviers mobilisés ont été l'allongement de la durée

de contribution requise pour accéder à une retraite pleine et l'élévation de l'âge du droit à retraite. Elles ont donc essentiellement visé les futurs retraités et, parmi ceux-ci, les plus jeunes, qui ne sont pas encore installés sur le marché du travail. Ils voient s'éloigner l'horizon de la retraite et baisser inexorablement le niveau de leurs pensions futures, sans qu'aucune compensation ne leur ait été accordée. Les garanties d'une meilleure insertion professionnelle et d'une validation élargie des années de formation auraient pu leur offrir des contreparties aux efforts exigés. Mais aucune mesure n'a été mise en œuvre pour leur permettre d'atteindre les quarante-deux ans d'activité désormais exigés pour toucher une retraite pleine. En conséquence, les futures générations seront nombreuses à ne pouvoir compter que sur des pensions contributives lourdement amputées par des décotes et se situant à peine au-dessus du minimum vieillesse. Dès lors, ils sont en droit de se poser la question : pourquoi cotiser toute sa vie à l'Assurance vieillesse pour toucher une pension contributive dont le montant sera proche des minimas sociaux de l'assistance ?

Ces réformes ont creusé les inégalités entre les générations faute d'avoir pris en considération le pacte de solidarité intergénérationnel de long terme qui était au fondement de notre système de retraite par répartition. Focalisées sur la soutenabilité financière du système en lien avec le vieillissement de la population, ces réformes ont mis à mal sa soutenabilité sociale et sa légitimité. Elles ont encore rendu plus fragiles les chances de pérennisation du système de retraite actuel.

### **Des mutations démographiques déstabilisatrices pour le système de protection sociale**

Les mutations démographiques mettent en péril la pérennité du système de protection sociale et complexifient l'analyse et la recherche de solutions. L'augmentation de l'espérance de vie et son corollaire, le vieillissement démographique, ont fait exploser le modèle à trois générations imbriquées sur lequel était construit le pacte de solidarité de 1945. Désormais, ce sont cinq, bientôt six générations coprésentes qui constituent le nouvel emboîtement des générations au sein de la famille comme dans la société. Cette nouvelle donne impose de repenser de manière fine et complexe les systèmes d'échanges réciproques entre toutes ces générations imbriquées, afin de concevoir une répartition équitable des efforts exigés et des gains obtenus.

L'allongement de la vie implique un retard important dans la transmission des biens d'une génération à l'autre. Ce sont aujourd'hui des seniors ou des jeunes retraités qui héritent de leurs parents très âgés. Ils deviennent de ce fait détenteurs du patrimoine, immobilier notamment, aux dépens des plus jeunes générations et à l'âge où ils n'en ont plus vraiment besoin. On assiste donc à une concentration croissante du patrimoine aux mains des plus âgés et à l'émergence « *d'une société française de plus en plus patrimoniale* », ce qui est jugé comme une situation sous-optimale en termes d'investissement et de croissance puisque l'épargne est sécurisée plutôt que risquée à cette étape de la vie (Masson, 2014).

Certes, le déséquilibre des transferts publics ascendants, massivement orientés vers les retraités, est atténué par les transferts privés en majorité descendant des parents vers les enfants. On sait que les seniors constituent la génération pivot au sein de la famille. Ils aident leurs enfants et petits-enfants et ils prennent soin de leurs parents âgés. Un ménage sur deux aide financièrement ses enfants, surtout pendant les études et pour l'installation de ceux-ci, principalement parmi les cadres et les professions intermédiaires. Toutefois, le déséquilibre du système de transferts entre générations demeure patent. Les transferts publics ascendants vers les retraités et âgés représentent environ 20 % du PIB alors que les transferts privés descendants n'en représentent qu'environ 6 à 7 % (Arrondel et Masson, 2010). Encore faut-il considérer qu'un peu plus de la moitié seulement de ces transferts circulent des vieux vers les jeunes car, comme on l'a vu, on hérite aujourd'hui après 50 ans.

À la lumière de ces données, il est tentant d'opposer le sort de retraités nantis, disposant du patrimoine et de retraites encore décentes, à celui d'une jeunesse délaissée et sacrifiée. Ce thème de la « *fracture intergénérationnelle* » se traduit par un « *effet de scarification* » (Chauvel, 1998) pour toute une génération dont l'arrivée sur le marché du travail correspond à une période de chômage de masse. Ce mauvais départ engendre selon Louis Chauvel une succession de déclassements qui perpétuent une position défavorisée et marquent le destin de cette génération. De là à considérer qu'un conflit de générations s'annonce, opposant aux seniors nantis une jeunesse sacrifiée, il n'y a qu'un pas. Les discours médiatiques ne se privent pas de le franchir, qui évoquent la guerre des générations et accusent les baby-boomers d'être une génération égoïste, peu encline à se préoccuper du sort des jeunes <sup>(1)</sup>. C'est une vision trop schématique et simpliste.

Il convient de raisonner aujourd'hui sur les cinq ou six générations emboîtées constitutives d'une société de longévité. Dès lors, les gagnants et les perdants ne peuvent être désignés simplement comme deux groupes d'âge antagonistes. De statique, l'analyse doit être menée de manière dynamique en intégrant ce qui est donné et reçu par chaque génération au cours de son cycle de vie. Il y a donc lieu d'analyser finement les transferts publics et privés entre générations en flux financiers, en nature, en services et en temps, afin de construire une cartographie précise des échanges entre générations sur la base de laquelle il pourra être possible de refonder le pacte de solidarité générationnelle. Les travaux des économistes du cycle de vie ont permis d'avancer dans cette direction (d'Albis, 2014 ; Masson, 2014).

### **Refonder le pacte de solidarité entre les générations pour l'éducation, l'emploi et la retraite**

Comment rendre équitable et soutenable le pacte de solidarité entre les générations de 1945 ? En premier lieu, refonder le pacte de solidarité entre les générations nécessite de lier, comme par le passé, l'emploi et la retraite. L'allongement

de la vie implique de travailler plus longtemps. Il suppose simultanément de mobiliser et d'accueillir sur le marché du travail les trois générations en âge de travailler: jeunes, âges médians et seniors. Or les âges extrêmes sont aujourd'hui tenus à la lisière du marché du travail. Toutefois, l'exigence de prolonger la vie active contenue dans les réformes des retraites risque d'être une pure injonction, puisque les opportunités d'emploi pour les âges extrêmes ne sont pas au rendez-vous et qu'aucune politique efficiente de l'emploi ne vient corriger cet état de fait. Cependant, redistribuer les chances d'activité entre les générations nécessite de conduire des politiques de l'emploi et des politiques du travail préventives tout au long de la vie active. Jeunes, âges médians et seniors devront être mieux équipés pour l'emploi et bénéficier d'une meilleure fluidité des transitions multiples qu'ils devront accomplir entre formation et emploi.

À cet égard, il est indispensable en premier lieu de lier étroitement les dépenses publiques d'éducation et de retraite sur le court et le long terme. Les dépenses de retraite doivent être conditionnées à la réussite des jeunes générations, afin que le pacte social soit honoré. L'allongement de la vie professionnelle est impératif pour équilibrer les comptes sociaux dans une société de longévité. Il doit trouver en contrepartie une nouvelle solidarité des âges au travail. Celle-ci passe par la recherche d'une meilleure coopération et complémentarité entre les trois générations au travail. Cette quête d'une synergie des âges au travail est d'autant plus nécessaire que les trois générations d'actifs coprésentes dans les entreprises ont des cultures et rapports au travail et à l'autorité assez hétérogènes. Dans cette perspective, le management intergénérationnel des ressources humaines devient une exigence incontournable, d'autant plus qu'avec l'accélération du rythme de renouvellement des générations au travail, à mesure que les baby-boomers arrivent à la retraite, la transmission des compétences entre générations devient un enjeu stratégique.

