

FRÉDÉRIC BIZARD

Protection sociale : Pour un nouveau modèle

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2017

11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

www.dunod.com

ISBN 978-2-10-076362-7

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

*À Marianne,
Soraya, Noor & Darya*

*« Ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous.
Demandez ce que vous pouvez faire pour votre pays. »*

John Fitzgerald Kennedy
Discours d'investiture
20 janvier 1961

SOMMAIRE

Introduction	1
1. UN MODÈLE SOCIAL EN DÉCLIN ET INADAPTÉ AU NOUVEAU MONDE	15
2. POUR UN NOUVEAU MODÈLE SOCIAL : LE NOUVEAU SOCLE DE LA PROTECTION SOCIALE DU XXI ^E SIÈCLE	59
3. ADAPTER LE SYSTÈME DE RETRAITE ET LA GESTION DE LA DÉPENDANCE AU XXI ^E SIÈCLE	97
4. CONSTRUIRE LE SYSTÈME DE SANTÉ DU XXI ^E SIÈCLE	145
5. LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : POUR UNE SOCIÉTÉ DE LA DEUXIÈME CHANCE	215
6. REPENSER LA PROTECTION SOCIALE DU TRAVAIL	251
Conclusion	325
Bibliographie	333
Table des matières	339

Introduction

LA PROPHÉTIE de Tocqueville en 1840¹ sur l'émergence d'un État providence se réalisera partiellement aux États-Unis un siècle plus tard, suite à la crise de 1929, et plus amplement en France en 1945. L'immense détresse de milliers de familles et de travailleurs américains jetés à la rue et sur les routes, à l'image de la famille Joad dans *Les raisins de la colère* de John Steinbeck, va convaincre Franklin Roosevelt de créer une sécurité sociale aux États-Unis et faire triompher les idées de Keynes en Europe pendant un demi-siècle.

Le terme d'État providence est apparu dans la bouche du républicain Émile Ollivier, l'opposant au Second Empire, qui voulait moquer la prétention du gouvernement dirigiste de Napoléon III à se considérer comme « la providence divine ». En France, la révolte des ouvriers lors de la révolution de 1848 est un tournant dans l'évolution de la nature de l'État. Pour la première fois acteurs dans l'espace public, les ouvriers exigent un

1. *De la démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville, 1835 et 1840.

droit du travail. Jugé trop dangereux par l'État libéral, ils n'auront pas gain de cause mais la brèche est ouverte.

C'est dans l'Allemagne du chancelier Otto von Bismarck, tout juste réunifiée, que le premier système généralisé de protection sociale va se mettre en place. Dès la Réforme, le juriste calviniste Althusius (1557-1638) a promu une conception sociale du sujet de droit qui va inspirer le modèle social allemand deux siècles et demi plus tard. L'interprétation de ses théories va s'étendre d'une vision paternaliste et autoritaire à une vision démocratique. C'est plutôt la première vision qui guide Bismarck à créer successivement, entre 1883 et 1889, des systèmes d'assurance-maladie, d'indemnisation des accidents du travail et de retraite obligatoires. La création de la sécurité sociale lui a permis de consolider l'unité de l'Allemagne. L'interprétation démocratique de l'État social prendra le relais au début du XX^e siècle sur un plan théorique d'abord avec l'élaboration des bases du droit du travail moderne par Hugo Sinzheimer, puis sur un plan politique ensuite avec le principe de démocratie sociale instaurée en Allemagne après 1945.

Les massacres des deux guerres mondiales du XX^e siècle ont joué un rôle clé dans la prise de conscience qu'il n'y a pas de « paix durable sans justice sociale ». La Première Guerre a donné suite à la création de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1919 et la seconde à la déclaration de Philadelphie en 1944 qui va réaffirmer l'importance des questions économiques et sociales. En France, l'État providence va prendre un sens laudatif à partir de 1945, où il est devenu synonyme de progrès social.

Cet État social est à distinguer de l'État de droit. Pierre Bourdieu parle de la « main droite » (régaliennne) et de la « main gauche » (sociale) de l'État. Pour la sécurité civile (main droite), l'individualisme croissant de nos sociétés met l'individu au premier plan, tout en le soumettant à plus de risques et de dangers. Thomas Hobbes dans le *Léviathan* (1651) parlait « d'une société d'individus » tout en évoquant le rôle primordial de l'État. Inspirées par le libéralisme de John Locke¹, les sociétés occidentales se sont basées sur la propriété privée pour protéger et assurer l'autonomie des individus, l'État devant garantir sa protection. Apparaît alors un paradoxe, la demande de protection des individus tend à être infinie, ce qui est en opposition avec les exigences de liberté et de respect de l'autonomie de ces mêmes individus. Pour la sécurité sociale (main gauche), l'État social² s'est appuyé sur le travail pour protéger les individus. L'accès aux droits sociaux a été réalisé à partir de la consolidation du statut du travail.

