

# LES DOSSIERS DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

## *LA LONGUE MARCHÉ DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE*

*PAR PHILIPPE CREVEL, DIRECTEUR DU CERCLE DE L'ÉPARGNE*

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite  
14/16, Boulevard Malesherbes 75008 PARIS  
Tél. : 01 76 60 85 39 • 01 76 60 86 05  
[contact@cercledelepargne.fr](mailto:contact@cercledelepargne.fr)  
[www.cercledelepargne.com](http://www.cercledelepargne.com)



En partenariat avec **AG2R LA MONDIALE**  
et l'association d'assurés **AMPHITÉA**

# LES DOSSIERS DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

## LA LONGUE MARCHÉ DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

---

PAR PHILIPPE CREVEL, DIRECTEUR DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

### SOMMAIRE

L'HÉRITAGE RÉVOLUTIONNAIRE	03
L'ÉTAT, UN ACTEUR INCONTOURNABLE DES DÉBUTS DE LA PROTECTION SOCIALE	04
LA SÉCURITÉ SOCIALE, LE PARITARISME CONTRARIÉ	7
LA MARCHÉ VERS L'ÉTATISATION	9
DES RISQUES, DES BRANCHES ET DES RÉGIMES	11

# LA LONGUE MARCHÉ DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

PAR PHILIPPE CREVEL, DIRECTEUR DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

Comme dans les autres pays avancés, avec certes des errements liés aux périodes révolutionnaires, l'émergence de la protection sociale est, en France, intimement liée à la révolution industrielle qui a débuté à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Cela ne signifie pas qu'elle n'existait pas avant, les églises, les guildes, les confréries, les métiers, les communes, les sociétés d'assurances ayant déjà mis en place des mécanismes venant en aide aux infortunés. Ces formes de couvertures sociales se substituaient ou venaient en concurrence avec l'ancien système aristocratique dans lequel la protection était censée être fournie par les seigneurs en contrepartie de journées de travail ou du paiement d'un impôt. Le pouvoir royal avait de son côté institué pour certaines catégories de ses employés des systèmes de protection sociale. Louis XIV institua la Caisse des invalides de la marine en 1673 qui est le premier régime de retraite en France ; Il fut suivi, en 1698 par le régime des danseuses de l'Opéra.

La révolution industrielle s'est accompagnée d'un fort exode rural et de l'essor du salariat. L'urbanisation qui en a résulté a modifié en profondeur les mécanismes de solidarité. En cas de maladie ou pour leurs vieux jours, les salariés ne pouvaient plus compter sur la

solidarité familiale ou sur celle du village, de leur communauté. La réduction de la taille des familles, en lien avec la réduction de la mortalité infantile, et leur éclatement pour des raisons professionnelles ont joué un rôle important dans l'évolution de la protection sociale. La déchristianisation qui s'est opérée en France à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle a rendu plus nécessaire qu'ailleurs la mise en place de dispositifs d'assistance et d'assurance.

## L'HÉRITAGE RÉVOLUTIONNAIRE

La Révolution Française, par crainte d'une fragmentation de la volonté générale, s'opposa au maintien et au développement des corps intermédiaires. Cette opposition était double, elle visait à la fois à mettre un terme à l'ordre ancien et à se prémunir de la montée en puissance du syndicalisme ouvrier. La loi Le Chapelier, promulguée le 14 juin 1791, interdit les groupements professionnels, en particulier les corporations des métiers, mais aussi les organisations ouvrières, les rassemblements paysans et ouvriers ainsi que le compagnonnage. Le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 étend l'interdiction aux sociétés professionnelles, aux syndicats et à



certaines formes d'entreprises non lucratives comme les mutuelles.

Dans son article 2, la loi Le Chapelier est très explicite, « *les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs.* »

Les seules formes de gestion interne des conflits admises par les pouvoirs publics concernent l'exécution des contrats de commerce (1790) et des contrats de travail (conseil de Prud'hommes créé à partir de 1806). Les conseils de prud'hommes, ouverts dans 75 villes en 1848, deviennent dans les faits réellement paritaires avec les décrets des 27 mai et 6 juin 1848, amendés par une loi du 1<sup>er</sup> juin 1853. Ce paritarisme, de justice et non de solidarité ou d'assistance, resta longtemps une exception au sein du droit du travail français.

## **L'ÉTAT, UN ACTEUR INCONTOURNABLE DES DÉBUTS DE LA PROTECTION SOCIALE**

L'État, en France, a, depuis la Révolution, toujours été un acteur clef de la protection sociale. Au fil des décennies, l'État a pu freiner son éclosion ou la favoriser, en déléguer son organisation à d'autres acteurs ou en assurer en direct la gestion. Dans tous les cas, il a veillé à conserver le pouvoir normatif. Les gouvernements ont, en effet, toujours été tentés de contrôler ce secteur tant pour des raisons politiques qu'économiques.