En second lieu, le rééquilibrage des transferts entre générations passe par une accélération des transferts entre vifs du patrimoine, de manière à lutter contre l'édification d'une « France patrimoniale ». Une taxation plus lourde de l'héritage au profit de la donation favoriserait l'accélération de la transmission patrimoniale. Dans le même ordre d'idée, des viagers innovants pourraient drainer l'épargne longue des ménages et rendre liquide le patrimoine dans les vieux jours pour la consommation ou la transmission.

\*\*\*

En conclusion, la nouvelle société de longévité exige la refondation du pacte de solidarité entre les générations. D'une part, l'allongement de la vie de retraite doit être compensé par l'allongement de la vie de travail, mais avec de réelles opportunités d'emploi et des conditions de travail améliorées pour les actifs. D'autre part, les dépenses publiques de retraite doivent être liées aux dépenses publiques d'éducation et de formation, de manière à créer des contreparties à

L'augmentation des dépenses de protection sociale liées au vieillissement par des investissements en formation en faveur des plus jeunes et des âges médians. Cette nouvelle solidarité intergénérationnelle, gage de la construction d'une société plus cohésive et compétitive et d'une protection sociale modernisée, doit inclure également la mise en œuvre d'une solidarité collective envers les personnes très âgées, laquelle ne peut plus reposer pour l'essentiel sur la famille ou l'individu, comme cela est encore trop le cas aujourd'hui.

---

#### Note

1 – Voir par exemple « Génération Pigeon. Comment notre modèle social sacrifie les jeunes », *Le Point*, 23 avril 2015.

### Bibliographie

- Albis H. (d'), 2014, « **Mesurer les transferts économiques entre les générations** », *Informations sociales*, n° 183, p. 64-72.
- Arrondel L. et Masson A., 2010, « **Taxer les héritages pour réduire les inégalités entre générations** », Paris, La Découverte, *Regards croisés sur l'économie*, n° 7, p. 167-179.
- Chauvel L., 1998, *Le Destin des générations*, Presses universitaires de France (Puf).
- Conseil d'analyse économique, 2005, *Les seniors et l'emploi en France*, Paris, La Documentation française.
- Guillemard A.-M., 2010, *Les défis du vieillissement. Âge, emploi, retraite, perspectives internationales*, Paris, Armand Colin, coll. « U : sociologie ».
- Lenoir R., 1979, « **L'invention du troisième âge et l'inversion des rapports entre générations** », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 26, n° 1, p. 57-82.
- Masson A., 2014, « **France: comment sauver financièrement la protection sociale et rendre la société moins patrimoniale** », *Séminaire (in-)égalité, croissance et protection sociale*, Sciences Po.
- OCDE, 1998, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- Rawls J., 1999 [1971], *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press.

# Le social en recherche *avant-propos*

## Quand le social gazouille

En 140 signes, le maximum autorisé par Twitter (soit 12 % du volume de cet article), il est difficile de parler d'études et de recherches de manière approfondie, d'autant plus que le terme « social » accolé à « réseau » ne renvoie que rarement aux mécanismes de solidarité ou au travail social, mais plutôt globalement à la vie en société. Cependant, il faut s'intéresser à la vie de ce réseau qui constitue souvent une bonne source d'alertes et d'informations. Les sites des journalistes du social sont très actifs, on peut aller voir pour commencer @jfrío de *Liaisons sociales*, @vballand des *Actualités sociales hebdomadaires*, @Daovannary de *Travail social actualités*, @ElsaMaudet de *Libération* ou encore @jublochlaïne, chef du service économie et social de *France Info*. De nombreuses tweetent institutions assez régulièrement pour signaler leurs publications et diffuser des informations: c'est le cas de l'Union nationale des centres communaux d'Action sociale (Unccas), encore un peu timide, avec @unccas, de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss) avec @Uniopss, de @centresociaux, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie avec @CNSA\_actu, et bien évidemment de @cnaf\_actus.

Les revues du secteur sont assez bien représentées et on ira voir régulièrement – mieux, on s'abonnera, c'est gratuit – à @AlterEcoMag, à @GazSanteSocial et à @TSActu ainsi qu'à @ashredaction. Dans le secteur de la recherche, plusieurs associations et groupes de doctorants font un intéressant travail de liens et de diffusion: @1these1tweet apporte la preuve qu'il est possible de résumer 400 pages en 140 signes, @hal-fr redirige sur les actualités des sites d'archives ouvertes et @cairninfo guide vers le portail de référence bien connu pour les publications de sciences humaines et sociales. @ScPoResearch est, en français, une vraie mine d'informations sur la recherche. Plus ludique, vous irez aussi voir @steevebourdieu, le sociologue aux 3000 abonnés, et @UgoVandale, troubadour et médiateur social aux 7000 abonnés. Avec ici une vingtaine de comptes sur plus de deux millions actifs en France, il vous reste de larges possibilités d'exploration. Fouillez dans les abonnés et les mots clés et vous ferez d'autres découvertes ! Et n'hésitez pas à nous les envoyer pour rediffusion.

**Michel  
Legros**

michel.legros@ehesp.fr  
twitter#legrosmi

## Travail menteur

### « Contraintes organisationnelles, distorsion de la communication et souffrance éthique: le cas des centres d'appels téléphoniques » Duarte Rolo

Thèse pour l'obtention du grade de docteur du Conservatoire national des Arts et Métiers, Psychologie et psychodynamique du travail, École doctorale Abbé-Grégoire, Centre de recherche sur le travail et le développement, octobre 2013, 352 p., téléchargeable sur [tel.archives-ouvertes.fr](http://tel.archives-ouvertes.fr)

De la prise en compte de la valeur thérapeutique du travail dans les soins de rééducation à la découverte de l'impact de certaines conditions de travail sur la genèse de troubles mentaux, la thèse de Rolo Duarte est d'abord l'histoire d'une discipline née des interactions entre travail et psychiatrie. Sans abandonner les dimensions opérationnelles de la psychopathologie du travail, de nombreux chercheurs et praticiens adoptent une posture de critique sociale montrant que c'est l'ensemble des conditions de travail qui a un impact sur la vie psychique des salariés. Plus récemment, Christophe Dejours a amplifié cette thèse en affirmant que la « banalisation de l'injustice sociale repose sur la participation du plus grand nombre à la reproduction de conditions de travail et d'existences injustes ». Mais comment cette participation est-elle possible? C'est à cette question que cherche à répondre Duarte Rolo dans une thèse de doctorat dirigée par Christophe Dejours. Dans le centre d'appels téléphoniques étudié par l'auteur, les employés doivent répondre à des clients en demande de conseils ou d'assistance. Ces salariés doivent aussi vendre des abonnements et des services et l'organisation du travail valorise à l'excès cette fonction ; une part importante des salariés manie le mensonge et met en avant des arguments fallacieux. Comment vivre cette situation génératrice d'une souffrance éthique, lorsque la personne dit le contraire de ce qu'elle pense être la bonne réponse? S'interrogeant longuement sur le mensonge en situation professionnelle, distinguant la simple triche, qui met du jeu dans l'organisation, de la tromperie qui place le mensonge dans l'immoralité, Duarte Rolo s'intéresse aux défenses mises en œuvre par les salariés. Certains s'engagent résolument dans les stratégies de l'organisation alors que d'autres s'en éloignent en dépit des appels à la soumission qui leur sont adressés.

