



HAL
open science

La réforme de l'Etat providence : la légitimité syndicale en question

Gilles Nezosi, Dominique Labbé

► **To cite this version:**

Gilles Nezosi, Dominique Labbé. La réforme de l'Etat providence : la légitimité syndicale en question. Journées du RT6 de l'Association française de sociologie (Protection sociale, Politiques sociales, Solidarité), Jan 2008, Grenoble, France. hal-00802471

HAL Id: hal-00802471

<https://hal.science/hal-00802471>

Submitted on 19 Mar 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Association Française de Sociologie
Journées du RT6 (Protection sociale, Politiques sociales, Solidarité)

Grenoble, 17-18 janvier 2008

La réforme de l'Etat providence : la légitimité syndicale en question

Gilles NEZOSI* Dominique LABBE**

* PACTE (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble) : gnezosi@yahoo.fr

** PACTE (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble) : dominique.labbe@iep-grenoble.fr

Résumé

Les syndicats français peuvent-ils contribuer à la réforme de l'Etat providence ? Après 1945, ils ont joué un grand rôle dans la mise en place de la Sécurité sociale mais ils en ont été progressivement dépossédés à partir des années 1960. Aujourd'hui ils ont perdu pratiquement tout pouvoir et toute influence dans les institutions de protection sociale qui sont gouvernées par une nouvelle technocratie (l'élite du welfare). Cette impuissance s'explique par l'émiettement du mouvement syndical et par la désyndicalisation. Moins d'un salarié français sur 12 est adhérent à un syndicat. Les syndicats tirent l'essentiel de leurs ressources des aides de l'Etat, des caisses de sécurité sociale et des grandes entreprises. Cette situation leur enlève pratiquement toute légitimité pour négocier, au nom des salariés, les réformes de la protection sociale.

Mots clefs : France – syndicats – protection sociale – partenaires sociaux – Etat providence.

Apparemment les syndicats (et les organisations patronales) n'ont jamais eu un rôle aussi important dans la société française. Outre le développement de la négociation collective à tous les niveaux, la gestion des institutions sociales leur est confiée et les réformes sociales sont négociées avec eux ou, du moins, ils sont largement consultés à leur propos.

Puisque les salariés forment les principaux contributeurs financiers et l'une des « cibles » majeures de la réforme de l'Etat providence, il semble logique d'associer leurs syndicats à la définition des mesures, puis à leur mise en œuvre. Cela signifie qu'on les considère comme les "représentants" des salariés et qu'ils ne seraient pas de simples "porte-parole" mais de véritables "mandataires" : quand ils s'engagent, ce seraient les salariés et les employeurs qui seraient engagés par leurs déclarations et leurs signatures.

Dans la plupart des grands pays industriels, ce schéma semble accepté car les adhérents fournissent aux syndicats leur légitimité, leurs moyens et leur indépendance. En cas de contestation de cette légitimité - par un autre syndicat ou par les employeurs ou par l'Etat - les salariés tranchent grâce à un scrutin (l'accréditation en Amérique du Nord). Cet ancrage social justifie la participation des syndicats à la gestion des institutions sociales et leur consultation quand il y a lieu de réformer ces institutions. On a pu également expliquer ainsi l'émergence d'un véritable "néo-corporatisme" (par exemple : Lehbruch 1995 ; Slomp 2000).

Ce schéma est-il applicable à la France ? Pour ce qui concerne les syndicats de salariés, deux éléments permettent d'en douter : leur impuissance face à la « crise de l'Etat providence » et la disparition des adhérents. Les organisations patronales sont d'ailleurs frappées des mêmes maux et les indications qui suivent peuvent très largement leur être appliqués.