Sous la Restauration, les confréries peuvent se reconstituer en sociétés philanthropiques, confessionnelles ou de secours mutuel, à condition qu'elles n'aient ni but lucratif, ni rôle arbitral, qu'elles ne promettent que des secours et de l'entraide à leurs membres, lorsqu'ils sont victimes d'un malheur et non de leurs faiblesses concurrentielles et qu'elles n'indemnisent pas le chômage. Ces sociétés ne devaient évidemment poursuivre aucun but politique ou syndical.

Sous la Monarchie de Juillet, après la révolte des Canuts lyonnais, le pouvoir encadre plus fortement leurs activités et elles doivent placer leur argent dans les caisses d'épargne. Louis-Philippe crée le 11 avril 1831 un régime de retraite en faveur de l'ensemble des militaires qui préfigure le régime de la fonction publique. Après la Révolution de 1848, les sociétés de secours mutuel dont un grand nombre ont pris part aux événements sont placées sous la tutelle de l'autorité publique. Leur administration est retirée des mains des sociétaires pour être confiée à des personnalités choisies par le Gouvernement. Face à l'industrialisation rapide du pouvoir, les sociétés de secours mutuel sont appelées à suppléer les communes et les organismes confessionnels dans la lutte contre l'indigence urbaine.

Pour assurer les revenus des personnes âgées, l'État, durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1945, entend se reposer sur des structures mutualistes ou professionnelles et charger la Caisse des dépôts de mettre en place des dispositifs de retraite.

Durant le Second Empire, le droit de coalition ouvrière est reconnu progressivement. La loi du 25 mai 1864, dite « Ollivier », limite les peines prévues



par le Code pénal de 1810 pour des faits de coalitions ouvrières aux seuls cas de violence, sans autoriser pour autant la conclusion de conventions collectives.

La reconnaissance pleine et entière des sociétés de secours mutuel et des syndicats n'interviendra que sous la III<sup>e</sup> République. De 1830 à 1884, le combat des ouvriers a été mené contre le patronat avec l'appui de l'État. La faible industrialisation de la France par rapport à l'Allemagne ou l'Angleterre a certainement freiné l'essor de la protection sociale gérée de manière paritaire. La France est restée un pays rural jusqu'en 1950. Les grands secteurs industriels se sont développés avec le concours de l'État, ce qui a conduit les représentants des salariés à batailler assez rapidement avec la puissance publique. Les manufactures d'armes, les transports, les mines, les forges sont liées directement ou indirectement à l'État qui a, de tout temps, eu une tradition interventionniste.

Le mouvement ouvrier a été décapité en France par la répression à la suite de la Commune en 1871 ce qui a certainement entraîné un retard dans la mise en place d'un système global de protection sociale comme en Allemagne ou au Royaume-Uni. Les Gouvernements, certainement en raison de la Commune se sont toujours méfiés des syndicats. Si la loi du 21 mars 1884, dite « Waldeck-Rousseau », autorise la constitution de syndicats professionnels, elle précise néanmoins que leur objet exclusif est l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. Cette loi autorise les syndicats professionnels d'employeurs et d'employés à constituer des caisses spéciales de secours mutuel et de retraite alimentées par les cotisations de leurs membres, en dehors

des règles imposées à ces mêmes organismes par le décret de 1852.

Les syndicats ne sont pas transformés en pôle de services avec la loi de 1884. Ils ont privilégié l'action politique et le combat révolutionnaire contre le capitalisme. Par ailleurs, l'État a alors refusé aux syndicats le droit de conduire une grève et de la conclure par une convention collective.

Privés de ces droits conventionnels, les syndicats n'avaient pas d'intérêts particuliers à concurrencer les caisses de secours mutuel avant 1936 et à constituer, à la manière des *Trade-Unions* anglais et américains, des fonds de pensions de retraite dont les revenus, convertis en capitaux industriels, leur eussent procuré une indépendance économique et permis de financer des partis politiques.

Sous la III<sup>e</sup> République, la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898, dite « Charte de la mutualité » redonne aux caisses de secours mutuel leur autonomie que le décret de 1852 avait supprimée et les incite à développer la prévoyance volontaire. Le nombre de sociétés progresse alors rapidement pour s'établir à 3 millions en 1914. Ces caisses ne couvrent qu'une petite partie de la population active. En parallèle à ces caisses, les entreprises, dans certains secteurs d'activité mettent en place des caisses patronales d'indemnisation des journées de travail perdues pendant une maladie et des dispensaires distribuant des soins aux ouvriers et à leurs familles qui peuvent être également logés (mines, sidérurgie, textile). Les compagnies ferroviaires qui doivent rapidement créer des réseaux sur de larges territoires mettent en place des caisses sociales et en particulier des caisses de retraite afin de fidéliser leur personnel. Ces caisses sont



fréquemment paritaires. Les compagnies promettent à leurs agents des pensions analogues à celles que l'État verse à ses fonctionnaires en contrepartie d'une carrière longue. La première loi sur les assurances sociales date du 27 décembre 1895. En opposition avec la jurisprudence en cours, elle exige la séparation de leur actif social de celui de l'entreprise, afin d'accorder aux salariés une créance sur les cotisations versées et les intérêts produits. Elle oblige les gestionnaires à investir leurs fonds en titres garantis par l'État.