Le droit à la propriété sociale est accordé aux travailleurs, comme une sorte d'équivalence à la protection apportée par la propriété privée. On a en quelque sorte socialisé le travail, qui cesse d'être une relation purement marchande. Le travail devient emploi, doté de statuts et de garanties (protection en cas d'accidents, de maladies, de retraite, droit du travail, salaire minimum...). Cet État social est constitutif de l'État contemporain. Dans sa leçon

1. Philosophe anglais du XVII^e siècle, un des fondateurs du libéralisme et de l'État de droit.

2. Le terme « État social » concerne l'ensemble des systèmes sociaux publics destinés à protéger les individus des principaux risques sociaux, que l'État soit directement opérateur ou non.

inaugurale en 2012 au Collège de France, Alain Supiot indique que « ne pas définir l'État comme « social » ou par référence au principe de justice sociale, est de par le monde l'exception plutôt que la règle ». Selon lui, si l'État est une invention des juristes pontificaux des XI-XIII^e siècles, l'État social est issu de la crise de légitimité de l'État lors de l'essor du capitalisme industriel et du positivisme scientifique. L'État apparaît alors comme un « simple instrument d'administration et de domination ».

Ce long processus de création aboutira à la mise en place d'un État social dans tous les pays développés, mais sous des formes différentes.

PLUSIEURS ÉTAPES POUR CONSTRUIRE NOTRE MODÈLE SOCIAL CORPORATISTE ET CONSERVATEUR

La constitution de notre modèle social¹ s'est réalisée par étapes, avec un point d'orgue, la création de la sécurité sociale en 1945. La première loi d'assurance sociale date de 1898 et porte sur l'indemnisation des accidents du travail. La création de la Charte de la Mutualité cette même année marque l'unification des bases du mouvement mutualiste (privé, libre et volontaire), ce dernier ayant assuré l'essentiel de la protection sociale au XIX^e siècle. Après la Première Guerre mondiale, le retour de l'Alsace-Moselle en France donna l'occasion de

1. Tout au long de ces pages, la notion de « modèle social » sera comprise dans le sens le plus large comme l'ensemble des institutions et des législations nationales regroupant la sécurité sociale, le droit du travail et la législation sociale, les écoles et les institutions de formation et d'éducation, les aides sociales et les services publics.

mieux découvrir l'organisation germanique en matière de protection sociale.

Il faudra attendre 1930 pour que les grandes lois sociales sur l'assurance-maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès soient votées. Durant la Seconde Guerre mondiale, alors que la victoire se dessinait, le Conseil National de la résistance conçut un programme d'action qui contenait le terme de « sécurité sociale ». Alexandre Parodi, alors ministre du Travail, confia à Pierre Laroque la mission de refonder notre système de protection sociale. Son travail va conduire à la création par ordonnance en octobre 1945 de notre sécurité sociale. Outre cette dernière, la mise en place de grands services publics et d'une fonction publique puissante marque cette époque.

Alors que la vision originelle du modèle social français se voulait universaliste, il en résulte *in fine* un modèle corporatiste organisé autour de groupes de professions qui recherchent la préservation de statuts spécifiques. C'est un système de corps – que ce soit des corps de professions, des corps de grandes écoles, des corps d'État – qui segmente la société et institutionnalise les inégalités en les inscrivant dans des statuts intangibles. Les droits sont conditionnés à la fois à l'attachement au travail et à la contribution financière. L'unification de la sécurité sociale n'a pas été réussie, malgré la volonté du Conseil National de la résistance de créer un régime unique de sécurité sociale. Les salariés déjà couverts par une assurance sociale – mineurs, marins, clercs de notaires, notaires, agents de la SNCF, RATP, EDF... – ont refusé de quitter leur système spécifique, qui était en général plus avantageux. L'État assure le maintien des différences

de statut, ce qui limite l'aspect redistributif du système social. L'assurance privée joue un rôle marginal.

