

## Groupe de recherche collaborative PROTECTION SOCIALE, ESS et COMMUNS de La Coop des Communs

### « La Protection sociale française, Diagnostic et Lignes Directrices d'une réforme nécessaire »

Ce texte est publié selon les règles de la [licence Creative Commons](#). Pour toute utilisation, voir le correspondant des auteurs, [Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr](mailto:Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr)

#### Préambule - Statut de la note

La présente note est élaborée par le groupe de recherche collaborative « Protection sociale, ESS et communs » qui travaille dans le cadre de l'association « La Coop des Communs ». C'est une synthèse de connaissances dont le caractère bien établi a été vérifié collectivement à partir des meilleures sources scientifiques disponibles. La synthèse n'est évidemment pas exhaustive. Le groupe a cherché méthodiquement à se dégager, autant que possible, des idées reçues et des risques de biais induits par sa composition particulière. Le groupe représente ainsi un consensus des avis de ses membres, engagés dans ce travail à titre purement personnel.

**La diffusion** de cette note vise à servir tous ceux qui souhaitent s'en emparer pour réfléchir et s'engager et, singulièrement, à l'action des membres du groupe appartenant à la Coop des communs.

**Méthode** Les éléments rassemblés dans cette note sont structurés en distinguant trois niveaux:

- premier niveau : diagnostic, faits scientifiquement établis par le groupe de recherche collaborative ;
- second niveau : jugements de valeur sur les principes de réformes envisageables de la protection sociale ;
- troisième niveau : solutions opératoires et/ou artisanes précises.

En l'état actuel de la démarche du groupe, le troisième niveau n'est pas abordé dans la présente note<sup>1</sup>. Dans la rédaction des notes complémentaires sur des thématiques particulières, le groupe s'attachera non seulement à expliciter les principes susceptibles de présider aux évolutions du système de protection sociale mais également à dégager les risques potentiels de certaines orientations envisagées pour sa transformation.

**Horizon** : L'ensemble des notes se situe dans un temps prospectif limité à 10 à 15 ans, horizon généralement retenu par les travaux de prospective conduits en France.

**Plan** : La note comporte trois parties, les deux premières relevant du diagnostic et des faits ; 1. la réalité de ce qu'est la protection sociale dans les pays développés au début du 21<sup>e</sup> siècle ; 2. son évolution contemporaine en France qui a pris, notamment, la forme de l'accroissement des inégalités de protection depuis le début des années 1990 ; 3. les principes d'une évolution-réforme possible vers l'universalisation de la protection sociale intégrant de façon graduelle les différents statuts de l'emploi/travail<sup>2</sup> dans tous les domaines de la protection sociale.

**Notes liées** : La présente note introductive est accompagnée et précisée par d'autres notes sur des sujets liés et qui sont indiquées au long du texte : ESS et protection sociale ; allocation universelle ; projet politique des communs ; évolution des marchés du travail ; ESS et communs ; mutualité et communs. C'est cet ensemble indissociable qui constitue la production du groupe collaboratif.

1 Par application de ce principe, les développements sur la réforme de l'assurance chômage, sur la couverture santé, etc., sont écartés. Ils pourront donner lieu à la rédaction de notes complémentaires.

2 Au sens du droit de l'Union, ce sont tous des « travailleurs ».

## 1. Faits généraux. [Points 1.1 à 1.11]

1.1 *La protection sociale* est une institution centrale, un macro-système de médiations (relations sociales, juridiques et politiques) entre la sphère domestique, l'économie et la politique, installée formellement dans l'ensemble des pays riches ou dits « développés ». Elle est fondée elle-même sur de multiples institutions (régime politique et de citoyenneté, droit de la famille, fiscalité et système de cotisations sociales, assurances sociales, système d'assistance sociale, travail, salariat, travail indépendant..)