Avec la multiplication des grèves à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements font pression sur le patronat pour améliorer la couverture assurantielle des salariés en imposant notamment aux entreprises minières une affiliation aux caisses de secours. Cette pression est rendue possible par la possession par l'État du sous-sol. Une loi de 1894 prévoit une gestion paritaire des caisses patronales du secteur des mines et permet l'élaboration de convention pour la mise en œuvre de retraites complémentaires par capitalisation.

Pour les chemins de fer, la loi du 21 juillet 1909 relative aux conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général rend l'assurance obligatoire par cotisation salariale et patronale. La gestion de la caisse est, en revanche, assurée par les compagnies, sous le contrôle du ministère des travaux publics.

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes accorde, pour la première fois, les mêmes droits à pension, sur financement paritaire, aux salariés des manufactures urbaines, du commerce et des professions libérales, et à l'agriculture. Le choix d'une caisse d'assurances par affinité est cette fois

laissé au salarié, qui peut ouvrir un livret d'épargne retraite auprès de la caisse nationale des retraites, des caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuel, des caisses syndicales autorisées par décret et des sociétés d'assurances. La loi leur laisse également la possibilité de s'affilier à de nouvelles caisses départementales ou régionales de retraite gérées par des comités tripartites associant, en nombre égal, des représentants de l'État, des élus des assurés et des élus des employeurs. Cette gestion tripartite qui, au départ, a provoqué l'hostilité tant du patronat que des syndicats de salariés s'est ainsi imposée en France.

Après la Première Guerre mondiale, la protection sociale subit le contrecoup du conflit et surtout de la Révolution russe ainsi que des événements révolutionnaires intervenus en Allemagne et au sein de nombreux pays d'Europe de l'Est. La guerre a provoqué une concentration du pouvoir dans les mains de l'administration qui a été amenée à gérer en direct une grande partie de la main-d'œuvre. Les gouvernements s'appuient sur la mutualité et les syndicats non révolutionnaires pour endiguer ceux qui le sont. Les confédérations ouvrières dites réformistes rejoignent la Fédération nationale de la mutualité française et soutiennent ainsi le projet de loi sur les assurances sociales, en 1921. Le projet de loi prévoyait d'instituer au sein d'une même assurance, les risques découlant de la maladie, de l'invalidité, de la vieillesse, du décès ainsi que ceux liés à la maternité. Le texte indique que l'assurance sociale est un acte de prévoyance individuel pour lequel l'État doit apporter sa contribution. Le dispositif du projet de loi rendait obligatoire l'affiliation des salariés à des assurances sociales couvrant les principaux risques



professionnels, quand leurs revenus ne dépassaient pas un plafond fixé par la loi, au-delà duquel ils avaient a priori la capacité d'épargne suffisante pour adhérer volontairement à une société de secours mutuel. Ces assurances obligatoires devaient être gérées au niveau régional et de manière paritaire. Faute de majorité, ce texte ne fut pas adopté. Plusieurs dispositions seront néanmoins reprises dans la loi de 1928 mais de manière moins ambitieuse. L'instauration du paritarisme fera l'objet de plusieurs tentatives en 1928 et 1929.

Au début des années 30, l'État essaie de gérer en direct les caisses d'assurances sociales en lien avec la Caisse des Dépôts en particulier dans les secteurs où les caisses patronales sont peu présentes. À l'initiative de François de Wendel qui préside le Comité des Forges, les collaborateurs de l'entreprise dont les revenus dépassent le plafond d'affiliation obligatoire aux assurances sociales, l'équivalent des cadres d'aujourd'hui, sont affiliés collectivement aux caisses de retraite patronales. En 1935, les lois sur les assurances sociales ne couvrent que 5,5 millions de cotisants, 7 millions de salariés et 8,8 millions d'assurés et d'ayants droit sur une population de 40 millions.

Le Front Populaire, sous la pression des grèves, accepte de transposer les principes conventionnels du Traité de Versailles qui prévoyaient la mise en place d'assurances sociales pour tous et renforcent le droit des conventions collectives. Après la loi du 24 juin 1936, le Comité des Forges convainc la plupart des branches industrielles de conclure des conventions collectives avec les syndicats d'ingénieurs et de techniciens, incluant des clauses d'affiliation à l'assurance retraite des employés, techniciens et ingénieurs exclus des

assurances sociales. Ces derniers restent libres du choix de leur caisse d'assurance, mais sont incités à se tourner vers un bureau commun des assurances de groupe créé en 1938.