Bien évidemment cette thèse ne concerne pas que les employés des centres d'appels. Tous les professionnels à l'interface entre des usagers, des consommateurs, des clients et les organisations qui les emploient – dont les travailleurs sociaux – se reconnaîtront dans ce positionnement et trouveront dans cette thèse des outils pour penser leurs pratiques.

## Avec les nouveaux, comment faire ?

### « Les arrivants en milieu de travail: accueil, fidélisation, échanges de savoirs » Collectif

Actes du séminaire « Âges et travail », Centre de recherches sur l'expérience, l'âge et les populations au travail (Creapt), Centre d'études de l'emploi, rapport de recherche, n° 86, juillet 2014, 191 p., [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

Le Creapt, groupement d'intérêt scientifique soutenu par le Centre d'études de l'emploi, développe des partenariats entre les ministères, des entreprises, des universités et des

institutions de recherche. Les principaux objectifs du programme de travail du Creapt sont de produire et de valoriser des connaissances sur les relations entre l'âge, la santé, l'expérience et le travail. Les chercheurs de cet organisme analysent conjointement les évolutions démographiques des populations au travail, les transformations qui s'opèrent dans les entreprises et celles qui affectent les parcours professionnels afin de favoriser des actions anticipatrices dans ces domaines. La publication récente du séminaire, organisé en 2011, offre un bon exemple des travaux du Creapt. Sachant que les seniors sont nombreux dans les entreprises et qu'ils sont ceux, en même temps, qui partiront le plus avec l'extinction programmée du baby-boom, la question de la gestion des transitions entre les anciens sur le départ et les jeunes arrivants se pose de plus en plus massivement. La transmission des savoirs et des gestes professionnels n'est pas une opération mécanique simple; elle suppose de comprendre les différences d'approches du travail et de l'entreprise pour des générations différentes. Ces passages entre générations s'effectuent de façon concomitante à des transformations des processus de production. Des phénomènes de bizutage des nouveaux chez les éboueurs à la transmission des gestes chirurgicaux, en passant par les reconversions de la SNCF ou des sites pétroliers, neuf contributions thématiques précèdent une passionnante discussion dont une large part porte sur ce qu'il faut transmettre et qui n'est pas appris en formation professionnelle.

## L'insécurité alimentaire

« **Inégalités sociales et alimentation** » Benjamin Badia, Florence Brunet, Audrey Carrera, Pauline Kertudo et Florence Tith, avec la collaboration de France Caillavet.

**Rapport final d'étude, Fors – Recherche sociale, 69, rue La Fayette, 75009 Paris, décembre 2014, 182 p., [www.fors-rs.com](http://www.fors-rs.com)**

Un large accord s'est fait entre économistes, nutritionnistes et sociologues pour caractériser l'existence d'un modèle français d'alimentation autour de six points centraux: la prise de trois repas par jour, à plusieurs, autour d'une table et à des heures relativement fixes, un temps de préparation et une durée des repas élevés, l'organisation du repas autour de trois composantes, l'importance accordée au goût des aliments, la prégnance de la diversité alimentaire et, enfin, l'intervention de savoir-faire transmis par l'expérience. Face à des contraintes financières, de logement ou d'hébergement, à la précarité des emplois en raison d'horaires décalés ou de cumuls d'emplois, de maladies, des ménages et des individus se retrouvent en situation d'insécurité alimentaire. Lorsque ces contraintes sont telles que l'on ne peut choisir ses aliments ou lorsque l'on estime ne pas avoir assez à manger, l'adaptation consiste à recourir à des formes différentes d'approvisionnement, à l'usage de la cantine pour les enfants, même si les frais de restauration scolaire peuvent peser lourd. Les magasins de discount alimentaire, le réseau familial et amical, les fins de marchés et les poubelles ainsi que le recours à l'aide alimentaire constituent également des réponses possibles à ces contraintes. Les façons de préparer les aliments, le stockage en grande quantité, la congélation, la cuisine faite sont d'autres solutions mobilisées. Outre une présentation du concept d'insécurité alimentaire, le rapport de la Fors présente les évolutions récentes de l'aide alimentaire et son inscription nouvelle dans les politiques sociales en France mais

également en Europe. Une part importante des propositions s'intéresse aux articulations entre les formes plus classiques de l'aide alimentaire, comme la distribution de colis, de paniers ou de repas chauds, et des formes innovantes, telle la mise en place de circuits courts au sein des épiceries sociales ou le développement des paniers solidaires.

## La territorialité des exclus

### « Les exclus de la mobilité: de l'observation à la décision » Rebecca Dargirolle

Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'université de Bourgogne en géographie, UFR sciences humaines, décembre 2014, 346 p., téléchargeable sur [tel.archives-ouvertes.fr](http://tel.archives-ouvertes.fr)

Dans l'analyse des phénomènes sociaux, la sociologie et l'économie se taillent la part du lion, l'histoire, la philosophie, la psychologie et le droit viennent ensuite. Quelques pépites nous arrivent parfois de disciplines plus éloignées. La thèse de géographie présentée par Rebecca Dargirolle appartient à cette dernière catégorie. Dans une société où tout le monde est censé bouger pour se rencontrer, se détendre, travailler, s'aimer, acheter, vendre, l'immobilité est suspecte. Elle est souvent synonyme de repliement sur soi, voire d'exclusion. La mobilité spatiale serait devenue une norme d'intégration autant que la mobilité sociale. Construisant des outils et des concepts, l'auteure montre les liens entre mobilité et immobilité, lorsque la mobilité n'est qu'un passage entre deux lieux où l'on peut s'amarrer et rester immobile. De ce point de vue, la possibilité de se déplacer doit être considérée comme une forme de capital social largement dominée par l'automobilité. L'éloignement des ressources – lorsque le boucher et le médecin sont situés à plusieurs kilomètres –, la dépendance automobile, le manque de transports en commun, l'habitat dans des zones périurbaines ou dans des quartiers enclavés constituent des sources de fortes inégalités en matière de mobilité et font qu'une partie de la population, souvent la plus vulnérable, finit par ne plus se déplacer. Le chez-soi n'est plus alors un point d'amarrage mais un espace de relégation.

## Méditerranée, l'impossible frontière

### « Droits de l'homme à la Frontière Sud » Rafael Lara (coordinateur)

Rapport du groupe de travail Immigration de l'Association pour les droits de l'homme en Andalousie, association membre du réseau européen Migreurop, APDHA, Blanco White n° 5, 41018 Séville, Espagne, avril 2015, 55 p., [www.apdha.org](http://www.apdha.org)

Le bilan des entrées irrégulières sur le territoire européen réalisé par l'agence européenne Frontex pendant l'année 2014 fait état de 283 000 personnes, soit deux fois plus qu'en 2011 dans le contexte des printemps arabes. La grande majorité de ces entrées se sont faites par la Méditerranée, 170 000 par l'Italie et 50 000 par la Grèce. Selon un rapport de l'Organisation internationale des migrations, près de 5 000 personnes ont perdu la vie en traversant une frontière et les deux tiers de ces décès sont survenus en Méditerranée.

Depuis 1988, on estime que près de 30 000 personnes sont mortes en essayant de pénétrer en Europe. Ce qui serait, en d'autres circonstances, une catastrophe humanitaire appelant à la solidarité et à la compassion se traduit ici par un renforcement de la sécurisation des frontières où les murs, les drones et les patrouilleurs sont au service d'un discours, au mieux, de la prévention des risques et, au pire, de la lutte contre l'invasion. Si Lampedusa est le plus souvent sous le regard des médias, le rapport de l'Association pour les droits de l'Homme en Andalousie met l'accent sur la situation des migrants qui tentent le passage par l'Espagne. Tout au long des témoignages et des analyses, les rapporteurs s'interrogent sur l'écart qui va s'élargissant entre ces pratiques et les valeurs européennes d'ouverture et de respect des droits de l'Homme.