I. Les syndicats et la crise de l'Etat providence

En premier lieu, depuis plus de 25 ans, les syndicats français ont manifesté une grande passivité face à ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de l'Etat providence ». Nous montrerons d'abord que les « partenaires sociaux » se sont laissés déposséder de leur rôle traditionnel de gestion et d'impulsion des principales institutions de protection et d'action sociale au profit de l'Etat et surtout d'une nouvelle technocratie incarnée par les dirigeants de caisse de Sécurité sociale. Nous verrons ensuite que toutes les réformes significatives leur ont été imposées sans qu'ils aient été capables d'avancer des contre-propositions ou d'organiser une opposition efficace. Nous illustrerons cette dépossession en examinant l'évolution du mode de gouvernement des différentes branches de la Sécurité sociale et les reconfigurations du rôle des différents acteurs qui les dirigent (partenaires sociaux, Etat, et « élite du welfare »).

Les ambiguïtés de la démocratie sociale

La Sécurité sociale repose sur une série d'ambiguïtés quant aux objectifs qui lui sont fixés et surtout aux acteurs qui doivent les mettre en œuvre. Leurs rôles et leurs influences vont évoluer au cours des trois périodes qu'a connu le système depuis sa création : la période de démocratie sociale, celle du paritarisme et celle, actuelle, de la crise de l'Etat providence.

L'Etat social créé en 1945 fonde sa légitimité sur « l'arithmétique de la dette », c'est une contrepartie aux sacrifices du temps de guerre. Cependant, le projet qui lui est fixé est peu clair. En effet, il s'agit de réaliser, grâce à la Sécurité sociale, un système solidaire, couvrant à terme toute la population française. Le mode choisi pour y parvenir repose sur une logique

assurantielle assise sur les seuls salariés et garantie par la perception de cotisations sociales. La porte d'entrée vers cette solidarité est donc relativement étroite et surtout exclusive. Elle est ainsi déléguée par les salariés à leurs ayants droits (femmes et enfants) qui ne disposent que par procuration de la sécurité offerte par le système.

Le choix de privilégier Bismarck plutôt que Beveridge répond à des motifs objectifs et concrets. L'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale pour les salariés du secteur privé rend possible la levée de cotisations sociales assises sur le travail. Il permet ainsi au système de couvrir très rapidement les risques maladies, famille et vieillesse en mobilisant des ressources abondantes tirées de l'essor sans précédent du salariat. La Sécurité sociale devient dès lors un des acteurs majeurs de la reconstruction sanitaire et sociale du pays.

Le choix de l'assurance a également pour conséquence l'entrée des salariés dans le gouvernement des caisses de Sécurité sociale. L'assise salariale du système rend la classe ouvrière – les « intéressés » - membre de droit de la communauté politique en lui conférant un rôle de gestionnaire et donc de responsable de fait de la Sécurité sociale. On parle d'ailleurs pour qualifier cette période pionnière de « démocratie sociale ».

Par le biais de cette « œuvre collective »¹ qu'il finance par ses cotisations, le monde ouvrier se trouve pour la première fois réellement intégré à un régime politique qui n'est pas fondamentalement modifié, mais qui reconnaît, dans la constitution de 1946, le droit à la Sécurité sociale. Le monde ouvrier devient comptable (*via* son financement et sa responsabilité politique) d'un pan particulièrement important de la société : la protection sociale. Ainsi, pour P. Laroque, « le plan de sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités » (Laroque 1946, p. 13).

Cependant, cette gestion des caisses est indirecte. C'est là une autre ambiguïté du système de Sécurité sociale. Les salariés délèguent leur pouvoir de représentation aux organisations syndicales. Ce choix d'une délégation de gestion est, à l'époque, légitimé notamment par la représentativité des syndicats. CGT et CFTC peuvent en effet compter sur près de 6 millions d'adhérents - soit la moitié des salariés -, la CGT en revendiquant à elle seule près de 5 millions (Prost 2006 ; Andolfatto & Labbé 1997 ; Andolfatto & Labbé 2006a).