À la veille de la Seconde Guerre Mondiale, les caisses d'assurances sociales manquent de trésorerie et rencontrent de ce fait d'importantes difficultés financières. Elles sont affectées par les décisions des gouvernements qui réglementent les prix et les salaires. Avec le début du conflit, l'État reprend en main les assurances sociales en suspendant certaines prestations. Le régime de Vichy interdit les confédérations interprofessionnelles et confia la gestion des assurances sociales à leurs comités mixtes sociaux. Les sociétés de secours mutuel poursuivent leurs activités et obtiennent l'abandon en 1943, d'un second projet de réforme des assurances sociales.

La difficile maturation de la couverture sociale en France n'est pas sans lien avec la division au sein du monde syndical. La présence de plusieurs grandes confédérations, dont certaines avec des vellétés révolutionnaires, a donné à l'État un pouvoir d'arbitrage très important.

## **LA SÉCURITÉ SOCIALE, LE PARITARISME CONTRARIÉ**

À la Libération, le Gouvernement provisoire de la République Française (GPRF) rétablit les confédérations qui obtiennent en outre des engagements sur la réorganisation de la vie économique et sociale du pays avec notamment en ligne de mire la gestion syndicale de la sécurité sociale. La Sécurité sociale devient, avec le préambule de la Constitution de 1946 qui est aussi celui de celle de 1958, une





valeur d'ordre constitutionnel. Dans son 11<sup>e</sup> alinéa, ce dernier indique que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Pierre Laroque, un des pères de la protection sociale française, avait, avant même la fin de la Guerre, défini avec justesse les missions de la Sécurité Sociale à l'occasion d'un discours prononcé le 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale. Il avait également souligné que « *La Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'il disposera en toutes circonstances d'un revenu suffisant pour assurer à lui-même et à sa famille une existence décente, ou à tout le moins un minimum vital [...] Si donc cette garantie, pour être vraiment complète, doit viser toutes les familles, il n'en est pas moins vrai que la sécurité sociale est avant tout la sécurité des travailleurs, des familles, qui tirent leurs revenus du travail d'un ou de plusieurs de leurs membres* ».

La Sécurité sociale est créée sur une base professionnelle. Elle est de nature assurantielle avec des cotisations salariales et patronales. La philosophie retenue est celle qui avait prévalu en Allemagne en 1879 sous Bismarck.

La Sécurité sociale qui couvre les risques maladie, accident du travail, retraite et famille a connu depuis sa création trois grandes périodes :

- 1945/1967 : une gouvernance élue par les assurés ;

- 1967/1996 : un paritarisme assumé sur fond d'interventionnisme de plus en plus appuyé de l'État ;
- À partir de 1996 : une étatisation croissante avec la création des lois de financement de la Sécurité sociale qui avaient été précédées de celle de la CSG, une contribution de nature fiscale.

Cette construction d'inspiration bismarckienne n'a pas empêché l'État d'être, dès le départ, un acteur majeur de la protection sociale en jouant plus ou moins directement sur le contenu des prestations et sur le montant des cotisations. Dans les faits, l'État assure la tutelle grâce à l'appui de la direction générale de la Sécurité sociale qui est alors rattachée au ministère du Travail et de ses déclinaisons régionales. Au niveau financier, le Ministère des finances exerce dès le début de l'aventure un contrôle. Pour Bruno Pallier, « *dès les premières années de fonctionnement, le mode d'organisation de la Sécurité sociale se traduit peu à peu par un tripartisme de fait* ».

Avec le dérapage des dépenses à la fin des années 60, l'État renforce sa présence dans la gestion de la protection sociale. Par ordonnances, en 1967, le gouvernement de Georges Pompidou décide de remplacer la caisse nationale de sécurité sociale, par la caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), gérant également les accidents du travail, la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en vue de séparer les risques et d'éviter des compensations jugées contraires à la responsabilisation des partenaires sociaux. Cette transformation s'accompagne de la fin des élections des représentants des





caisses au profit de leur désignation par les organisations représentatives. La répartition paritaire est alors immédiatement décriée par les syndicats qui y voient un renforcement inopportun du rôle du patronat. Les ordonnances de 1967 donnent une expression juridique aux branches de la Sécurité sociale.

Avec la succession des crises à compter de 1973, l'État est de plus en plus présent dans la gestion de la protection sociale même si, avec l'arrivée de François Mitterrand à la Présidence de la République, l'élection des représentants des caisses de Sécurité sociale est réactivée. Les élections du 19 octobre 1983 sont marquées par une forte abstention et par la dispersion des forces syndicales. L'abandon des élections aboutit à la restauration du paritarisme en 1994. Auparavant, en raison de l'accumulation des déficits de la Sécurité sociale et pour ne pas peser sur le coût du travail, Michel Rocard crée la Contribution Sociale Généralisée en 1991. La CSG vise initialement à financer la branche famille avec un taux fixé à 1,1 %. En 30 ans, cette contribution a été augmentée à sept reprises pour atteindre sur les revenus d'activité 9,2 %. En plus des prestations famille, elle finance désormais l'assurance maladie, la retraite et le chômage. Compte tenu du projet de loi déposé au mois de juin 2020, elle devrait financer à terme la dépendance. Par sa nature fiscale, ayant une assiette très large, la CSG a déconnecté en partie la protection sociale de sa base professionnelle.