1.2 *Production de la protection sociale*. En protégeant les individus et les familles, la protection sociale protège en même temps la société elle-même contre les risques de désintégration qui se concrétisent chaque fois que les forces marchandes dominent toutes les sphères de la vie sociale. « Protéger » dans ce double sens, c'est permettre à l'individu de vivre en dignité en dépit de tous les aléas de la vie, et à la société de résister aux forces de désintégration qui la menacent en permanence. Ce n'est pas un hasard si la protection sociale telle que nous la connaissons en Europe s'est développée dans le sillage de l'industrialisation et de l'urbanisation du XIXe siècle, sur fond d'une profonde crise sociale provoquée par le capitalisme laissez-faire de l'époque. Elle a apporté une forme d'intégration nouvelle aux sociétés dites modernes, plus complexes car fondées davantage sur la division du travail que les sociétés préindustrielles, où la « protection » relevait essentiellement de la sphère domestique, de la charité (les « bonnes œuvres », de l'Église, etc.) et des formes locales d'entraide. L'usage même du qualificatif « social » – État social, assurances sociales, sécurité sociale, risques sociaux, etc. – reflète l'évolution des sociétés vers des formes de médiation plus abstraites, où les relations d'interdépendances qui relient leurs membres deviennent à la fois plus denses et moins locales. L'histoire se répète aujourd'hui dans les économies émergentes et notamment en Asie, où se forment rapidement des systèmes d'assurances sociales fondés sur des principes similaires. Le sentiment de crise qui accompagne souvent les débats sur la protection sociale en Europe contraste fortement avec cette expansion mondiale.

1.3 *Prestations*. Concrètement, la protection sociale aboutit à un ensemble de prestations destinées à protéger les membres d'une société. On distingue les prestations en nature et les prestations monétaires : les deux protègent mais leur organisation et leur financement relèvent de domaines différents. Les prestations en nature répondent à des besoins sociaux concrets : être soigné quand on est malade, trouver une place en crèche ou à l'école pour ses enfants, trouver une place à la maison de retraite lorsqu'on ne peut plus vivre de façon autonome, etc. Ici, « protéger » veut dire garantir l'accès à ces prestations en nature indépendamment du pouvoir d'achat, ce qui revient à les financer collectivement, entièrement ou en partie. La diversité des situations concrètes est grande : dans certains pays européens cette protection sociale en nature couvre toutes les phases de la vie, dans d'autres, certains services sont gratuits (école obligatoire) tandis que d'autres restent payants en partie ou dans leur totalité, et l'accès dépend alors du pouvoir d'achat individuel ou de la position sur le marché du travail (assurances complémentaires, catégories professionnelles avec leur propre réseau de prestataires, etc.). Dans ce domaine, un idéal de « protection sociale universelle » pourrait être défini de façon suivante : un système commun et ouvert à tous les membres de la société, financé collectivement et offrant la

même qualité de service à tous quel que soit l'opérateur (public, associatif, lucratif...). Évidemment ce n'est qu'un idéal, la réalité peut s'en approcher plus ou moins : même dans les systèmes les plus généreux, le pouvoir d'achat et/ou la solidarité familiale jouent sur le niveau de protection réel. Ce qui n'est pas surprenant : la protection sociale s'interpose entre les inégalités et la promesse d'égalisation des conditions qui est au cœur de la cohésion sociale des sociétés démocratiques. Ses effets correcteurs sont donc par définition imparfaits. Toujours est-il que cet idéal indique une orientation à suivre, s'opposant à la fois aux logiques purement marchandes et aux systèmes à deux ou plusieurs « vitesses », où le service de base offre une qualité inférieure à celle des services payants, etc. D'autre part, la protection sociale, ce sont les différentes prestations monétaires proposées aux individus et aux familles à différentes phases de la vie et face aux différents risques sociaux. Là aussi, leur organisation varie d'un pays à l'autre et le financement repose sur des combinaisons différentes d'impôt, de cotisations sociales et de primes individuelles. On peut regrouper ces prestations en deux catégories : allocations d'assistance sociale et d'assurance sociale. Les premières sont des prestations liées à une situation de vie qui ne dépendent pas des droits accumulés (les secondes dépendent en général des cotisations passées).

1.4 *Idéal universel*. Comme dans le cas des prestations en nature, l'idéal universel peut être défini par les conditions d'accès : l'allocation est universelle si elle est offerte à tous les résidents du pays qui sont dans une situation donnée (l'arrivée d'un enfant par exemple). Il peut aussi être défini (mais la discussion devient alors plus complexe) par les règles qui définissent le niveau de la prestation elle-même : une allocation forfaitaire par enfant paraît plus universelle que les déductions fiscales qui font qu'un enfant « vaut plus » qu'un autre (le quotient familial français).