Le lien est donc direct et la légitimité des syndicats de salariés semble incontestable. C'est d'ailleurs à cette époque que se constitue toute l'ossature des politiques sociales françaises. Certes, l'action des caisses de Sécurité sociale ne se construit pas *ex nihilo*, la Troisième République ayant déjà ébauché de nombreuses politiques sociales tant en matière de maladie, de retraite ou de famille. Ces dernières prennent un caractère obligatoire pour les salariés et systématique. Elles sont également mises en œuvre et systématisées souvent à l'initiative de militants syndicaux qui s'investissent fortement dans les caisses naissantes². Ils incarnent alors la direction politique mais leur action est proche des assurés, et leur proximité est grande avec les salariés des organismes en charge de les appliquer. Cette proximité entre le personnel et les administrateurs peut être efficace pour l'application des mesures prises par le conseil, mais elle peut également être un handicap pour la bonne marche des caisses lorsque les appareils syndicaux et politiques l'utilisent pour instaurer le clientélisme (Bonifay 1961).

L'époque particulière de l'après-guerre, favorable aux forces politiques de gauche, est

¹ Pour reprendre le titre du n° spécial d'*Espace social européen* consacré aux 50 ans de la Sécurité sociale (sept.-oct. 1995).

² Sur cet aspect assez méconnu de la mise en place des politiques sociales d'après-guerre, on pourra lire le livre consacré par Jean-Marie Moine au militant syndical lorrain René Boudot (Moine 1997).

également propice à la direction syndicale des caisses. En effet, la gestion directe du système de protection sociale par les syndicats de salariés est aussi justifiée par le discrédit des autres partenaires « naturels » (les patrons) et « historiques » (les organismes mutualistes)³.

Cependant, l'Etat n'est en rien absent, même s'il peut apparaître en retrait. En effet, La Sécurité sociale est certes confiée aux partenaires sociaux mais c'est l'Etat en est le véritable fondateur. De plus, une part non négligeable des modalités de fonctionnement du nouveau système reste de sa compétence réglementaire et législative.

Pourtant, malgré ces ambiguïtés de départ, les syndicats présentent la gestion des organismes de Sécurité sociale comme une conquête et une reconnaissance de la classe ouvrière. On comprend alors l'énorme charge symbolique de la Sécurité sociale. Elle signe non seulement la normalisation de la classe ouvrière - « qui camp(ait) dans la société sans y être casée », selon l'expression d'Auguste Comte (citée par Rigaudiat 2005) - et, par voie de conséquence, la reconnaissance officielle des syndicats comme partenaires incontournables dans le champ social.

2. *Le paritarisme*

Au fur et à mesure que la Sécurité sociale monte en puissance - tant par le nombre de personnes couvertes que par l'ampleur de ses prestations - la démocratie sociale s'efface pour être peu à peu remplacée par le paritarisme. Ce changement d'appellation n'est pas uniquement sémantique.

On commence à parler de paritarisme à partir des années soixante à un moment où la Sécurité sociale achève son essor. Les « pionniers », incarnés dans de nombreuses caisses par les militants syndicaux, laissent place à des « administrateurs » qui vont s'éloigner de la direction quotidienne des caisses pour jouer un rôle plus politique et institutionnel.

Le travail des partenaires sociaux s'organise alors en commissions (finance, action sociale, etc.) et les administrateurs se voient confier, de par leur statut politique, un rôle important de représentation et de défense des intérêts des caisses dans les nombreuses instances où elles doivent siéger (par exemple, les commissions diverses d'action sociale ou de développement social local pour les caisses d'Allocations familiales). A ces ressources politique et symbolique fortes (prise en compte de la voix des organisations syndicales dans l'élaboration et le suivi des politiques sociales), il faut ajouter les ressources matérielles importantes (heures de délégations, crédits de formation) dont disposent les organisations syndicales pour mener à bien leur action⁴.

Cependant, cette activité est de plus en plus dépendante des « services » qui préparent en amont tous les dossiers examinés par les administrateurs. Ainsi, au moment même où l'action des syndicats se politise et s'institutionnalise, on assiste à l'émergence des « techniciens », gestionnaires salariés des organismes de Sécurité sociale qui vont constituer peu à peu une véritable « élite du welfare ».

