Proposition Séminaire Janvier 2023

Michel Messu
PHILéPOL
Centre de Philosophie, d'épistémologie et de Politique
université de Paris Cité – Campus Saint Germain
messumichel@gmail.com

Le modèle français : un parangon d'injonctions contradictoires

S'agissant de l'État social français s'impose une vision, plutôt erronée, qui le calque sur l'organisation administrative de son État-nation dont la devise républicaine est, dit-on, « une et indivisible »[1] et qui est entendue comme un centralisme à tous crins. Historiquement, cette vision est contraire à la manière dont s'est édifié cet État social. La tradition « municipale » de la prise en charge des indigents est ancestrale, l'élaboration des systèmes de protection des salariés de la révolution industrielle est souvent locale et corporative, la solidarité à l'endroit des plus faibles physiquement et économiquement reste longtemps, et se maintient encore, à l'échelle familiale et territoriale. Et, lorsque la généralisation – l'extension des « droits » à de nouvelles classes de population – se fait, elle est d'abord conçue dans les marges de l'administration centrale, sous le nom de Caisses nationales pratiquant le paritarisme, de mutuelles ou encore d'instances « locales » territorialisées. C'est plus récemment que l'État central, le Gouvernement en place *in fine*, prend la main pour gérer l'ensemble après qu'il a, comme naguère, légiféré.

Ce qui vient brouiller un peu plus les choses, est le passage, à partir des années 1980, à une nouvelle forme de pouvoir d'exécution transférant à des collectivités territoriales – depuis régulièrement recomposées – le soin d'appliquer, voire d'aménager, la loi nationale. Ce qui aura renforcé la concurrence des pouvoirs sans pour autant confirmer les craintes de voir se développer une inégalité dans le traitement des destinataires de la politique sociale considérée.

[1] « Indivisible » figure dans la Constitution, mais pas « une ». L'article premier stipule que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. »

Alors, comment se présente le modèle français ? Pour l'analyse, il faudra distinguer plusieurs dimensions qui, inscrites dans la durée et, peut-être surtout, dans la « réforme », vont donner ce sentiment que nous avons affaire à un dispositif institutionnel dont la tête – ou le cœur, ou le pilote, ou l'esprit, ou la philosophie, qu'importe la métaphore du commandement convoquée – est multicéphale et le corps constitué d'un seul membre. Un unijambisme multicéphale en quelque sorte. Ainsi disposons-nous d'un « système » de Sécurité sociale, censé prémunir contre les accidents de la vie – mais qui exclut toujours les accidents de l'inemploi, et ne raccroche qu'indirectement ceux de la dépendance liée à l'âge, pourtant devenus majeurs dans les dernières décennies. Ce système, a la forme juridique du paritarisme et est une institution de droit privé assurant des missions de service public. Mais, il n'a pas la main sur ses ressorts politiques que sont l'édiction de la règle et la détermination des ressources financières, lesquelles relèvent de la puissance politique du Parlement et du Gouvernement. Ce qui politise toute décision en la matière et voit régulièrement les gestionnaires « de droit », les syndicats de salariés et patronaux, peser de leur poids de mobilisation politique pour infléchir la décision qu'ils auront à mettre en œuvre. Manière d'instituer la concurrence entre instance gestionnaire et instance gouvernementale *lato sensu*, de même qu'entre forces représentatives au sein des instances gestionnaire et gouvernementale. Tout cela pour conduire une politique dont les effets obéissent d'abord aux contraintes du « social » lui-même, c'est-à-dire du fonctionnement réel de la société réelle (pensons à des phénomènes comme ceux du vieillissement de la population, de l'inadéquation récurrente des formations aux besoins de l'économie, sans parler des motivations ou des aspirations des individus eux-mêmes en matière de revenu, de nature de l'emploi, de temps libre, etc.).