## Mourir précaire

### « Fin de vie et précarités » Collectif

Rapport de l'Observatoire national de la fin de vie, 35, rue du Plateau, 75019 Paris, 2014, 243 p., [www.onfv.org](http://www.onfv.org)

L'analyse des besoins d'accompagnement et de soins palliatifs fait apparaître trois grandes trajectoires de fin de vie. Près de 40 % des personnes concernées connaissent une trajectoire de déclin graduel pendant deux à cinq ans, ponctuée par des épisodes de détérioration aigus et des moments de récupération, avec une mort qui paraît soudaine et inattendue. Dans 48 % des cas, la trajectoire de fin de vie est marquée par un déclin rapide de l'ordre de quelques mois. Enfin, le dernier groupe, qui comprend principalement des personnes très âgées et fragiles, connaît un déclin de vie graduel jusqu'à six à huit ans. Ces résultats établis en population générale par l'Observatoire national de la fin de vie (ONFV) sont liés à des personnes en forte précarité. Marc, 47 ans, SDF en centre d'hébergement et de réinsertion sociale, meurt en quelques mois d'un cancer du foie; Stéphanie, 49 ans, atteinte d'un cancer du sein, précarisée par la maladie, meurt à son domicile, accompagnée par une équipe d'hospitalisation à domicile; Michel, 59 ans, en couple, vit en France depuis deux ans dans un appartement de coordination thérapeutique; il est atteint d'une insuffisance cardiaque sévère dont il va mourir. Il y a aussi « Monsieur X », une cinquantaine d'années, adressé aux urgences par le Samu, souffrant de troubles de mémoire et d'une insuffisance respiratoire, qui circulera pendant un an d'un service hospitalier à un autre, avant de mourir sans avoir été identifié. Quant à Robert, 57 ans, il vit seul, en pension de famille; atteint par un vieillissement précoce, il doit quitter la pension de famille pour un service de médecine polyvalente dans lequel il décède. Enfin, Simone, à l'âge de 87 ans, en situation de précarisation du fait de son vieillissement et de son isolement, se retrouve à domicile sous tutelle, avec un conjoint de 92 ans qui ne peut plus s'occuper d'elle. Elle décédera quelques jours après son accueil dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Chacun de ces cas types est analysé avec précision. Les forces et les faillites du système de santé sont décortiquées pour tenter de proposer des réponses humaines, économiques et organisationnelles. Ce rapport annuel pour 2014 de l'Observatoire national de la fin de vie constitue sans doute la synthèse la plus complète de l'ensemble des travaux engagés sur ce thème depuis plusieurs années. Outre une très riche bibliographie, il reprend les résultats des études engagées où se déroulent des fins de

vie précaire: les établissements de santé, le domicile, les appartements de coordination thérapeutiques, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale et l'accompagnement des personnes en fin de vie et en situation de précarité à l'hôpital. En plus de ces études, l'équipe de l'ONFV – dont on aurait aimé connaître les noms des rédacteurs pour en saluer les mérites – a mobilisé les résultats de nombreuses enquêtes et tableaux de bord, qui viennent enrichir ce document de référence.

## Prévention des expulsions: encore ratée

► **« Évaluation de la prévention des expulsions locatives »** Pascaline Tardivon, Nicole Combot, Maxime De Blasi, Philippe Laffon, François Henry et Philippe Mouchard

**Rapport des inspections générales de l'Administration, des Affaires sociales, des services judiciaires et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, août 2014, 230 p., [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)**

En théorie, la prévention des expulsions locatives devrait être un succès. Les plans départementaux pour le logement des plus démunis sont actifs et les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions – les fameuses Ccapex – régulièrement installées. Des dispositifs d'information et d'accès aux droits accueillent les demandeurs, des outils d'aide aux impayés sont mobilisés et les jugements n'hésitent plus à prononcer des expulsions conditionnelles comportant des délais de paiement. Ce fut le cas pour 40 % des jugements de 2012. La mission des inspections générales chargées de l'évaluation de la prévention des expulsions locatives accompagne ce premier constat d'un ensemble d'observations nettement moins optimistes. Elle note, en particulier, l'absence de démarches préventives en amont des jugements d'expulsion et cela contrairement aux objectifs affichés. Les dispositifs de prévention, lorsqu'ils existent, privilégient une logique de l'après, à un stade trop tardif, et ne prennent pas en compte avec suffisamment de force les difficultés conjoncturelles ou structurelles des ménages. Par ailleurs, les inégalités de traitement entre bailleurs sociaux et privés demeurent flagrantes. Enfin, les objectifs nationaux ne sont pas priorisés et la mise à disposition d'une offre de logement abordable reste un enjeu essentiel de la politique du logement. Ce rapport, très précis et documenté, y compris, ce qui est rare dans ce domaine, par des comparaisons internationales, s'ajoute à l'ensemble des études et recherches qui, toutes, témoignent de notre incapacité à réguler le marché du logement depuis la réforme de 1977.

## Chômage: « halo, quoi! »

► **« L'éloignement durable du marché du travail »** Collectif  
**Rapport d'étude réalisé par le Conseil d'orientation pour l'emploi, avril 2014, 112 p., [www.coe.gouv.fr](http://www.coe.gouv.fr)**

La problématique de l'éloignement durable du marché du travail, bien connue des travailleurs sociaux et des équipes agissant dans le domaine de l'insertion professionnelle, n'a pas jusqu'alors été fortement investie par les pouvoirs publics, en dépit d'un effort,

depuis quelques mois, portant principalement sur les demandeurs d'emploi de longue durée, c'est-à-dire inscrits à Pôle emploi depuis plus d'une année, voire deux ans. Le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi constitue une intéressante première étape dans la catégorisation du phénomène. Les approches jusqu'alors mobilisées étaient multiples; certaines privilégiaient la référence à des institutions, par exemple les allocataires de l'allocation de solidarité spécifique ou du RSA, d'autres approches se focalisaient sur les risques ou évoquaient les dimensions multifactorielles de la distance à l'emploi (durée, géographie, formation, compétences...). Ce rapport du Conseil d'orientation privilégie la reconnaissance des situations effectives d'éloignement, proches ainsi du chômage de longue durée, y compris lorsque les personnes ne se pensent même plus en situation de chômage tant le rapport au travail a été distendu. Si, sur les deux millions de personnes concernées par cette catégorisation, une partie est inscrite à Pôle emploi, d'autres sont en dehors des programmes sociaux, ne bénéficient d'aucune prestation ni de programme d'accompagnement. Découragées, abandonnées ou seulement éloignées, les personnes durablement mises à l'écart du marché du travail forment une population particulièrement hétérogène. Au moment où les politiques d'emploi sont revenues massivement sur les thématiques de l'activation du marché du travail, l'intérêt de ce rapport est de se focaliser sur le « halo » du chômage et de montrer que l'éloignement est autant une caractéristique collective qu'elle relève de comportements individuels.