³ Pour les premiers, même s'ils ne sont pas écartés des conseils d'administration, l'accusation de collaboration mais également le contexte politique très favorable à la Libération aux forces politiques et syndicales de gauche les placent en position de retrait. Ainsi, même si la Sécurité sociale repose sur les cotisations salariales (et patronales pour la branche Famille), les chefs d'entreprises ne seront jamais représentés au prorata de leur participation financière. Quant à la mutualité, pour B. Valat, elle « fait figure [lors des discussions pour la mise en œuvre d'un système de Sécurité sociale] de mouvement archaïque, dépassée par l'évolution des idées, prisonnière d'une conception paternaliste et étriquée des rapports sociaux. On lui reproche sa vision sclérosée de la liberté, incompatible avec une véritable solidarité, qui est pourtant la justification du mouvement » (Valat 2001).

⁴ Sur cet aspect de l'action au quotidien des administrateurs, on ne dispose que de très peu d'études à part : Duclot 1998.

Cette dernière est constituée à la fois par les directions salariées, directement issue de la Sécurité sociale et par certains hauts fonctionnaires d'Etat. Les premiers sont passés par une école d'application fondée en 1960 (le Centre national d'Etudes supérieures de la Sécurité sociale - CNESSS). Ils maîtrisent à la fois les codes de l'institution mais également ses rouages. Ils vont faire de la Sécurité sociale une entreprise comme les autres en y transposant des méthodes de management, de gestion ou de ressources humaines quasi absentes jusque-là. Ils sont appuyés et surtout encadrés par les grands corps de l'Etat qui investissent directement la Sécurité sociale ou sa périphérie. Ainsi, depuis la réforme Jeanneney de 1967 portant création des caisses nationales de Sécurité sociale, ces caisses sont dirigées par des énarques. Par ailleurs, l'action quotidienne des organismes est de plus en plus supervisée par des hauts fonctionnaires, notamment ceux de la Direction de la Sécurité sociale et de l'Inspection générale des Affaires sociales. Ces nouvelles figures, qui s'érigent peu à peu en technocratie, vont gagner à la fois en autonomie vis-à-vis des administrateurs mais également en poids au fur et à mesure que l'institution se complexifie et que la nécessité d'une efficacité managériale et gestionnaire prend le pas sur le politique.

Les partenaires sociaux vont ainsi passer d'un rôle de « dirigeants actifs » prenant au quotidien des décisions sur l'activité des différentes branches, à une situation de « dirigeants politiques » certes garants du fonctionnement et des grands principes de la Sécurité sociale mais progressivement dessaisis de leurs prérogatives. La conséquence est leur éloignement du fonctionnement quotidien des caisses au fur et à mesure qu'elles deviennent des organismes de plus en plus sollicités par la population et que leur gestion se complexifie. Le paritarisme est donc une période de transition entre la période pionnière de construction du système et la période actuelle – celle de la crise de l'Etat providence – plus difficile à définir.

L'impuissance des syndicats face à la crise de l'Etat providence

Depuis 30 ans environ, l'affaiblissement du rôle et de la place des partenaires sociaux va encore s'accroître avec les déficits chroniques que connaît la Sécurité sociale.

Le mode de gouvernement ambigu de la Sécurité sociale peut fonctionner sans trop de heurts dès lors que la situation économique est bonne et que les rentrées de cotisations sociales lui permettent d'assurer sa fonction sociale. La situation devient difficile lorsque la crise économique s'installe. Non seulement la hausse importante du chômage à partir de la fin des années soixante-dix prive la Sécurité sociale de ses ressources de fonctionnement mais il l'oblige à jouer à plein son rôle redistributif.