Unijambisme multicéphale encore lorsque le « système » se subdivise en « branches » dont les ramifications font plutôt penser à un réseau rhizomateux plongeant profondément dans la société civile : la « branche maladie » et le réseau médical et paramédical ; la « branche accident du travail et maladies professionnelles » et, de nouveau, le réseau médical accompagné des employeurs et de l'appareil judiciaire ; la « branche famille » et son réseau d'associations familiales ; la « branche vieillesse » et son ensemble de mutuelles, d'associations et d'établissements financiers ; ou encore, rattachée comme une greffe expérimentale, la « branche autonomie » et sa pléiade d'associations et d'établissements médicaux ou médico-financiers ; enfin la « branche recouvrement », le grand argentier de tout

cela, qui récolte les cotisations au sein de l'URSSAF (le mastodonte), de la Mutualité sociale agricole (pour les agriculteurs) et de l'Agirc-Arrco (pour les retraites complémentaires).
Si l'on prend en compte et ajoute à cela les dispositifs centrés sur l'emploi et sur l'insertion sociale et professionnelle, on obtient un nouvel arbre dont bien des branches s'entremêlent avec celles du précédent au point de créer des hybrides qui mobiliseront de nouvelles forces de la société civile (élus locaux, associations et sociétés de formation à but lucratif ou non, prestataires de services divers, etc.).
À quoi il conviendrait d'associer, pour ce qui est de la Solidarité sociale, les réseaux de la charité publique – que ce soit l'aide alimentaire en direction des plus démunis, le secours d'urgence en direction des plus fragiles, l'entraide matérielle, administrative et judiciaire en direction des migrants – mobilisant ONG et autres associations locales ou nationales plus ou moins spécialisées mais bénéficiant de la manne publique. Une philanthropie publique assurée par des instances privées en quelque sorte, mais participant d'un système intégré, via l'État, de protection sociale.

Dès lors, l'impression d'ensemble ne peut plus être celle d'un instrument entre les mains de l'État central que des exécutants locaux mettraient en œuvre les directives. Le dispositif est autrement complexe. Nous ne sommes pas, contrairement à ce qui est dit souvent, dans un modèle Jacobin – si tant est qu'un tel modèle est vraiment existé –, c'est-à-dire avec une seule tête pensante et décisionnelle, faisant exécuter par une multitude de bras (ou de branches) sa politique, la rendant du coup uniforme sur l'ensemble du territoire et égalitaire en termes de valeur républicaine. Et si, sur certaines périodes et dans certains domaines, on a pu ou on peut toujours avoir le sentiment que les choses fonctionnent ainsi (je pense par exemple à la protection sociale et judiciaire de la jeunesse, à la politique d'allocations familiales *stricto sensu*, aux politiques tarifaires et de remboursements dans le domaine médical, etc.), l'ensemble du dispositif est loin d'avoir cette allure. C'est ce qui rend d'ailleurs ses réformes si difficiles et si douloureuses pour l'ensemble des acteurs concernés.

Pour ne prendre qu'un exemple, un exemple pas tellement innocent et même d'une brûlante actualité : celui du serpent de mer de la réforme des retraites. On sait depuis plus d'un demi siècle que le dispositif institutionnel français des retraites est voué à connaître d'immenses difficultés tant en termes de fonctionnement qu'en termes d'équilibre des financements. Cela

tient à des facteurs « historiques » – la conception et la construction initiales du dispositif – ; à des facteurs « évolutifs » – les acquis successifs des différents segments du dispositif et les disparités de traitement engendrées – ; à des facteurs « socio-démographiques » – ceux liés à l'augmentation continue de l'espérance de vie et au déséquilibre intergénérationnel – ; enfin et de manière plus conjoncturelle, à des facteurs « environnementaux » – ceux découlant de la recomposition du tissus économique, notamment de la distribution des emplois entre secteur primaire, secondaire et tertiaire (pour reprendre la nomenclature de l'INSEE) ainsi que le non emploi sous toute ses formes. Le diagnostic théorique a donc été fait très tôt et n'a guère varié dans le temps.