Outre l'État, les valeurs religieuses catholiques ont influé le développement de notre modèle social, en préservant les valeurs familiales traditionnelles. L'assurance sociale est basée sur le statut professionnel du chef de famille et exclut les conjointes qui ne travaillent pas. L'égalité des sexes n'est pas prise en compte. Les femmes sont dépendantes de leurs conjoints en matière de droits sociaux. Les allocations familiales encouragent la maternité. Garderies et services familiaux similaires sont sous-développés car l'État n'intervient que lorsque la famille a épuisé toutes ses ressources en matière d'aide de ses membres.

UNE PROTECTION SOCIALE FINANCÉE PAR LES ACTIFS ET UN FORT DIRIGISME ÉTATIQUE

Les droits sociaux dans le modèle de 1945 sont liés au salaire chef de famille. Notre système de protection sociale est fondé sur la compensation par une prestation monétaire en cas d'interruption de son travail pour maladie, accident de travail, vieillesse ou chômage. Les recettes proviennent encore aujourd'hui pour 75 % des revenus du travail pour la sécurité sociale. Le système de 1945 était basé sur une hypothèse de plein emploi. La hausse du chômage a généré un manque de recettes et la hausse des cotisations un renchérissement des coûts du travail à l'origine d'une dégradation de notre compétitivité économique.

La construction de notre modèle social a accompagné la montée en puissance des services publics et de la haute administration, l'accroissement du nombre de fonctionnaires et la création du statut de la fonction publique. Même si l'État a délégué à ses satellites paritaires une part importante du système de protection sociale (sécurité sociale et assurance-chômage gérées par les partenaires sociaux), le système est subordonné à un édifice étatique prêt à se substituer au marché en tant que pourvoyeur de bien-être. Il s'ensuit souvent une imbrication des compétences qui nuit au pilotage des systèmes. Le statut de fonctionnaire est différencié du statut de salariés, avec des bénéfices nettement supérieurs afin de renforcer la loyauté envers l'autorité centrale de l'État.

*LA FRANCE, SEUL GRAND PAYS DÉVELOPPÉ
À N'AVOIR PAS ENCORE RESTRUCTURÉ
SON MODÈLE SOCIAL*

Confrontés aux nouveaux enjeux de la société contemporaine et aux chocs pétroliers des années 1970, les grands pays industriels ont dû réformer leurs systèmes sociaux, avec plus ou moins de succès et la plupart du temps au pied du mur. La Grande Bretagne et les États-Unis dans les années 1980, les pays scandinaves au début des années 1990, le Canada dans les années 1995, l'Allemagne dans les années 2000, et enfin l'Italie et l'Espagne dans les années 2010.

Le Danemark était au bord du défaut de paiement au début des années 1980, la Finlande a explosé avec la chute de l'Union soviétique en 1991. La Suède et la Norvège ont été victimes d'une crise financière très

violente au début des années 1990 et l'Allemagne était « l'homme malade de l'Europe » à la fin des années 1990. Face à ces situations périlleuses, des politiques drastiques de réorganisation du modèle social ont été appliquées dans ces pays. Pour tous ces pays, trois points communs ont marqué les réformes : un changement substantiel des règles et habitudes, une remise à niveau des comptes publics et une méthode de réforme adaptée.

La Suède a fait sa révolution dès le début des années 1990, pour adapter son modèle social au nouveau paradigme de la mondialisation. Elle a réduit sa dette publique de 84 % du PIB en 1996 à 39 % en 2014 et les dépenses publiques sont passées de 58,4 % du PIB à la fin des années 1990 à 50,4 % en 2015. Elle a repensé complètement son système de retraite en 1998 en passant à un système à cotisations définies et non à prestations définies. L'État suédois autorise dorénavant la mise en concurrence de sociétés privées avec des institutions publiques pour des contrats de services publics. Les Suédois ont été très actifs dans le développement des chèques éducation (les *vouchers*) autorisant les parents à envoyer leurs enfants dans une école de leur choix (financée par de l'argent public). Ils ont donné la possibilité à des sociétés privées ou des groupes de personnes de créer des « *free schools* » (écoles libres).

Le Danemark a été pionnier dans la notion de flexisécurité, permettant aux entreprises de licencier facilement, en contrepartie de charges sociales élevées et d'un programme très généreux pour former, indemniser, conseiller et accompagner les chômeurs. Cela lui a permis de ne pas tomber dans le travers méditerranéen de

la dualité du marché du travail entre des *insiders* protégés et des *outsiders* victimes. Les Danois ont fait passer l'âge de la retraite à 67 ans (à partir de 2027) et limiter les possibilités de préretraite. Leur dette publique a diminué de 30 points de PIB ces vingt dernières années (75 % en 1995 contre 45 % en 2014). Ils ont cependant conservé un niveau élevé de dépenses publiques à 57 % du PIB en 2015 du fait du grand nombre d'emplois publics (31 % de la population active).