## **LA MARCHÉ VERS L'ÉTATISATION**

Avec la réforme d'Alain Juppé de 1995, la gouvernance de la Sécurité sociale a profondément évolué. Le paritarisme se double d'un contrôle parlementaire qui discute et vote les projets de loi de

financement de la Sécurité sociale. L'État fixe directement le cadre financier général dans lequel s'inscrit la gestion des caisses en ayant la charge de l'élaboration de projets de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et en concluant des conventions d'objectifs et de gestion avec les caisses nationales de la Sécurité sociale. La création de la Contribution de Remboursement de la Dette Sociale (CRDS) en 1996 conforte le processus d'étatisation et de changement de nature de la protection sociale. Les déficits de la Sécurité sociale sont transférés à la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) qui est financée par des prélèvements de nature fiscale dont la CRDS. Le contribuable est ainsi appelé à financer indirectement des dépenses relevant des branches.

Le changement de nature de la protection sociale concerne également les dépenses. Le lien avec le statut professionnel se délite avec une forte demande d'universalisation des couvertures sociales. L'instauration de la CMU puis de la CMUC, remplacée depuis 2018 par la Protection Universelle Maladie (Puma), transforme en profondeur le modèle français d'assurance maladie. La mise en place de la complémentaire obligatoire pour les salariés et des zéros à charge y contribuent également. Ce ne sont plus les négociations entre les partenaires sociaux qui aboutissent à la création de nouveaux droits, ce sont les programmes des candidats à l'élection présidentielle. L'instauration du quinquennat et la personnalisation du pouvoir ont favorisé l'hégémonie de l'exécutif en ce qui concerne l'initiative sur le terrain social. Certes, certains engagements présidentiels résultent de propositions pouvant émaner d'une organisation



syndicale comme ce fut le cas pour le compte de pénibilité ou pour le projet de régime universel de retraite. Néanmoins, ces projets sont portés par le pouvoir politique sans être le fruit d'une négociation entre partenaires sociaux.

Le poids croissant des dépenses sociales, en France, plus du tiers du PIB, a conduit l'exécutif à en prendre les rennes. Cette prise de contrôle est intervenue au moment où son pouvoir sur l'économie a faibli en raison de la montée en puissance de l'Union européenne et de la mondialisation. À défaut d'orienter l'économie, les gouvernements ont privilégié le terrain social. Cet interventionnisme a l'avantage de pouvoir peser directement sur le niveau de vie des citoyens et donc des électeurs. Par ailleurs, les gouvernements confrontés au chômage de masse ont, depuis les années 80, mené des politiques de baisses ciblées des cotisations sociales afin de favoriser la création d'emplois. Cette immixtion dans la gestion de la Sécurité Sociale s'est accrue avec l'instauration des 35 heures entre 1999 et 2001 qui donna lieu à d'importantes exonérations afin de compenser une partie du surcoût pour les entreprises. Face à cette intrusion dans les comptes, la loi Veil du 25 juillet 1994 avait prévu que les exonérations de cotisations décidées par l'État soient intégralement compensées. Cependant, le gouvernement d'Édouard Philippe, en 2019, avec le retour attendu des excédents de la Sécurité sociale avait envisagé de mettre un terme à ce principe.

Si le paritarisme a été contesté comme mode de contrôle ou de supervision par l'État avec l'instauration de la Sécurité sociale, il n'a pas disparu. Une de ses expressions majeures a concerné la retraite complémentaire. Celle-ci est née

de l'insatisfaction des cadres et des ingénieurs dont les retraites prévues par le nouveau régime général étaient bien moins intéressantes que celles dont ils pouvaient disposer dans le cadre des régimes privés qui avaient été mis en place dans l'entre-deux-guerres. En 1945, 200 000 ingénieurs et cadres étaient couverts. Le 14 mars 1947, l'Association générale des institutions de retraites des cadres (Agirc) voit le jour par signature de conventions collectives donnant alors accès à une retraite complémentaire à ces salariés. Ce processus concerne également les non-cadres qui avaient accès à près de 600 dispositifs de couverture retraite et prévoyance. En 1957, par des accords de branches et d'entreprises sous l'égide de l'Union nationale des institutions de retraites des salariés (Unirs), un processus de fusion est engagé qui se matérialise, en 1961 par la création de l'Association des régimes de retraites complémentaires (Arrco). La Loi du 29 décembre 1972 a ensuite généralisé la retraite complémentaire à l'ensemble des salariés et anciens salariés affiliés à titre obligatoire au régime général de Sécurité sociale. La gestion de l'Agirc et de l'Arrco est pleinement assumée par les partenaires sociaux qui adaptent régulièrement les paramètres de ces régimes par répartition (valeur du point, âge de départ, montant des cotisations), et fixent les grandes orientations pour assurer l'équilibre financier des régimes (cf. accords de 1993, 1994, 1996, 2001, 2003, 2011, 2013, 2015...). Avec l'assurance-chômage jusqu'à la réforme de 2019, la retraite complémentaire a été le principal champ du paritarisme en France.