Le diagnostic politique a lui aussi été assez vite établi et montrait que la base corporatiste sur laquelle avait été construit le dispositif – les fameux « régimes spéciaux », élaborés sur une base professionnelle dans un secteur singulier de l'économie, et qui cohabitent avec des règles différentes –, cette base donc ne pouvait être pérenne dans la mesure où certains de ces secteurs évoluaient bien différemment des autres, certains allant vers leur extinction, d'autres vers leur pléthore, tous vers de grands déséquilibres. Avec le temps, ce diagnostic politique allait être précisé en prenant en compte les contraintes imposées par les transformations législatives apportées au principe de l'obligation à la couverture sociale de la retraite (nouvelles populations concernées, transfert de charge d'aides sociales, création de nouvelles modalités d'accès à la retraite, etc.), nouvelles contraintes qui accentuaient les déséquilibres entre les « régimes ». Et puis surtout, l'observation que les rapports de force politique – au sens partisan du terme ici – maintenaient un clivage des plus puissants entre deux idées opposées : la préservation ou la transformation des « droits acquis ». Clivage inscrit dans des récits idéologiques hostiles et renvoyant à des « valeurs » contrastées (acquis de la lutte des classes *vs* performance nationale dans un monde qui bouge ; juste rémunération d'une vie de labeur *vs* bonne gestion des comptes publics ; salaire différé dans une vision marxisante *vs* juste répartition des richesses dans une vision libérale ; etc.) Il ne faudrait pas oublier l'observation sociologique qui, à partir des années 1990, va mettre l'accent sur les disparités engendrées par le niveau des retraites versées au regard de certaines rémunérations directes du travail actif, ce qui devrait susciter un conflit entre les générations – celle des papy-boomers confisquant les retraites que les jeunes générations ne pourront avoir. Bref, sur le plan politique l'affaire est explosive et… elle explosera régulièrement.

Pour faire vite et court, sur le plan politique, je dirai que deux grands acteurs de poids vont se dégager au fil du temps : le Mouvement syndical d'une part, l'État central d'autre part. Jusqu'à récemment, les autorités politiques s'étaient contentées de faire la « loi » et regardaient comment tout cela pouvait marcher, quitte à reprendre la main lorsque cela se passait mal. La Révolution, en 1793, inaugure une Caisse nationale de prévoyance, elle s'écroule peu après. En 1850, l'État crée la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, elle ne connaît pas un franc succès. En 1910, est promulguée, après de longs débats, la Loi sur les retraites ouvrières et paysannes[2], cela ne marche guère mieux. En 1945, après les ajustements opérés sous Vichy[3], la grande réforme de la Sécurité sociale française met en place les dispositifs que l'on sait, sans pouvoir résoudre, s'agissant des retraites, les problèmes qui sont déjà perçus, autrement dit sans pouvoir agir sur les paramètres qui conditionnent la pérennité du système lui-même. Pierre Laroque, le grand orchestrateur de la Réforme de la Sécurité sociale, est bien conscient, il l'écrit, que le dispositif ne peut tenir que si la démographie française suit – d'où sa volonté d'inclure dans la Sécurité sociale une politique familiale nataliste –, de même est-il conscient que les aléas du marché du travail fragilisent l'ensemble du dispositif, mais il confie le pilotage du système aux « acteurs de terrain », comme l'on dit, les syndicats de salariés et le patronat. L'instance politique, le Gouvernement, regarde passer le train. Et ce, jusque dans les années 1970 où il devient manifeste qu'avec l'arrivée massive sur le marché du travail de la génération du baby-boom conjuguée avec le développement de la crise de l'emploi consécutive à la crise pétrolière et aux délocalisations industrielles, une réforme globale du système des retraites, une réforme systémique dit-on encore, s'impose si l'on tient – et on y tient – à pérenniser ce dispositif de protection sociale. Et c'est là que l'acteur social « État » va entrer en jeu et devoir affronter l'acteur « Mouvement social » (costume d'apparat du Mouvement syndical) sur un terrain que le premier maîtrise mal et que le second connaît nettement mieux. Ce terrain est celui de la mobilisation collective, du mouvement de masse politique.