Quant aux assurances sociales, elles proposent un « revenu de remplacement » ; ce dernier remplace en général le revenu que chacun est censé dériver de l'exercice de son activité de travailleur. C'est le socle de la protection sociale : on y retrouve l'assurance-chômage, les retraites, l'assurance-maladie, etc. Le terme même de « revenus de remplacement » signale un lien entre les revenus d'activité et les prestations sociales : il faut avoir cotisé pour accéder aux droits. L'idéal universel est plus facile à définir par les conditions d'accès : l'uniformité des règles qui s'appliquent à tous s'oppose ici à une multitude de règles spécifiques pour les différentes catégories (comme dans le cas des régimes spéciaux). Quant aux règles qui définissent le niveau de la prestation elle-même, elles sont déterminées par le taux de remplacement ainsi que le « plancher » et le « plafond » des remboursements. L'universalité du système pourrait être définie comme l'uniformité des règles : un même taux de remboursement pour tous, mais ce principe doit toujours composer avec le principe du « plafond » (au-delà d'un certain seuil, les revenus d'activités ne sont plus compensés).

1.5 *Universalisme historique et hybridité*. Historiquement les systèmes de protection sociale ont été fondés sur l'assurance sociale (système dits bismarckiens) financée par des cotisations sociales et/ou sur des formes fondées sur un accès universel des citoyens (systèmes dits beveridgiens) financées par l'impôt. Aujourd'hui tous les systèmes sont hybrides : leur financement repose à la fois sur des cotisations sociales et sur des impôts.

1.6 *Filet de sécurité et universalisme*. Une version contemporaine de l'opposition assurance sociale/ assistance est illustrée par les pays où, en l'absence d'assurance sociale du chômage, une assistance universelle est mise en œuvre sous forme d'un « filet de sécurité » (Grande-Bretagne, de fait ; États-Unis). Cette opposition domine l'idéologie économique sous-jacente

au droit de l'Union européenne : le filet de sécurité, dans ce cadre, est une intervention publique minimale qui vient se substituer aux échecs du marché (remédiation à la pauvreté) alors que le mode « normal » de la couverture des besoins sociaux serait le marché (assurance privée). Dans les pays scandinaves, les systèmes à dominante béveridgienne ont aujourd'hui des prestations pour tous les citoyens d'un niveau élevé qui ne sont donc pas un « filet de sécurité » ; elles se combinent avec des prestations d'assurance sociale (exemple : chômage et pensions au Danemark ou en Suède). La dimension distinctive essentielle est donc celle-ci : soit une focalisation de type filet de sécurité pour les plus pauvres ; soit un accès universel de prestations de haut niveau pour tous les citoyens. (voir note à venir sur l'allocation universelle).

1.7 *Inclure l'école* dans la gamme des « prestations en nature » de la protection sociale pourrait surprendre : cette définition très large de la protection sociale se heurte aux découpages administratifs et au langage courant qui en découle (l'éducation nationale, ce n'est pas « du social »). Elle reflète pourtant la vision globale de la protection sociale défendue dans la présente note.

1.8 *Union européenne et autres échelles*. Les institutions de la protection sociale ont été créées au niveau national et stabilisées juridiquement graduellement depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle en Europe. Soixante ans d'intégration européenne n'ont pas changé cette réalité fondamentale (1957-2017), si ce n'est l'imposition croissante de contraintes macroéconomiques et juridiques. La protection sociale est partout marquée par l'empreinte de ses origines. À l'horizon de la note, la prospective actuelle de l'Union européenne est marquée par une crise profonde, qui fait revenir au centre l'inter-gouvernementalisme, et sur certains sujets, la centration prioritaire sur l'espace national. L'échelle supranationale n'a donc qu'une infime probabilité de se modifier à l'horizon de 2027 dans un sens qui n'a pas pu être accompli jusqu'à présent, alors même qu'on était dans le cadre d'une situation économique ultra favorable, et d'un engagement politique qui a pour l'instant considérablement décru. Cependant, dans un environnement changeant, d'autres échelles<sup>3</sup> de protection et de solidarité (partage et réciprocité) (régionale, locale, communautaire, familiale) coexistent au sein du macro-système et font évoluer le rapport des individus et des cellules familiales à la protection. Le niveau de l'Union pourrait cependant connaître des évolutions non négligeables, si la domination du droit de l'Union par l'économie purement lucrative parvenait à être limitée. Il faudrait pour cela que l'Union européenne et son droit s'intéressent à d'autres registres que celui des seules activités économiques marchandes et que le pouvoir exorbitant donné à la Commission européenne en matière de politique de la concurrence, qui est de sa compétence exclusive, soit contrebalancé par une politique sociale européenne.

1.9 *La protection sociale est en réforme constante*. Contrairement aux idées reçues, la France n'a pas cessé de réformer la sienne. Il n'y a pas de recette unique de protection sociale, contrairement à ce que les principes économiques dominants tendent à faire croire.