Les déficits se creusent et surtout s'accumulent obligeant la Sécurité sociale à se réformer. Le système et principalement sa branche Maladie connaissent, en moyenne, un plan de réforme tous les 18 mois à partir de 1975. Or, les partenaires sociaux – spécialement les syndicats - n'en sont jamais à l'origine alors même que la réforme de 1967 les rend garants de l'équilibre financier des différentes branches. L'Etat échafaude des plans que les directions de caisses mettent en œuvre. Les partenaires sociaux sont gestionnaires mais n'assument pas ce rôle de garants puisqu'ils ne sont jamais à l'origine des mesures correctrices. De son côté, l'Etat décide sans pour autant assumer son rôle de gestionnaire.

Une sorte de *statu quo* s'installe ainsi jusqu'à la fin des années quatre-vingt dix au détriment de la lisibilité du mode de gouvernement de la Sécurité sociale, imposant progressivement l'image d'un gigantesque navire désemparé, sans capitaine ni pilote, image dont pâtit aujourd'hui encore la Sécurité sociale.

Quelques réformes, marquantes du point de vue de la gouvernance, vont faire évoluer le système sans clarifier entièrement les responsabilités. Deux d'entre elles sont particulièrement importantes. Celle de 1996 introduit le Parlement dans la conduite politique des affaires de la

Sécurité sociale ; la réforme Douste-Blazy de 2004 instaure un directeur général autonome vis-à-vis des partenaires sociaux. Si le gouvernement de la Sécurité sociale n'est guère plus lisible après ces réformes, elles sont autant d'étapes marquantes dans la lente perte de pouvoir des syndicats.

En enlevant notamment aux « conseils » leurs attributions « d'administration » et, plus concrètement, leur pouvoir de nomination des directeurs de caisses, la réforme Douste-Blazy met fin aux dernières prérogatives d'importance laissées au paritarisme. Elle consacre de surcroît une nouvelle figure : le Directeur général. C'est à ce dernier que revient désormais le pouvoir de nommer aux emplois de directeurs de caisses primaires mais également celle de négocier et de signer les nouvelles conventions avec les professionnels de santé⁵. Il officialise *de facto* l'indépendance des responsables d'organismes vis-à-vis des partenaires sociaux. Déjà effective, elle est aujourd'hui reconnue. Ils sont dorénavant dirigés par un directeur général nommé en conseil des ministres mais non révocable par lui. La « filière technocratique » est donc consacrée.

Cependant, cette réforme adoptée en août 2004 ne concerne encore que la seule branche Maladie. On se retrouve donc dans une situation politique paradoxale : la branche la plus importante de la Sécurité sociale fonctionne avec un système particulier mettant fin à l'unité du régime général. Cela n'améliore pas la lisibilité d'un système déjà bien opaque...

Cependant, la réforme de Philippe Douste-Blazy propose des pistes de déblocage en dessinant une voie alternative entre le système paritaire - qu'elle condamne en réduisant drastiquement ses attributions - et une étatisation que l'Etat ne peut politiquement assumer. La montée en puissance d'une nouvelle figure (le Directeur général) à qui l'on confie des compétences élargies correspond peut-être à cette troisième voie.

A ce nouveau niveau de contrôle, il faut en rajouter un autre, né avec les ordonnances Juppé de 1996 : le Parlement a désormais pour responsabilité d'élaborer la loi de financement de la Sécurité sociale, privant du même coup les partenaires sociaux d'une part supplémentaire et importante de leurs prérogatives. Le retour en force du Parlement peut être analysé comme une défaite supplémentaire du système paritaire. Outre le vote de l'Objectif de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) - introduit par la réforme Juppé de 1996 qui permet, pour la première fois, de fixer des règles de dépenses discutées en séance publique⁶ - le parlement voit ses attributions renforcées par la LOLF qui va se traduire par le vote d'ONDAM pluriannuels. Les assemblées se dotent également d'outils d'évaluation *via* les Missions d'évaluation et de contrôle des lois de la Sécurité sociale (MECSS).