---

[2] Obligatoire pour les personnes au salaire annuel inférieur à 3 000 francs, ce système est facultatif pour les fermiers, métayers, cultivateurs et petits patrons ainsi que pour les salariés aux revenus compris entre 3000 et 5000 francs. Les agents de l'État, des départements et des communes, déjà couverts depuis le milieu du XIXe siècle, ne sont pas concernés, ni d'autres groupes sociaux, comme les mineurs qui ont depuis 1894 un régime obligatoire ou les cheminots dont les retraites, généralisées au milieu du siècle précédent, sont régies par des lois spécifiques en 1909 puis 1911.

[3] Loi du 14 mars 1941 instituant une Allocation aux vieux travailleurs salariés

Sans entrer dans le détail de l'analyse socio-politique de ces mouvements, trop vaste et assurément trop incertaine, on notera la contradiction principale – comme aurait dit le Président Mao – entre la logique du politique et la logique du Mouvement social. L'un vise la pérennité d'un système dont il maîtrise peu de paramètres, l'autre poursuit l'objectif de la permanence des « droits », c'est-à-dire la stabilité d'un statut social gagné sur une société dont l'ordonnancement était profondément désordonné et, d'autre part, appuyé sur une égalité de citoyenneté toujours en quête d'un contenu réel. On notera encore la contradiction secondaire – toujours pour respecter la méthodologie du Président Mao – d'un côté, celle inhérente au politique, celle que les Grecs anciens laissaient à la démagogie dans l'exercice de la démocratie – ainsi peut-on comprendre l'ordonnance du 26 mars 1982 fixant l'âge légal de la retraite à 60 ans –, et d'un autre côté, la contradiction historique du syndicalisme français, syndicalisme de lutte des classes, d'esprit révolutionnaire, quand il venait d'échouer sur toute le ligne en matière de préservation de l'emploi industriel et voyait ses troupes fondre comme neige au soleil – quelle aubaine, dans ces conditions, la réforme des retraites. Aussi, toute tentative de réforme structurelle, systémique, du dispositif des retraites était-elle conduite à l'échec.

La réforme, lorsqu'elle aura lieu, sera conjoncturelle et non pas structurelle, paramétrique et non pas systémique comme annoncée et préconisée par tous les experts qui se seront penchés sur son cas. Les rapports en effet se sont multipliés – on ne les compte même plus – notamment à partir de 2000 lorsqu'est créé le COR (Conseil d'Orientation des Retraites), sorte de vigile du dispositif qui, à intervalle régulier, publie des diagnostics et des propositions d'aménagement. C'est sur de telles expertises que s'appuieront les différents gouvernements qui s'engageront dans une réforme du système des retraites. Réformes qui toutes reçoivent l'opposition du Mouvement social et provoquent la division entre les organisations syndicales parties prenantes du Mouvement social quant aux mesures à accepter.

Le résultat, globalement parlant, est que la complexité du système, son iniquité foncière, sa propension intrinsèque aux déséquilibres budgétaires, l'importance de ses coûts de fonctionnement et la relativité de la rigueur dans laquelle se trouve géré chaque régime, sont toujours d'actualité, bien qu'aucun scandale n'ait encore éclaté. Il faut dire que le contrôle par le Parlement, avec la loi de février 1996 instaurant les LFSS (lois de financement de la Sécurité sociale), cadre en quelque sorte les marges de manœuvre des différents acteurs gestionnaires. Finalement, les modifications qui auront été apportées au cours des cinquante

dernières années porteront essentiellement sur l'allongement des durées de cotisation, sur un recul progressif de l'âge de départ à la retraite, sur un changement des règles de calcul du niveau des retraites, sur la création de plans d'épargne et de régimes complémentaires, et, sur la prise en compte de la pénibilité du travail effectué et des interruptions de carrière. Un ensemble de mesures paramétriques, comme l'on dit chez les technocrates. Avec toujours une incertitude sur la stabilité des modes d'indexation de la valeur des points de retraite acquis, que ce soit pour le régime général ou pour les régimes complémentaires[4].