## Quartiers: investissements sociaux et logiques sécuritaires

► **« Évolution du regard sur les quartiers "sensibles" et les discriminations entre 2009 et 2014 » Régis Bigot, Sandra Hoibian et Jörg Müller**  
**Rapport d'étude du Crédoc, 142, rue du Chevaleret, 75013 Paris, avril 2015, 110 p., [www.credoc.fr](http://www.credoc.fr)**

À la demande de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), le Crédoc a réalisé deux enquêtes, espacées de cinq années, sur les représentations des quartiers dits sensibles dans la population française. La comparaison des résultats montre d'abord que l'intérêt de la population pour ce s'est un peu réduit au fil du temps alors que les regards se durcissaient. Si les connotations négatives sur ces quartiers restent très fortes, en particulier à propos du chômage et de la délinquance, les personnes interrogées pensent que la solidarité entre les habitants s'est réduite, que les opportunités pour monter des projets sont devenues moins nombreuses et que les jeunes de ces quartiers constituent, moins encore que par le passé, une richesse pour le pays. La demande de mesures sécuritaires s'accroît. En 2014, 82 % des Français considèrent que le développement de la police de proximité serait un moyen efficace pour améliorer la situation et 76 % réclament des punitions plus sévères pour les délinquants. Dans le même temps, les personnes interrogées considèrent que l'aide aux élèves en difficulté scolaire et le développement économique des quartiers seraient des mesures prioritaires pour améliorer la situation.

# Résumés

---

## Partie 1 • 1945 : UN MOMENT SINGULIER ?

### Pierre Laroque et les origines de la Sécurité sociale,

Éric Jabbari

Pierre Laroque, directeur général des assurances sociales du ministère du Travail, est l'architecte du Plan français de Sécurité sociale de 1945. Sa conception de la protection sociale trouve son origine dans son parcours intellectuel et professionnel. Membre du Conseil d'État, sa formation en droit administratif et ses convictions solidaristes inspirèrent sa réflexion intellectuelle et son action publique. Durant les années 1930, il fut un partisan d'un corporatisme qui devait pallier les lacunes du droit des conventions collectives en associant patrons et ouvriers dans la gestion des conditions de travail. Si Laroque se détourna du corporatisme, il demeura fidèle à ses principes sous-jacents, comme en témoigne le Plan français de sécurité sociale qui fit la promotion de la participation des intéressés dans le cadre d'un système institutionnel unifié.

### Premiers jalons d'une politique familiale,

Virginie De Luca Barrusse

L'article s'intéresse aux premiers jalons d'une politique familiale que pose la Troisième République et que poursuivra le régime de Vichy. Cette politique s'élabore dans un contexte de dépression démographique qui conduit à la création d'associations motivées autant par le redressement de la natalité que par la défense des familles nombreuses et le renforcement des valeurs familiales. Cette politique ainsi portée par le mouvement nataliste et familial est composée d'un ensemble disparate de mesures financières et fiscales en faveur des grandes familles ainsi que d'une série de dispositifs

destinés à créer un « climat familial » et susceptibles de redorer le blason des familles.

## Partie 2 • LA SÉCURITÉ SOCIALE : LES TRANSFORMATIONS D'UN SERVICE PUBLIC

### La rationalisation du travail à la Sécurité sociale vue par ses agents jusqu'aux années 1980,

Christophe Capuano

Cet article s'appuie sur les archives orales constituées par le comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Bourgogne-Franche-Comté, qui a recueilli la parole d'agents ayant travaillé au sein des diverses caisses, parfois depuis la création des assurances sociales. Exploitant ces sources originales, les grandes étapes du développement du travail au sein de la Sécurité sociale sont mises en évidence : depuis l'organisation et la mécanisation des fichiers allocataires jusqu'aux prémices de l'informatisation dans les années 1980. La réussite du développement de la Sécurité sociale, notamment l'élargissement du nombre de prestations versées et de ses bénéficiaires à partir des années 1960, est lié à ces progrès techniques mais aussi à l'engagement des personnels dans la mission de redistribution et de solidarité de leur institution.

### **Que nous apprend l'analyse du travail sur l'évolution de l'Assurance maladie?,**

Sacha Leduc et Jorge Muñoz

Alors que de nombreux travaux ont porté sur le financement public du secteur de la santé, l'Assurance maladie a été la branche de la Sécurité sociale qui a fait le moins l'objet d'analyses par les sociologues. Pourtant cet organisme a connu ces dernières décennies, dans son organisation comme dans ses missions, des évolutions extrêmement fortes qui transforment radicalement le contenu du travail de ses salariés. Cet article analyse la modernisation d'un organisme incontournable du système de protection sociale français à partir d'une sociologie du travail qui intègre l'apport de la sociohistoire et des études empiriques.

### **Évolution du métier de directeur et évolution des missions des Caf, ou de Prométhée à Sisyphe,**

Jean-Louis Haurie

Le métier de directeur de caisse d'Allocations familiales s'est profondément transformé depuis 1945. Pendant la période des Trente Glorieuses, les premiers dirigeants, souvent influencés par le militantisme associatif et syndical, ont inventé les outils modernes de l'intervention sociale tout en s'engageant dans l'amélioration du service aux allocataires et de l'organisation. Cette dernière tendance s'est accentuée au cours des années 1980, quand l'organisation des Caf a été informatisée systématiquement et que les partenariats ont nécessité un investissement croissant. Depuis la fin des années 1990, la fonction et le profil des directeurs ont évolué dans un sens plus gestionnaire, avec le développement de la contractualisation et de la mesure de la performance. Alors que les directeurs de caisses sont de plus en plus voués à la déclinaison locale de politiques nationales, leurs marges d'autonomie et d'innovation semblent aujourd'hui plus limitées.

## **Partie 3 • LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE**

### **Les Français et la Sécurité sociale dans les grandes enquêtes nationales et internationales. Un soutien fort et durable,** Frédéric Gonthier

Le débat citoyen est saturé par de multiples critiques sur la Sécurité sociale et son efficacité. Les résultats des grandes enquêtes d'opinion nationales et internationales permettent de relativiser l'impact de ces critiques en montrant que les Français restent très attachés à leur système de protection sociale. Ils aident aussi à mettre en perspective cet attachement des Français, qui est en fait loin de constituer une exception à l'échelle européenne. À rebours de ce que l'on appelle parfois le « consensus libéral » des élites européennes, les grandes enquêtes renvoient l'image d'un large consensus populaire sur les grandes fonctions de la Sécurité sociale.

### **L'évolution du regard des Français sur les politiques familiales depuis trente ans,** Nelly Guisse et Sandra Hoibian

Les Français, davantage préoccupés par le chômage ou l'avenir du système de retraite et affectés également par la crise, n'appellent plus majoritairement à une augmentation des prestations familiales comme cela était le cas jusqu'en 2009. Une constante demeure depuis trente ans: la volonté d'une redistribution verticale, davantage liée au niveau de ressources qu'au nombre d'enfants, dans une logique de soutien aux catégories populaires et, de plus en plus, aux classes moyennes, plutôt que dans une perspective nataliste. L'aspiration des femmes et des hommes à un meilleur équilibre de vie ne se traduit pas nécessairement par un soutien de l'opinion aux actions des pouvoirs publics dans la sphère familiale, fortement associée à l'intime et à la liberté individuelle.

**Une lecture genrée de la Sécurité sociale, soixante-dix ans après sa fondation: quel bilan pour l'égalité des femmes et des hommes?,**

Hélène Périvier

Cet article propose une lecture genrée de la protection sociale et de son évolution. La valorisation du travail domestique et familial en lien avec des préoccupations natalistes marque les débuts de la Sécurité sociale moderne. L'entrée des femmes dans le salariat a conduit à une hybridation du modèle dit de « Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer » sans qu'un nouvel archétype ne prenne le relais. La montée des divorces et des unions libres et la persistance des inégalités entre les femmes et les hommes montrent les limites d'un système de protection en décalage avec les comportements et les aspirations individuelles. L'approche par l'individualisation des droits sociaux apporte un éclairage critique des droits dérivés et oblige à repenser les fondements du système de protection sociale pour qu'il soit porteur d'égalité.