Quant à l'Allemagne, après la série des réformes Seehofer du système de santé dans les années 1990, l'agenda 2010 du chancelier Schröder avec les quatre lois Hartz de 2003 à 2005 de réforme du marché du travail a redonné au pays sa compétitivité économique et assaini ses comptes publics. Les réformes se sont faites au prix de lourds sacrifices et ont bousculé les habitudes : réduction de la durée d'indemnisation du chômage de 26 à 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans), emplois d'utilité publique à 1 euro de l'heure obligatoire pour les chômeurs (les « *ein euro jobs* »), réforme de l'agence fédérale du travail, recours facilité aux mini-jobs (emplois à temps partiel peu rémunérés, sans charges sociales salariales et sans droits aux prestations chômage et retraite), obligation de justifier dans le détail les raisons du refus d'un emploi par un chômeur. Le résultat de ces efforts est un taux de chômage de 4,6 % en 2015 (contre 9,5 % dans l'Union européenne), un excédent commercial record de 248 milliards d'euros en 2015, un budget public excédentaire depuis 2014 et des régimes d'assurance sociale (chômage, retraite et assurance-maladie) désormais tous excédentaires.

Les pays méditerranéens – Portugal, Espagne, Grèce et Italie – ont déjà payé très cher politiquement, économiquement et socialement l'archaïsme de leur organisation sociale. En Grèce et au Portugal, la couverture sociale des plus fragiles est devenue très faible. L'Espagne et l'Italie ont dérégulé à la hussarde leur marché du travail. Des coupes sombres ont été réalisées dans certaines dépenses sociales, qui ont sensiblement dégradé le bien-être de la population de ces pays, en particulier des classes populaires et moyennes. Ainsi, la France a autour d'elle des exemples concrets de réformes réussies de modèles sociaux et du prix à payer de l'immobilisme en la matière.

Si les réformes précitées ne sont ni toutes souhaitables ni toutes duplicables en France, les orientations et les caractéristiques communes identifiées sont instructives pour mener à bien la réforme dans notre pays. Certains pays ont réformé leur État social sans renoncer à leur niveau de bien-être social, reconnu comme le plus élevé du monde dans les pays scandinaves. Rien ne justifie que la France puisse s'épargner d'adapter son modèle social au monde d'aujourd'hui, à ses réalités économiques, sociales et technologiques.

La France paie déjà un lourd tribut depuis trente ans à l'absence de réformes structurelles depuis trente ans : un chômage de masse, des jeunes exclus d'un contrat social qui n'a pas été pensé pour eux et près de 9 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté. Ces résultats sont obtenus avec un niveau de dépenses sociales le plus élevé au monde (32 % du PIB), qui met sous pression l'ensemble des comptes publics, réduit nos marges de manœuvre pour d'autres dépenses régaliennes et obère notre compétitivité économique. La France fait

la démonstration qu'un haut niveau de dépenses sociales n'est pas la garantie du bien-être social, si le modèle social n'est plus adapté à l'environnement présent. La situation sociale et politique en France ces dernières années révèle l'urgence de reconstruire notre protection sociale.

CONSTRUIRE LA PROTECTION SOCIALE DU XXI^E SIÈCLE

L'incapacité à donner du sens à la révolution digitale et le manque d'élan pour faire évoluer les systèmes sociaux vers une meilleure protection des individus expliquent en partie le repli des sociétés sur des discours autoritaires et populistes. Alors que le digital va transformer les modèles économiques dans tous les secteurs et apporter de nouvelles opportunités pour la société, ce sont les dangers de cette évolution qui dominent la perception collective et nourrissent le sentiment de déclin. C'est une gageure et une urgence de montrer que les individus seront aussi bien ou mieux protégés dans ce nouveau monde. Face aux changements radicaux de notre société, les politiques ne sont pas restés inactifs mais ils n'ont fait que colmater des brèches par des réformes prolongeant le passé sans préparer l'avenir. Après avoir trop longtemps repoussé la grande transformation nécessaire, c'est probablement pour la France la dernière chance de le faire sans avoir à en payer le prix fort comme en Espagne, en Grèce ou au Portugal. La situation est comparable à la situation décrite dans « la grande transformation¹ » par Karl Polanyi en 1944. Il y évoque une longue transition

1. Polanyi Karl, *La grande transformation*, (1944), Gallimard, 1982.