Bref, il y a toujours 42 régimes différents, chacun avec des règles propres dérogeant à celles des autres régimes. Il y a toujours aussi une menace – diversement appréciée – sur l'équilibre budgétaire du système. Il y a toujours encore une farouche opposition du Mouvement social à remettre à plat, comme il est dit, l'ensemble du système, d'autant que la « simplification » en ce domaine apparaît d'abord comme créatrice d'injustices criantes. Et, il y a toujours enfin « urgence » pour la sphère politique à s'engager dans une telle réforme d'ensemble.

Bien sûr, tout cela ressemble à la stratégie managériale éprouvée du « Comment réussir à échouer ? ». Mais, plus sérieusement, cela appelle, par-delà les « prises de position politique » et les effervescences sociales suscitées par l'annonce de projets de réforme, des analyses circonstanciées sur le plan sociologique et des politiques publiques. Analyses faisant appel à l'histoire déjà longue de la protection sociale et de ses philosophies, à l'organisation politique de la France et de ses forces, organisées ou non, et, probablement, à des analyses fines des options politiques suivies par les différents gouvernements. En somme, faire l'histoire minutieuse de toute cette période[5].

Mais en attendant, une chose paraît bien établie avec cet exemple, le modèle français de gouvernance de la politique sociale est loin d'être un modèle dirigiste admettant un centre unique de commandement et de décision, l'État, plus ou moins perméable aux options

[4] On distingue deux indexations : celle portant sur les pensions servies et celle portant sur les droits acquis pendant l'activité professionnelle. Dans le premier cas, il s'agit d'éviter de voir le niveau de vie des retraités se dégrader. Dans le second il s'agit de prévenir une dégradation de la valeur des points acquis au cours de la carrière professionnelle. Plusieurs indexations ont été pratiquées : sur les salaires, sur les prix à la consommation. Les salaires augmentant plus vite que les prix, le gouvernement Balladur en 1993 a adopté l'indexation sur l'inflation des prix. C'est ce qui est remis en cause aujourd'hui. Dans la réforme Macron, il était prévu d'indexer le point de retraite sur le revenu moyen *per capita*. Or, l'assiette des revenus (revenus d'activité exclusifs des revenus du capital) est plus large que celle des seuls salaires. Cet indicateur, qui n'existe pas, serait à construire par l'INSEE.

[5] Le Comité d'histoire de la Sécurité sociale a publié récemment, 2020, un numéro de sa revue sur les enjeux des différentes réformes des retraites.

politiques conjoncturelles des gouvernements successifs. C'est un modèle pluricéphale rassemblant derrière chacune de ses têtes une pluralité d'acteurs sociaux aux intérêts propres capables de composer des alliances et des oppositions variables dont le fruit se traduit aussi bien par des innovations, des avancées sociales dit-on aussi, que par des stagnations, voire des régressions. Pour les retraites, ça stagne à coup sûr ; pour l'hôpital et la couverture de soins médicaux, ça régresse à l'évidence ; pour les politiques d'insertion dans l'emploi, ça frémis.

Encore que cette appréciation ne dépende que de la focale retenue. Les retraites – ne les abandonnons pas – stagnent à coup sûr si l'on a en vue l'uniformisation et la stabilisation du système. Mais elles ont fortement progressé si l'on regarde les populations concernées. En 1853, seuls les fonctionnaires d'État étaient assurés d'avoir une pension de retraite. Aujourd'hui, tous les actifs ainsi que les non-actifs – au sens de l'INSEE – sont couverts par les dispositifs pourtant disparates.