**Sécurité sociale et transformation des rapports entre les générations,**

Anne-Marie Guillemard

L'introduction de retraites de répartition pour l'assurance vieillesse en 1945 est une innovation par rapport au système précédent des assurances sociales. Ce système se fonde sur un pacte de solidarité entre les générations, lequel devait se révéler mutuellement profitable pour toutes et donc juste et équitable, à la condition que tous y adhèrent et que la chaîne de réciprocité soit viable sur le long terme. Ce pacte a été mis en péril par les mutations démographiques intervenues depuis les années 1970. Le vieillissement de la population et la longévité croissante ont rendu plus complexe la chaîne des solidarités entre les générations. En second lieu, les mutations économiques ont impulsé des changements quantitatifs et qualitatifs du travail et de l'emploi. Le système de protection sociale semble incapable de prendre en compte l'apparition des nouveaux risques sociaux et l'appauvrissement des générations les plus jeunes.

# Ils et elles ont participé au numéro

---

## Capuano Christophe

Maître de conférences en histoire, Christophe Capuano enseigne à l'université Lumière Lyon 2. Il est membre du Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes (Larhra) et du groupe de recherche Études sociales et politiques des populations, de la protection sociale et de la santé (Esopp). Il est membre du Comité d'histoire de la Sécurité sociale et vice-président du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Bourgogne Franche-Comté. Ses travaux de recherches portent sur l'histoire de la politique familiale et de la dépendance des personnes âgées. « Faire l'histoire de la dépendance contemporaine. Le cas des solidarités familiales en France dans la seconde moitié du vingtième siècle », in Axelle Brodiez et Bruno Dumons (dir.), 2014, *La protection sociale en Europe au vingtième siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur), p. 147-164; *Vichy et la famille. Réalités et faux-semblants d'une politique publique*, 2009, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur), coll. « Histoire ».

---

## De Luca Barrusse Virginie

Professeure de démographie et directrice de l'Institut de démographie de l'université de Paris 1 Panthéon Sorbonne. Historienne et démographe, elle est spécialiste de l'histoire des doctrines et des politiques de population. Elle est l'auteure en particulier de *Les familles nombreuses, une question démographique, un enjeu politique*, 2008, Rennes, Presses universitaires de Rennes, et de *Population en danger! La lutte contre les fléaux sociaux sous la Troisième République*, 2013, Berne, Peter Lang. Elle a dirigé le livre *Pour la Famille. Avec les familles. Des associations se mobilisent (France – 1880-1945)*, Paris, L'Harmattan, 2008, collection « Logiques sociales ».

---

## Gonthier Frédéric

Maître de conférences de science politique à Sciences Po Grenoble et coordonnateur de la thématique « Grandes enquêtes sociales et politiques » au laboratoire Pacte-CNRS. Ses recherches portent sur les attitudes à l'égard de l'État-providence en France et en Europe. Il a récemment dirigé, avec Pierre Bréchon, *Les valeurs des Européens. Évolutions et clivages* (Armand Colin, 2014). Il a publié « La montée et les bases sociales de l'interventionnisme dans l'Union européenne. Une analyse des attitudes économiques entre 1990 et 2008 » (*Revue française de sociologie*, 2015, n° 56/1, p. 7-46) et « Qui bouge quand l'opinion bouge? L'évolution de la demande d'État dans l'Union européenne depuis les années 1990 » (*Revue française de science politique*, 2015, n° 65/1, p. 63-86).

---

## Anne-Marie Guillemard

Professeur émérite des universités en sociologie à la faculté des Sciences humaines et sociales de l'Université Paris Descartes Sorbonne, elle est membre de l'Academia Europaea et membre honoraire de l'Institut universitaire de France. Spécialiste reconnue des comparaisons internationales portant sur la protection sociale, elle consacre ses travaux plus spécifiquement aux systèmes de retraite et de l'emploi. Ses domaines de recherche couvrent également les questions d'âge et d'emploi, de recomposition des temps de la vie, de réforme de la protection sociale et de gestion des âges. Parmi ses publications les plus récentes, on peut citer: *Les défis du vieillissement. Âge, emploi, retraite: perspectives internationales*, 2010, Paris, Armand Colin, et *Social Policies and Citizenship, The Changing Landscape*, 2013 codirigé avec Adalbert Evers, Oxford, Oxford University Press.

---

## Ils et elles ont participé au numéro

### Guisse Nelly

Nelly Guisse est chercheuse au Crédoc où elle mène des études et des évaluations quantitatives et qualitatives sur les politiques sociales. Elle est spécialisée sur les questions liées aux minima sociaux, à l'insertion socio-professionnelle et à l'accès au logement.

---

### Haurie Jean-Louis

Directeur général de la caisse d'Allocations familiales de Paris depuis le 1<sup>er</sup> juin 2011. Il a dirigé la Caf de Foix à partir de 1981 puis celle de Bordeaux avant d'être nommé directeur évaluateur au sein de la Caisse nationale des Allocations familiales. Il a également dirigé le Centre régional de formation professionnelle (CRFP) de Toulouse et la Fédération des Caf d'Aquitaine. Entré dans la branche Famille de la Sécurité sociale en 1975, il est très impliqué dans la vie de cette institution dont il a animé plusieurs réflexions et groupes de travail.

---

### Hoibian Sandra

Sandra Hoibian dirige le pôle Évaluation et société du Crédoc, en charge du dispositif permanent d'études sur les Conditions de vie et aspirations des Français (existant depuis 1978) ainsi que des travaux d'évaluation des politiques sociales. Elle est notamment spécialisée sur les problématiques liées au regard de l'opinion sur le modèle social, aux politiques familiales, et aux questions de parité. Elle a également réalisé plusieurs travaux sur les valeurs et aspirations de la population et l'évolution de son bien-être. Sandra Hoibian, 2014, « Le modèle social à l'épreuve de la crise », Collection des Rapports du Crédoc, n° 312.

---

### Jabbari Éric

Avocat, il est chargé de cours au département d'histoire et d'études classiques de l'Université McGill (Montréal, Canada). Il est l'auteur de *Pierre Laroque and the Welfare State in Postwar France*, Oxford University Press, 2012. Il prépare une édition revue et augmentée de son livre pour les Presses universitaires de Rennes (Pur).

---

### Kesteman Nadia

Juriste et politiste, elle est chargée de recherches et d'évaluation à la direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des Allocations familiales. Ancienne élève de l'École nationale supérieure de la Sécurité sociale, elle a occupé les fonctions de responsable de services d'une caisse primaire d'Assurance maladie.

---

### Leduc Sacha

Sociologue du travail, il est maître de conférences en sociologie à l'université d'Auvergne, rattaché au centre de recherches Michel de l'Hospital et chercheur associé au centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (Cresspa – GTM). Ses recherches portent sur les évolutions du travail moderne et sur les nouvelles formes de prise en charge des risques de l'existence. Il a publié, en 2012, *Les ressentiments de la société du travail. La CMU en quête de légitimité*, L'Harmattan. À partir de nombreuses enquêtes sur la modernisation des services publics et sur les réformes des politiques sociales, il révèle les processus d'individualisation qui traversent la société actuelle et analyse leurs conséquences sur le lien social et les rapports sociaux.