1.10 *Les facteurs des bouleversements actuels et futurs* de la protection sociale sont nombreux, comme la transformation du capitalisme, les mutations du travail, les formes prises par la mondialisation, la catastrophe environnementale et climatique mondiale en

---

<sup>3</sup>Les pratiques des communs interrogent ces échelles (par exemple à travers les monnaies locales ou des crypto-monnaies transnationales).

cours. Il en va de même avec les décisions politiques prises eu égard à l'environnement normatif fiscal et social international.

1.11 *Problématique des communs*. La problématique des communs prend de plus en plus d'acuité, pour la protection sociale comme plus généralement<sup>4</sup>. Sans s'attacher ici aux points précis de définition qui ont toute leur importance, il faut souligner que les communs se présentent à la fois comme un ensemble de systèmes institutionnels qui interviennent dans les domaines du social et de l'économie, et comme un horizon, un récit qui renouvelle l'imaginaire et propose une nouvelle perspective.

Une grande partie des communs s'inscrivent, par leur nature, dans le champ de la protection sociale. Ils contribuent à l'amélioration des conditions de vie des résidents d'un pays en permettant l'accès à des ressources ou des prestations en nature. C'est le cas par exemple dans le domaine de l'alimentation, de l'énergie, de l'éducation, la santé, ...etc. L'action se propage à différentes échelles à travers des formes d'engagement pluriels et en se dotant d'outils de gestion et de gouvernance inclusifs et horizontaux (décentralisation de l'autorité). Le bénéfice de l'usage des ressources (publiques ou privées) est souvent partagé par extension au-delà de la communauté qui est à l'origine des communs.

Le mouvement des communs fait droit, à côté des formes traditionnelles de revendication des droits sociaux, à la participation active des sujets à son organisation, à sa production et à sa gouvernance directe. Les communs renouvellent ainsi les capacités du sujet (d'intervenir et de prendre soin) précisément à l'endroit où l'État est considéré comme disqualifié, soit parce qu'il a abdiqué son rôle de garant de la justice sociale (quartiers en difficultés, jeunesse, ...) soit parce qu'il s'est vu imposer, pour la protection sociale, le modèle managérial de l'entreprise marchande capitaliste.

Mais la perspective du mouvement des communs est encore incertaine au regard de l'État. Il est tiraillé entre différentes visions du rôle de l'État et de l'importance de l'investir comme un espace pour y créer des rapports de forces ou au contraire de s'en exclure. Le mouvement des communs interroge la plupart des catégories qui l'ont jusqu'à présent structuré : travail, activité informelle, loisir, formation, ...mais aussi, préservation, production, consommation des ressources, ou encore solidarité, émancipation et aliénation. La protection sociale est un objet politique. Utilisée en commun par les résidents en France, composée de biens communs soigneusement emboîtés et articulés les uns aux autres, elle est revendiquée comme un des éléments définissant notre identité pour le passé comme pour le présent. [voir note à venir sur le projet politique des communs].

---

4 « Aucun bien n'est par essence privé, public ou « commun » ; son statut relève toujours d'une décision éminemment politique – que la communauté doit prendre collectivement, après avoir réfléchi à ce qui relève de l'usus, du fructus, ou d'un usage raisonné. Disons le crûment, notre avenir dépendra de notre capacité à former ces futures communautés, capables de décider ce qu'il faut faire des ressources renouvelables : l'intelligence, l'énergie solaire... » (Gaël Giraud, Télérama, 30.11.2016, p. 6.)

## **2. La protection sociale est un système macrosocial : évolution contemporaine, constats de fait. [Points 2.1.1 à 2.2.7]**

### **2.1. Horizon de long terme (10-15 ans)**

2.1.1 La protection sociale fait donc fonctionner ensemble, dans la société, la famille, la politique et l'économie. Elle constitue le cœur de chaque communauté politique dans les pays riches ou dits développés, parce que ces communautés sont assises sur la réciprocité et un minimum d'institutions collectives de redistribution.

2.1.2 La santé, les retraites, l'éducation en sont les principaux piliers. Mais la protection sociale comprend aussi l'assistance sociale et les allocations chômage, qui permettent de garantir les revenus en cas d'absence d'activité professionnelle. L'assistance républicaine n'est pas une humiliation mais un droit conquis progressivement<sup>5</sup>. L'assistance est le pendant complémentaire de l'assurance sociale et de l'assurance privée. Cette combinaison donne au système une grande flexibilité, combinant propriété privée, publique et propriété commune<sup>6</sup>.