## DES RISQUES, DES BRANCHES ET DES RÉGIMES

Les risques sociaux sont assez simples à cerner. Il s'agit de la maladie, de l'incapacité de travailler en raison d'un handicap ou d'un accident, du chômage et de la retraite. Le risque lié à la perte de l'emploi a toujours été, en France, appréhendé de manière différente. Longtemps associée à la paresse, au refus de travailler, l'indemnisation du chômage a toujours été un sujet de tensions entre patronat et syndicats de salariés. Tout en ayant une gestion paritaire et des cotisations sociales prélevées par l'URSSAF, l'assurance-chômage n'a pas intégré la Sécurité sociale en 1945. *A contrario*, en France, la politique familiale a été insérée au sein de la Sécurité sociale quand *a priori* elle n'a pas de lien avec l'activité professionnelle des assurés. Elle relève plus d'une logique étatique d'autant plus qu'au fil des années les allocations ont été mises sous condition de ressources. La logique assurantielle a cédé la place à l'assistance. L'intégration de la politique familiale au bloc de la Sécurité sociale était avant tout une concession de l'État aux syndicats d'obédience chrétienne. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale et après un entre-deux-guerres, marqué par un processus de dénatalité, la politique familiale était considérée comme prioritaire.

La notion de risques appartient au lexique du secteur de l'assurance. Elle renvoie à l'idée d'aléa. Le risque n'est pas une certitude. Tout le monde, fort heureusement, n'est pas malade, accidenté, handicapé, au chômage ou à la retraite en même temps. Cet aléa permet d'opérer, par mutualisation, une redistribution entre les personnes qui ne

sont pas concernées au profit de ceux qui le sont.

La retraite est-elle encore un risque avec la progression de l'espérance de vie ? L'aléa n'a-t-il pas disparu ? Le fait qu'une personne âgée ne puisse plus accomplir son travail constitue un risque certes assez certain mais pouvant justifier le recours à une assurance professionnelle. Les cotisations versées par les actifs servent dans les systèmes par répartition à financer les pensions des anciens travailleurs tout en générant un passif social. Ce dernier n'est pas, dans les faits, juridiquement protégé.

D'autres risques peuvent être identifiés comme la dépendance. Ce risque concerne les personnes âgées en perte d'autonomie et qui ont donc besoin d'aides et de soins appropriés. Une autre définition plus large aurait pu être retenue en intégrant les personnes en situation de handicap. L'idée de distinguer la perte d'autonomie du fait de l'âge s'est cependant imposée.

Le risque de perte de logement ou le risque de baisse de revenus pourraient être également reconnus.

Les modalités de gestion des risques diffèrent selon les pays. Le modèle d'inspiration beveridgien s'est imposé dans de nombreux pays (Angleterre, États-Unis, Europe du Nord sauf la Suède). En France, certains risques relèvent de la gestion paritaire et d'autres de l'État. Le principe initial était que les risques assurables relevaient de la première quand ceux obéissant à une logique d'assistance étaient dans la sphère de l'État. La notion de dépenses contributives associées au statut professionnel et donc aux cotisations sociales est apparue en opposition aux



dépenses de solidarité financées par l'impôt.

Les risques peuvent donc être gérés directement par l'État. Logiquement, la notion de branche renvoie à une gestion autonome ou du moins qui en a l'apparence.

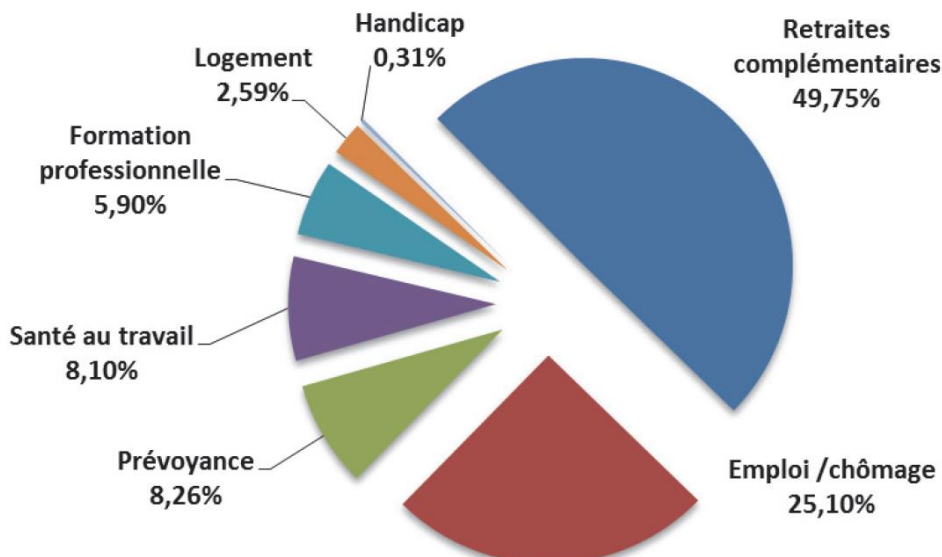
La notion de régime renvoie à la gestion directe des risques. Le régime général de la Sécurité sociale qui n'est pas général dans les faits concerne les salariés du privé qui ont été rejoints récemment par ceux de certaines entreprises sous statut et par les indépendants qui relevaient du RSI. À côté du régime général figurent d'autres régimes, les régimes des professions libérales, les régimes spéciaux, etc. À ces régimes, il faut ajouter les complémentaires qui prennent en charge une partie des risques (santé, retraite, prévoyance).