---

# Ils et elles ont participé au numéro

## Libault Dominique

Diplômé de l'École nationale d'administration (Ena), ancien conseiller technique au cabinet de Simone Veil, Dominique Libault a été directeur de la Sécurité sociale au ministère en charge de la Santé et des Affaires sociales de 2002 jusqu'à 2012. À cette date, nommé conseiller d'État, il prend la tête de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale. Par ailleurs, il est vice-président du Haut Conseil du financement de la Protection sociale et préside le Comité national pour le parcours des personnes âgées en perte d'autonomie.

---

## Muñoz Jorge

Maître de conférences à l'Université de Bretagne occidentale, il est directeur-adjoint du Labers EA 3149 et associé au laboratoire Ritme/Inra. En 2002, il a publié *L'accident du travail. De la prise en charge au processus de reconnaissance*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur); en 2009, avec Patrick Guiol, *Management des entreprises et santé des salariés*, (Pur); en 2015, avec Sacha Leduc, *Le travail à l'assurance maladie. Du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, (Pur), coll. « Des Sociétés ». Actuellement, il tente de cerner, à partir de l'analyse pratique des acteurs (professionnels) du secteur de la santé au travail, les mécanismes permettant de distinguer les processus qui transforment et structurent le champ de la prévention.

---

## Périer Hélène

Économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Sciences Po, elle dirige le Programme de recherche et d'enseignement des savoirs sur le genre (Presage). Ses domaines de recherche concernent les politiques sociales et familiales et les inégalités entre les sexes. Elle a codirigé le numéro spécial de la *Revue de l'OFCE, European labour markets in times of crisis. A gender perspective*, paru en avril 2014, ainsi que l'ouvrage collectif *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, paru en 2011 (Presses de Sciences Po). Elle a également coécrit *Le deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi* (2007, La République des idées, Seuil), ainsi que *Refonder le système de protection sociale. Vers une nouvelle génération de droits sociaux* (2014, Presses de Sciences Po).

---

## Smith Timothy B.

Timothy B. Smith est professeur d'histoire contemporaine à Queen's University (Ontario, Canada). Il a publié deux ouvrages consacrés à l'histoire de l'État social en France: *Creating the Welfare State in France, 1880-1940* (McGill-Queen's University Press, 2003) et *France in Crisis: Welfare, Inequality and Globalization since 1980* (Cambridge University Press, 2004). Ce dernier a été publié en France sous le titre *La France injuste; 1975-2006: pourquoi le modèle social français ne fonctionne plus* (Paris, éd. Autrement, 2006).

---

## Ils et elles ont participé au numéro

### Supiot Alain

Professeur au Collège de France où il est titulaire de la Chaire « État social et mondialisation : analyse juridique des solidarités ». Il préside le Comité stratégique de la Fondation Institut d'études avancées de Nantes. Ses travaux en droit social sont connus du grand public à travers plusieurs livres majeurs, traduits en de nombreuses langues : *Critique du droit du travail* (1994, Presses universitaires de France), *Au-delà de l'emploi* (1999, Flammarion), *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit* (2005, Seuil), *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au Marché total* (2010, Seuil) et, en dernier lieu, *La Gouvernance par les nombres* (2015, Fayard).

---

### Valat Bruno

Bruno Valat est agrégé d'histoire, maître de conférences d'histoire contemporaine au centre universitaire Jean-François Champollion (Albi), université de Toulouse, membre du laboratoire Framespa, UMR 5136, CNRS-UT2J. Il est l'auteur de *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*; *l'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, 2001 et a participé à l'ouvrage collectif sur l'histoire des Assurances sociales : *Se protéger, être protégé; une histoire des assurances sociales en France*, 2006, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Pur). Il a récemment publié « La démocratie sociale dans la gestion de la Sécurité sociale (1945-1994) » (avec Michel Laroque), *Vie sociale*, 2015/2, n° 10, pp. 89-107 et dirigé un numéro de la revue *Histoire, médecine, santé* (n° 4, automne 2013).

---

# Informations sociales

# 190

## Arts, culture et cohésion social

Juillet-Août  
2015

Marielle HUBERT, metteur en scène et Cécile RABOT, maître de conférences en sociologie, université Paris Ouest Nanterre La Défense.

Si, à l'origine, les politiques culturelles s'adressaient aux artistes, elles cherchent désormais à prendre en compte la diversité des pratiques individuelles ou collectives qui concourent à la production d'une œuvre esthétique, destinée ou non à être reçue par un public. Parmi ces pratiques, certaines, comme les cultures urbaines, mettent parfois en avant des questions sociales (discrimination, place des femmes, précarité...). Et nombreux sont les dispositifs publics qui utilisent la culture et les arts pour favoriser la cohésion sociale, que ces pratiques soient individuelles ou collectives. De même, le travail social collectif en fait largement usage. Portée par les maisons de la Jeunesse et de la Culture comme par les centres sociaux, l'action socioculturelle peut prendre diverses formes et se déployer dans de nombreux autres lieux (lycées, entreprises, missions locales, établissements spécialisés...). Différentes formes d'expression artistique sont ainsi mobilisées pour retisser les liens entre les habitants et animer la vie sociale, aider des individus dans un parcours de soin ou d'insertion...

Pour comprendre le lien étroit qui unit arts, culture et cohésion sociale, ce numéro de la revue *Informations sociales* s'intéressera dans un premier temps à la signification et la portée de la notion de démocratisation de la culture et sa portée pour l'action socioculturelle (Première partie). Au-delà des pratiques des MJC et ou des centres sociaux, les collectivités locales font de la culture l'un des axes majeurs de leur intervention que ce soit par le soutien aux structures culturelles, qu'elles soient publiques, privées ou associatives, ou en soutenant l'économie culturelle par le biais du financement d'événements, souvent fédérateurs. Toutefois, l'effet des politiques culturelles reste à discuter tant du point de vue de ses présupposés ou de l'implication de bénéficiaires (Deuxième partie). L'engagement des professionnels dans la diffusion des œuvres et la relation qui s'établit ainsi avec le public dans sa diversité montre à quel point on ne peut dissocier une œuvre de celui qui la produit ou de celui qui la reçoit, mais aussi de celui qui la relaie. L'implication de ces médiateurs artistiques est souvent méconnue qu'ils soient éditeurs, bibliothécaires ou travailleurs sociaux ... (Troisième partie).



## Informations sociales

Bon d'abonnement ou de commande

► Je m'abonne à la revue **Informations sociales**  
pour 6 numéros (1 an) : 33 €  
pour 12 numéros (2 ans) : 58 € (rayer la mention inutile)



► Je désire recevoir le(s) numéro(s) de la revue **Informations sociales**  
l'exemplaire : 6,50 €

Précisez le numéro et l'année de parution

n° ..... / .....  
n° ..... / ..... n° ..... / ..... n° ..... / ..... n° ..... / ..... n° ..... / .....  
n° ..... / ..... n° ..... / ..... n° ..... / ..... n° ..... / ..... n° ..... / .....

Nom et prénom (en lettres capitales)

.....

Adresse.....

.....

Mail.....

Code postal ..... Ville.....

Profession.....

Téléphone..... Date.....

Signature

**Paiement :**

- soit par chèque (à l'ordre de M. l'agent comptable de la Cnaf),  
 soit par virement (demande de RIB auprès de nicole.vatin@cnaf.fr).