2.1.3 La protection sociale accueille en son sein la diversité des formes de l'économie : à côté de l'organisation capitaliste ou de l'organisation publique (services gratuits ou payants) des activités économiques, à côté des structures artisanales et libérales, l'économie sociale et solidaire est présente (note à venir sur l'ESS; note à venir sur mutualité et communs). Assise à des degrés divers sur le marché, la protection sociale ne fonctionne nulle part au monde avec le marché comme seul fondement, y compris aux USA<sup>7</sup>, au Royaume Uni<sup>8</sup>.

2.1.4 Une protection sociale plus ou moins socialisée (propriété commune ou publique), plus ou moins généreuse, intégrant d'autres échelles de protection, voilà la situation normale, dans les faits. La protection sociale de l'avenir n'est pas que nationale : elle intègre les systèmes locaux et familiaux et les projets transnationaux de protection.

2.1.5 La protection sociale est très largement fondée sur le salariat : à terme, l'importance relative de ce dernier dans les statuts de travail et d'emploi fait l'objet de différences d'appréciation (voir point 3.) Les faits plaident cependant pour le constat d'une convergence relative entre les statuts des différents travailleurs (les principaux sont les indépendants et les salariés) alors que les autres statuts restent, pour l'instant, marginaux (note à venir sur les marchés du travail et la prospective de l'emploi). À l'horizon de la note, aucune réflexion prospective rigoureuse en France n'envisage la disparition du salariat. Le couple « indépendants/salariés » reste donc le cadre de référence de l'activité du travail et de la protection sociale. Cependant, l'inégalité – qui a toujours été présente dans le système français (dès l'invention des premières retraites, qui étaient par capitalisation, pour ne prendre qu'un exemple) s'est étendue, au tout premier plan par l'intermédiaire d'un

---

5 Au sens français : assistance sociale républicaine dans une histoire se coulant dans les secours inventés par la Révolution française, antithèse des Poor Laws des Scandinaves ou des Britanniques : dans l'assistance républicaine, les citoyens votent (pas les citoyennes avant 1946).

6 Le système français n'est pas et n'a jamais été un « État-providence ».

7 Où elle comprend une philanthropie active et, notamment, les retraites publiques dénommées « Social security » avec une majuscule.

8 Le National Health Service ; l'assistance sociale d'État.

démultiplication de nouvelles formes d'emploi, de rapports au travail, ce qui a débouché sur un fond d'inquiétude majoritaire dans la société quant à la possibilité d'un accès égal aux droits associés à une protection sociale liée au travail et à l'emploi. Ainsi, prévaut, malgré la présence de dispositifs correctifs et malgré l'héritage historique l'inégalité entre « statuts » du point de vue de la protection sociale<sup>9</sup>.

2.1.6 À ce même horizon, aucune prospective économique rigoureuse n'envisage la « fin du travail ». La perspective de la transition écologique est celle d'un besoin énorme de travail et d'emplois. Une protection sociale sans travail (sans activité économique de travail) – même dans le cas où elle serait exclusivement fondée sur la citoyenneté, ce qui n'existe dans aucun pays – serait une notion dénuée de sens. A fortiori, à l'horizon de la note, la réforme de la protection sociale est une réforme liée au travail, en tant qu'activité économique, dans une économie plurielle (sociale, publique, marchande, commune...).

## **2.2. Tendances observées mettant en cause la soutenabilité de la protection sociale héritée**

2.2.1 *Les évolutions de l'économie capitaliste attaquent de diverses manières (financiarisation, marchandisation, ubérisation, etc.) les piliers de la protection sociale (État, famille, entreprise comme agent économique central, communs, communautés). La marchandisation, en raison de décisions politiques, s'est installée de façon très profonde dans les principes d'attribution des droits et prestations ; dans la participation multiforme des groupes d'intérêt privés qui introduit et consolide un biais inégalitaire (retraites privées ; sociétés pharmaceutiques ...) ; elle s'est aussi installée dans les modes de gestion d'entreprise qui se sont étendues au-delà même de ces dernières, et plus généralement, dans l'idéologie managériale diffuse.*

2.2.2 *La protection sociale est, en effet devenue de plus en plus inégalitaire en France, depuis 30 ans (et encore plus depuis la crise des subprimes). Cette inégalité est une question majeure.*