Cette répartition a volé en éclats avec l'évolution, en France, de la protection sociale. La distinction entre contributif et non contributif est devenue de plus en plus artificielle avec l'universalisation des couvertures sociales et avec l'instauration de la CSG qui est un impôt proportionnel sur le revenu.

Le paritarisme « pur » comprend les secteurs de la prévoyance et des retraites complémentaires qui représentent, ensemble, un peu plus de la moitié des sommes gérées paritairement (86 milliards d'euros).

Le « tripartisme de fait » a été conçu comme un système dans lequel l'État joue un rôle de tiers essentiel dans la construction de la norme ou dans la gestion. Il représente 54 milliards d'euros. Le quadripartisme correspond à la formation professionnelle soit près de 9 milliards d'euros.

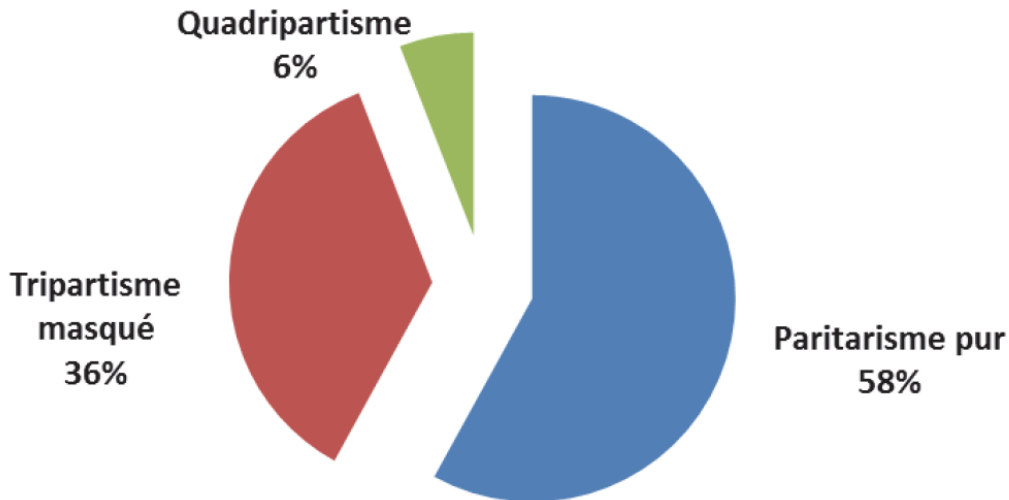
#### RÉPARTITION PAR SECTEUR DES DÉPENSES SOCIALES GÉRÉES PARITAIREMENT



Source : Rapport de mission d'information sur le paritarisme de l'Assemblée nationale (2016)



## RÉPARTITION DES DÉPENSES SOCIALES PAR TYPE DE GOUVERNANCE



Source : Rapport de mission d'information sur le paritarisme de l'Assemblée nationale (2016)

Le paritarisme, une réalité au niveau des branches

La vie sociale du pays passe par les négociations entre partenaires sociaux que ce soit au niveau des entreprises, des branches ou au niveau interprofessionnel.

Trois niveaux de négociation peuvent donner lieu à trois types d'accords :

- Des Accords Nationaux Interprofessionnels (ANI) ;
- Des accords collectifs de branche (ordinaires ou étendus, nationaux ou territoriaux) ;
- Des accords d'entreprise et accords d'établissement.

L'accord ou la convention de branche est un texte contractuel conclu par les représentants des salariés et des employeurs pour des entreprises d'un même secteur d'activité. Une convention peut être nationale, régionale ou départementale, catégorielle (par exemple pour les cadres) ou sectorielle. L'accord traite

l'ensemble des éléments relatifs aux conditions d'emploi et de travail, de la formation professionnelle et des garanties sociales.

La convention de branche régit notamment :

- l'exercice du droit syndical et la liberté d'opinion des salariés ;
- les conditions d'embauche et la vie du contrat de travail ;
- les éléments essentiels des classifications et des niveaux de qualification
- les éléments du salaire applicable pour chaque catégorie professionnelle ;
- les congés ;
- la formation professionnelle ;
- les modalités d'accès à un régime de prévoyance et/ou de frais de soins de santé ainsi que les couvertures à minima pour les salariés.