**Bulletin et paiement à envoyer à la Cnaf, service des abonnements  
32, avenue de la Sibelle 75685 Paris Cedex 14**

# Revue française des affaires sociales

N° 1-2 • 2015



## Enjeux environnementaux, protection sociale et inégalités sociales

VIENT DE PARAÎTRE

- 8 **Présentation du dossier**  
*Florian Augagneur et Jeanne Fagnani*
- 13 **L'affaire de tous. Libéralisme et théories de la justice sociale et écologique**  
*Cécile Renouard*
- 33 **Moins d'inégalités pour un monde vivable**  
*Marie Duru-Bellat*
- 51 **La justice et les inégalités environnementales : concepts, méthodes et traduction politique aux États-Unis et en Europe**  
*Zoë Lejeune*
- 79 **Inégalités intra et intergénérationnelles à l'aune des préoccupations environnementales**  
*Valérie Deldrève et Jacqueline Candau*
- 99 **Les inégalités sociales d'environnement vues par l'économie**  
*Philippe Roman*
- 125 **La social-écologie : une perspective théorique et empirique**  
*Éloi Laurent*
- 145 **La figure du consommateur écoresponsable du bénéficiaire du droit à l'eau : l'impératif écologique confronté aux droits humains fondamentaux en France**  
*Marie Tsanga Tabi*
- 163 **De l'usage du chlordécone en Martinique et en Guadeloupe : l'égalité en question**  
*Malcom Ferdinand*
- POINT DE VUE**
- 187 **La fracturation hydraulique aux États-Unis**  
*Renee Cho*
- 199 **Le climat est un facteur d'injustice sociale**  
*Nicolas Hulot*
- 209 **Pour une prospérité sans croissance**  
*Jean Martinez Alier*
- 213 **La recherche est très en retard sur l'actualité internationale environnementale**  
*Fabrice Flipo*
- 221 **La question environnementale est une question sociale**  
*Franck von Lennep*
- AUTRE THÈME**
- 231 **Aider à la reconversion des danseurs**  
*Marina Horta, Samuel Julhe et Emilie Salaméro*
- NOTES DE LECTURE CRITIQUE**
- 251 **La protection sociale en Europe au xxe siècle, sous la direction d'Axelle Brodiez et de Bruno Dumons**  
*Catherine Collobet*
- 255 **Le salaire de la confiance. L'aide à domicile aujourd'hui, sous la direction de Florence Weber, Loïc Trabut et Solène Billaud**  
*Jean-Luc Outin*
- 261 **Atlas des inégalités. Les Français face à la crise, Hervé Le Bras**  
*Jeanne Fagnani*
- 267 **Compte rendu du séminaire « Solidarité publique et solidarités privées »**
- 269 **Présentation des auteurs du numéro**

Contact : [rfas-drees@sante.gouv.fr](mailto:rfas-drees@sante.gouv.fr)

Chaque article est en vente sur le portail Cairn :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales.html>

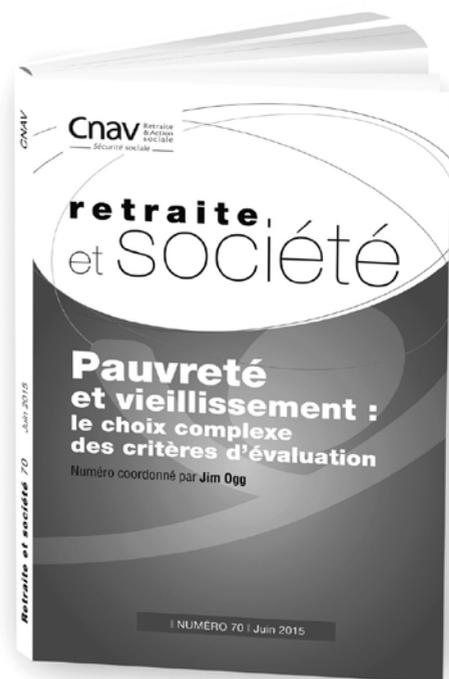
Vous pouvez commander un numéro ou vous abonner à la revue auprès de la Documentation française :

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) • Prix de ce numéro : 27 euros.

Vous pouvez consulter les appels à contribution pour les prochains numéros sur le site de la DREES :

[http://www.drees.sante.gouv.fr/revue-francaise-des-affaires-sociales\\_2055.html](http://www.drees.sante.gouv.fr/revue-francaise-des-affaires-sociales_2055.html)

N° 70 | Juin 2015



## Retraite et société

**La revue scientifique  
sur les travailleurs  
âgés, la retraite et  
le vieillissement**

### **Pauvreté et vieillissement : le choix complexe des critères d'évaluation**

- Niveau de vie et pauvreté des personnes âgées de 1996 à 2012 (Céline Arnold et Michèle Lelièvre)
- Appréhender les effets des réformes en Europe sur l'adéquation des retraites (Aaron George Grech)
- Indicateurs de pauvreté et pauvreté des personnes âgées en Ouganda : les limites des estimations et de leur interprétation (Valérie Golaz)
- Les *mondes ordinaires* de la précarité et de la solitude au grand âge (Arnaud Campéon)
- La corésidence familiale entre générations adultes : un soutien réciproque (Jim Ogg, Sylvie Renaut et Loïc Trabut)
- Entretien avec Didier Gélot et Jean-Pierre Bultez > Précarité des retraités en France et en Europe
- Entretien avec Amélie Quesnel-Vallée > Évaluer la pauvreté au Québec
- Les revenus des retraités (Jean-Michel Hourriez)
- Retraite anticipée pour carrière longue : 10 années d'évolutions réglementaires (Émilie Denayrolles et Marie Guilain)
- L'obligation alimentaire (Cécile Desmartin)

Le numéro est en vente sur : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) - prix au numéro : 16,50 euros  
Pour tout renseignement sur la revue et les nouvelles publications :  
[www.statistiques-recherches.cnav.fr](http://www.statistiques-recherches.cnav.fr)

**Cnav** Retraite  
& Action  
sociale  
Sécurité sociale

LE DÉPÔT LÉGAL  
L'Assurance  
Retraite







# 1945-2015 : la Sécurité sociale, un service public

Garantir « à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes », telle est l'ambition nouvelle des ordonnances d'octobre 1945, créant le régime général de la Sécurité sociale. Pour le 70<sup>e</sup> anniversaire de ce pilier du modèle social français, la revue *Informations sociales* explore le processus historique ayant conduit à cette réforme, mais aussi les mutations organisationnelles de cette institution et ses effets sur la société française.

Consacrée à la Libération, la Sécurité sociale résulte d'une synthèse d'idées et de politiques qui se sont développées depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, pas seulement en France mais dans l'ensemble des pays industrialisés, suivant des modalités et des temporalités différentes. Dans cette dynamique réformatrice, l'entre-deux-guerres tient une place à part, que ce soit pour la prise en charge de la santé, des retraites comme de la famille (1<sup>re</sup> partie). Pilier essentiel du projet politique d'après-guerre, la Sécurité sociale est aussi un service public du quotidien, interface « technique » mais aussi humaine pour des millions d'allocataires (2<sup>e</sup> partie). Si la relation de service avec les assurés s'appuie aujourd'hui sur de nouveaux modes de contact (téléphone, Internet...), le « guichet » a constitué pour les générations d'après-guerre une dimension familière de la relation avec la « Sécu » dans la perception de leurs allocations. La Sécurité sociale a su répondre aux évolutions de la société et contribué aux transformations (3<sup>e</sup> partie). C'est un élément clairement perçu par l'opinion publique et mesurable dans la structuration par âge de la société française et les relations entre générations comme dans l'évolution des rapports entre hommes et femmes au sein des couples.

Revue éditée par la

**Caisse nationale des Allocations familiales**

32 avenue de la Sibelle 75685 Paris Cedex 14

Tél. : 01 45 65 52 52 - Fax: 01 45 65 53 77

**Retrouvez les articles d'*Informations sociales*  
en accès libre et gratuit: [www.cairn.info](http://www.cairn.info)**