2.2.3 *La protection sociale française, est fragmentée et de plus en plus marquée par les inégalités, alors même que les dernières années ont vu l'introduction d'éléments universalistes (couverture maladie universelle). Le qualificatif de « dualiste » ne peut rendre compte de son état car il laisse penser qu'il y a homologie entre le dualisme du marché du travail (en réalité des marchés du travail) et un dualisme de la protection sociale. S'il est légitime de parler de "dualisme", puisqu'il existe effectivement, sur les marchés du travail, des emplois globalement acceptables et des emplois vulnérables, instables, mal payés, de l'autre côté, cela ne rend compte que d'une partie de la situation, car la fragmentation fait apparaître bien plus que deux catégories. La dualisation est avérée sur les marchés du travail (voir note sur les marchés du travail et la prospective des emplois) ; mais le rôle de la vie en ménages, couples et familles dans la protection sociale reste essentiel, ce qui empêche de faire de celle-ci un simple reflet des inégalités des marchés du travail<sup>10</sup>. Ce constat de fait n'empêche pas le développement du débat croissant sur la nécessité de rompre avec la*

---

9 En France une partie essentielle de l'inégalité ressortit à la gestion très différente des représentants des indépendants, quant au choix patrimoine privé/droits sociaux. Une remarque analogue a valu pour les agriculteurs, et a obéré le statut des salariés agricoles.

10 Comme l'illustrent en particulier l'Allemagne et la France où les « insiders » du marché du travail vivent, en majorité encore, en ménage avec des « outsiders ».

famille/le ménage comme critère et d'accroître encore l'individualisation de la protection sociale.

2.2.4 *La fragmentation n'est pas homogène* au sein de la protection sociale : elle existe différemment selon les secteurs (logement, santé, retraites, éducation..). Certes, il existe un pôle très riche de ménages, dotés de patrimoine, etc., et un pôle de ménages pauvres de façon permanente, dont la protection sociale est indexée sur les segments certes universels, mais ciblés de facto (ex : RSA, minimum vieillesse). Mais, entre les deux pôles, il y a une configuration extrêmement diverse, qui illustre l'inégalité des revenus et des patrimoines en France (celle-ci est dans la moyenne européenne, comme pour les taux de pauvreté<sup>11</sup>). Au cours des années 1980-2000, le système français, traditionnellement composé de la coexistence segments « corporatistes » (des « communs » de la corporation), toutefois modéré par des dispositifs de compensation<sup>12</sup>, la protection sociale française a été aussi en mesure d'instaurer des dispositifs universalistes (PUMA après CMU et CMUC, RSA et prime d'activité après RMI, etc.). Le socle santé de la protection sociale est ainsi explicitement déconnecté d'un rapport salarial individuel et couvre tous les statuts d'activité et de non-activité.

2.2.5. *L'accès à une couverture maladie de qualité est un facteur essentiel* contribuant à l'universalité de la protection ou, au contraire, aux inégalités sociales de santé. Si la protection sociale de base a tendu à converger pour tous les citoyens, cela s'est souvent fait au détriment de l'universalisme, en limitant la couverture des soins courants. La qualité de la couverture complémentaire prend une place significative et fait désormais l'objet de vifs débats dont traitera la note prévue sur les mutuelles (note ESS et communs).

2.2.6 Au sein des rapports politiques de force qui déterminent l'avenir du système de protection sociale en France, des ennemis puissants ont pour stratégie de dévier, voire de détruire le système hérité des réformes essentielles de la Libération<sup>13</sup>, qui s'appuyaient sur les acquis non moins essentiels de la fin du 19<sup>e</sup> siècle (notamment, mais pas seulement liés au solidarisme et à l'œuvre de la 3<sup>e</sup> République). À l'inverse, les citoyens et la population, en France comme ailleurs sont profondément attachés à cette protection.

2.2.7 L'Union européenne, via son droit économique, qui est le cœur du droit de l'Union, et son bras armé, la Cour de Justice de l'Union européenne associée à la Commission européenne, contribuent dans leur fonctionnement « normal » au développement de ces inégalités. Contrairement à ce qu'on pourrait attendre d'une « Europe sociale » si difficile à identifier, le droit de l'Union continue de contribuer, au jour le jour, au recul de la protection sociale dans les systèmes qui fournissent, *relativement*, une protection sociale élevée (par exemple, pays scandinaves) et à la mise en cause de leur gestion collective.

---

11 Le taux de pauvreté monétaire selon les derniers chiffres disponibles, mesuré comme le pourcentage de la population vivant avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian est de 14%, contre 17% en Allemagne.

12 Cas des financements entre régimes de retraites et régime général.

13 Il serait inopportun d'idéaliser cette forme de protection sociale qui était parcourue transversalement par l'hégémonie du travail masculin.