Ces dernières années, les accords interprofessionnels ont été sources



d'avancées sociales avec en particulier la généralisation des complémentaires santé pour les salariés. Les grandes décisions concernant l'AGIRC/l'ARCCO sont passées par des accords nationaux interprofessionnels. Au-delà de ces textes de portée nationale, souvent étendue à toutes les entreprises par l'adoption d'une loi au Parlement, les branches sont à l'origine également de nombreuses mesures sociales. Elles offrent l'avantage de la proximité et de se caler au plus près aux besoins des salariés. Des mécanismes de prévoyance et des

\*\*\*

\*\*

Dans un pays jacobin comme la France, le paritarisme a, à travers l'histoire, toujours été perçu comme suspect et de ce fait encadré ou contrôlé. Compte tenu du poids des dépenses sociales et de leurs conséquences sur la vie de la nation, les gouvernements ont, ces dernières années, eu tendance à réduire le champ d'intervention des partenaires sociaux. Le passage d'une société à la conquête de nouveaux droits à une société centrée sur les questions de gestion de ces droits et de limitation des déficits a également contribué au désengagement des partenaires sociaux des grands risques historiques. Le paritarisme, s'il est moins présent au niveau national, demeure vivant au niveau des entreprises et des branches.

services sont ainsi proposés de manière spécifique aux employés par exemple de la boulangerie. Cette vie sociale du quotidien est assez méconnue des médias, mais elle demeure extrêmement vive. Ainsi, selon les déclarations annuelles de données sociales (DADS) du Ministère du Travail, au 31 décembre 2015, 717 conventions collectives de branche – hors branches agricoles – couvrent 15,5 millions de salariés sur les 16,9 millions employés dans le secteur privé et dans le secteur public.

La succession de crises, dont la dernière liée au Covid-19, a révélé l'existence de nouveaux besoins sociaux pouvant être couverts de manière assurantielle avec une mutualisation au niveau professionnel. Les salariés ont pris conscience qu'ils pouvaient être privés de travail du fait de facteurs extérieurs à l'entreprise. Ils ont pu être empêchés de travailler en raison de l'arrêt de l'école de leurs enfants. Avec le vieillissement de la population, ils sont de plus en plus nombreux à devoir gérer la dépendance de leurs parents, ce qui constitue une contrainte de temps et d'argent. Les problèmes liés à la pénibilité ou au logement demeurent d'actualité et peuvent trouver des solutions au niveau des branches ou des entreprises.





Retrouvez la lettre et toutes les informations concernant le Cercle sur notre site : [www.cercledelepargne.fr](http://www.cercledelepargne.fr)

Sur le site, vous pouvez accéder à :

- L'actualité du Cercle
- Les bases de données économiques et juridiques
- Les simulateurs épargnement/retraite du Cercle

**Le Cercle de l'Épargne**, de la Retraite et de la Prévoyance est un centre d'études et d'information présidé par Jean-Pierre Thomas et animé par Philippe Crevel.

Le Cercle a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

Pour mener à bien sa mission, le Cercle est doté d'un Conseil Scientifique auquel participent des experts reconnus en matière économique, sociale, démographique, juridique, financière et d'étude de l'opinion.

**Le conseil scientifique du Cercle** comprend **Robert Baconnier**, ancien directeur général des impôts et ancien Président de l'Association Nationale des Sociétés par Actions, **Jacques Barthélémy**, avocat-conseil en droit social et ancien Professeur associé à la faculté de droit de Montpellier, **Philippe Brossard**, chef économiste d'AG2R LA MONDIALE, **Marie-Claire Carrère-Gée**, présidente du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), **Jean-Marie Colombani**, ancien directeur du Monde et fondateur de Slate.fr, **Jean-Paul Fitoussi**, professeur des universités à l'IEP de Paris, **Jean-Pierre Gaillard**, journaliste et chroniqueur boursier, Philippe Georges, président du conseil d'administration de la Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines (CANSSM), **Christian Gollier**, directeur de la Fondation Jean-Jacques Laffont - Toulouse Sciences Économiques, membre du Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA) et directeur de recherche à l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) à Toulouse, **Serge Guérin**, sociologue, Directeur du Master « Directeur des établissements de santé » à l'Inseec Paris, **François Héran**, professeur au Collège de France, ancien directeur de l'INED, **Jérôme Jaffré**, directeur du CECOP, **Florence Legros**, directrice générale de l'ICN Business School ; **Jean-Marie Spaeth**, président honoraire de la CNAMTS et de l'EN3S et **Jean-Pierre Thomas**, ancien député et président de Thomas Vendôme Investment.

Comité de rédaction : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez

#### **Contact relations presse, gestion du Mensuel :**

Sarah Le Gouez

0613907548

[slegouez@cercledelepargne.fr](mailto:slegouez@cercledelepargne.fr)



**AG2R LA MONDIALE**