### **3. Intégration et universalisation : principes normatifs pour la défense de l'institution de la protection sociale et sa réforme (Points 3.1 à 3.11)**

3.1 *Rôle du travail.* Des courants de l'anthropologie et de la psychologie<sup>14</sup> enseignent que le travail est une dimension constitutive de l'humanité. La "valeur travail" constitue ainsi aujourd'hui le principal volet à travers lequel la qualité de la contribution sociale d'un individu à la société est mesurée (voir note allocation universelle).

3.2 *Contre l'idée des filets de sécurité ciblés sur les plus pauvres,* il nous faut une protection sociale de droit commun. Certains imaginent la destruction de la protection sociale dans l'avenir. Des adversaires nombreux veulent la réduire à une peau de chagrin, car « elle gêne le marché », prétendu dans l'idéologie dominante aujourd'hui en Europe, et en France, comme le principe le plus efficient. Ces adversaires de la protection sociale héritée visent à un ciblage sur les plus pauvres (« filet de sécurité ») : c'est le danger principal, à côté de la montée des inégalités et de la fragmentation (note à venir sur l'allocation universelle). En 2017, la protection sociale est en danger partout, car de nombreux acteurs cherchent à la délégitimer, pendant que trop peu de ses bénéficiaires, actuels ou potentiels, sont parfaitement conscients de son importance. Par ailleurs, il n'existe pas de consensus sur sa soutenabilité sans réformes, sur la pertinence des réformes menées jusqu'à aujourd'hui ni sur celles qui pourraient être envisagées.

3.3 *Si on la laisse aller comme elle va, la protection sociale va se fragmenter de plus en plus,* selon les risques, branches, domaines, etc., et de s'associer avec la montée des inégalités. Stopper cette fragmentation est un impératif, qui, du point de vue des statuts d'activité/travail exige une intégration dans un système commun, lequel peut/doit articuler les sous-systèmes existants<sup>15</sup>.

3.4 *Toutefois les adaptations/ réformes, à concevoir au niveau national, se heurtent aux contraintes européennes* que les gouvernements peuvent cependant amoindrir en résistant et en utilisant les marges de manœuvres nationales. La contrainte européenne, budgétaire et financière, ne saurait constituer une excuse à l'inaction, ou, encore moins, à la connivence avec la mise en œuvre des réformes néo-libérales.

3.5 *La protection sociale doit être revisitée systématiquement par l'approche politique des communs.* La problématique des communs peut lui donner un atout puissant si elle est élaborée politiquement (note à venir sur le projet politique des communs). Horizon politique partagé par les citoyens, la protection sociale est revendiquée comme "commun national" propre à satisfaire aux besoins et aux droits des nationaux et résidents sur le sol français. Elle

---

14 Voir *Malaise dans la civilisation*, S. Freud. "Il ne m'est pas loisible dans une vue d'ensemble aussi succincte, de m'étendre suffisamment sur la grande valeur du travail au point de vue de l'économie de la libido. Aucune autre technique de conduite vitale n'attache l'individu plus solidement à la réalité, ou tout au moins à cette fraction de la réalité que constitue la société, et à laquelle une disposition à démontrer l'importance du travail vous incorpore fatalement. La possibilité de transférer les composantes narcissiques, agressives, voire érotiques de la libido dans le travail professionnel et les relations sociales qu'il implique, donne à ce dernier une valeur qui ne le cède en rien à celle que lui confère le fait d'être indispensable à l'individu pour maintenir et justifier son existence au sein de la société. »

15 Ce principe est dans la lignée des réformes de protection sociale depuis les premières assurances pour la retraite (loi ROP des années 1920 et 1930).

est composée d'un ensemble de services, droits, prestations, dont certains sont des biens communs<sup>16</sup>, d'autres des services publics ou privés. L'ensemble doit être revisité radicalement pour lui donner l'ambition et la capacité d'accueillir dans le système global (de droit commun) d'autres formes/statuts d'emploi et d'activité. Cette possibilité suppose, outre une réforme fiscale cohérente (nationale : l'impôt est national), un débat collectif citoyen comme il n'en y a pas eu en France depuis la Libération. Il porte à la fois sur le droit du travail et sur le droit social. Le « numérique » fait partie de ce paysage, mais il n'a aucune raison d'y figurer de façon centrale.

3.6 La protection sociale ne se réduit pas à une accumulation hasardeuse de « programmes » conçus comme des modélisations économiques visant à satisfaire de grandes « fonctions » abstraites. Il ne s'agit pas de la réformer en pensant ces fonctions par catégories, mais en pensant l'institution sociale dans son ensemble. La complexité, l'importance économique et l'insertion intime de la protection sociale dans la vie de tous les individus, des ménages (quel que soit le type de ménage/famille), de leurs parcours de vie, dans leur environnement social de protection en font une institution indispensable de droit commun pour l'avenir. Même si elle s'est construite par l'accumulation de segments catégoriels multiples, l'ancienne protection sociale est le cadre pertinent pour penser l'intégration en son sein des nouveaux statuts d'activité/emplois (notamment les statuts d'indépendants, qui comprennent des artisans, des indépendants<sup>17</sup>, des auto-entrepreneurs, etc.)<sup>18</sup>, qui émergent à côté des formes traditionnelles d'emploi. La réforme de la protection sociale doit viser à intégrer au fur et à mesure tous ces « statuts » d'activité plutôt que d'organiser en "silos" de nouvelles formes de protection adaptées à ces statuts. Elle doit, plus généralement encore, être réformée pour faire face à ce qu'on peut appeler de « nouveaux risques », lesquels étaient peu présents aux origines de la protection sociale (chômage dans le cadre de l'instabilité de l'emploi et de l'activité ; nouvelles formes familiales de vie,..).

3.7 L'éducation est le premier secteur où des réformes majeures sont nécessaires pour endiguer le processus croissant des inégalités entre territoires, entre secteur privé et public, entre catégories sociales.

3.8 De nombreuses préconisations posées dans divers rapports<sup>19</sup> ont largement balisé une orientation vers l'universalisation, notamment, à propos des effets attribués au « numérique ». Ces préconisations vont dans le sens d'une couverture des retraites et du chômage qui devienne graduellement plus universelle, à partir d'une myriade de régimes hérités du passé et d'orientations catégorielles qui ignoraient le collectif commun. D'ores et déjà, pourtant, le système français des retraites, par exemple, montre un taux élevé de transferts entre régimes, de versements de compensation démographique et d'impôts et

---

16 (*common pool resources*)

17 2,8 millions de non-salariés en France actuellement environ (rapport de la haute autorité du financement de la protection sociale).

18 Ce statut est un statut hybride (la majorité des autoentrepreneurs sont aussi salariés). (Source : [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=ip1388](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1388) ). Il y a un peu plus d'un million d'auto-entrepreneurs en France en juin 2015. Beaucoup de créations d'autoentrepreneurs ne sont pas actives ou deviennent inactives au cours du temps (600000 déclarent en 2015 un chiffre d'affaires, soit 60% environ, mais les taux d'activité étaient plus proches de 50% auparavant). Les statistiques sur les plus récentes créations montrent que le chiffre d'affaire mensuel moyen est de 1000 euros. Le revenu annuel moyen mesuré en 2015 était de 5200 euros, soit environ 450 euros mensuels. L'autoentrepreneur est un travailleur pauvre indépendant, de fait.

19 (Mettling, Terrasse, CAE, etc.)

taxes affectés, manifestant une forme de « solidarité » (pour les régimes agricoles, par exemple, et les régimes spéciaux, mais aussi pour le RSI).

3.9 Intégrer l'ensemble suppose évidemment des étapes, mais selon les statistiques en 2016, compte tenu des écarts de prestations et des poids respectifs des différentes catégories, il n'y a que les auto-entrepreneurs et les indépendants (réforme du RSI) qui soient en très grand nombre. Le reste des autres « statuts » (intermittents, multi-actifs, coopératives d'activité..) ne représente aujourd'hui qu'une partie marginale des « travailleurs » au sens du droit de l'UE.

3.10 L'idée d'intégration de tous les statuts est en même temps fidèle à l'orientation universaliste progressivement installée au cours de l'histoire dans la protection sociale en France et présente dans d'autres pays, fondée sur un financement mixte, d'assurance sociale (cotisations/ social contributions) et d'impôt.

3.11 Au plan politique, cette « mutualisation » de ressources et cette forme d'universalisation supposent une transformation et un défi considérables : modification des rapports de force entre les formes de gouvernement des collectifs (parlement, caisses de sécurité sociale, mutuelles, ...) et évolution majeure des modalités d'exercice de la solidarité nationale. La question clé est celle de rapports de force et de négociations entre groupes d'intérêts organisés par la puissance publique. La première condition de base de cette négociation est l'établissement d'une connaissance partagée et non biaisée sur la réalité des inégalités, et sur la réalité des « perdants » et « gagnants » dans les scénarios de réforme. En la matière, il convient de s'inspirer des pays qui ont débattu publiquement des réformes avant de les adopter. La connaissance partagée parmi les citoyens dans l'ensemble de la société, et tous les acteurs pertinents, si elle n'est pas le seul ingrédient de la réussite, en est un essentiel.