On peut goûter tout le paradoxe d'une situation où l'Etat a joué contre un type de représentation novateur, assurée par les partenaires sociaux, pour le remplacer par celui, plus traditionnel, de la représentation parlementaire. Reste à savoir si ce changement était évitable et si, finalement, l'effacement de la citoyenneté sociale au profit de la citoyenneté politique n'est pas la sanction de l'impuissance des partenaires sociaux et principalement des syndicats.

En effet, durant toutes ces années de crise, les partenaires sociaux – et principalement les syndicats – ont semblé impuissants. Certes, ils ont été dépouillés petit à petit de leurs principales prérogatives jusqu'à la réforme de 2004 qui vide le paritarisme de sa substance. Cependant, les syndicats ont semblé incapables de peser sur les grandes orientations du système et, lorsqu'ils ont essayé de le faire, c'était comme force d'opposition et de

⁵ Sur le contenu de cette réforme et pour une description précise des attributions du directeur général, on pourra se reporter à l'article de P.-L. Bras (2004).

⁶ Même si ces ONDAM n'ont jamais été respectées depuis leur mise en œuvre en 1996...

dénonciation à un moment où ces orientations étaient déjà fixées par l'Etat⁷. Outre leur peu de prises sur la gestion des organismes, c'est la capacité d'initiative et la force de proposition des syndicats qui sont, ici, pris en défaut. La politique de financement de la Sécurité sociale en est une bonne illustration.

Financée à l'origine par les cotisations, on constate depuis le début des années 1990, une fiscalisation accrue de la Sécurité sociale. La mise en œuvre de la Contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 puis de la Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996 a porté la part fiscalisée des recettes de la Sécurité sociale à environ 40 %. La recherche de nouvelles sources de financement n'alourdissant pas le coût du travail et disposant d'une assiette plus large est symptomatique des évolutions de la protection sociale et de son éloignement de ses principes d'origine.

De moins en moins assis sur les cotisations et donc sur les revenus du travail – même s'ils demeurent majoritaires –, le financement de la Sécurité sociale est de plus en plus dépendant de l'impôt et donc de l'Etat pour garantir sa pérennité. De fait, cela entame la légitimité des partenaires sociaux fondée sur la gestion de cotisations perçues comme du salaire différé ; l'Etat, quant à lui, renforce sa position centrale et contourne leur influence.

Pour cela, il multiplie les modes d'intervention indirects. En interne, il fixe aux différentes branches des objectifs pluriannuels (*via* les Conventions d'objectifs et de gestion – COG) ou il institue des établissements publics intervenant directement sur les domaines de compétences de la Sécurité sociale, par exemple, les établissements chargés de rembourser la dette sociale (Caisse d'amortissement de la dette sociale créée en 1996), d'indemniser les victimes de maladies professionnelles (Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante constitué en 2001) ou de prendre en charge les prestations non contributives de Sécurité sociale en matière de retraite (Fonds de solidarité vieillesse opérationnel depuis 1993).

Cette nouvelle configuration contribue à renforcer la puissance publique. Elle se situe donc dans ce mouvement de fond mais sans pour autant le faire de manière directe et affichée. En effet, les grands objectifs des branches sont fixés par le biais de « conventions » et mis en œuvre par les directions d'organismes. Les nouvelles structures sont externes à l'Etat et gèrent des « zones intermédiaires » entre les attributions qui lui sont dévolues et celles à charge de la Sécurité sociale. On perçoit d'ailleurs ce statut intermédiaire dans leur mode de gouvernement : ces établissements sont dirigés par des conseils où siègent des fonctionnaires entourés ou non de représentants des partenaires sociaux présents en proportions variables. Ces établissements apparaissent également comme des hybrides par leur statut public sans rattachement direct à la fonction publique mais sans pour autant être sous la responsabilité des partenaires sociaux.

Cette nouvelle forme d'administration « paraétatique » ne fait pas illusion. Il s'agit d'une intervention de l'Etat dans la protection sociale peu visible car indirecte mais très prégnante. Elle complète d'ailleurs les autres formes d'intervention nées ces dernières années comme les groupements d'intérêt public (GIP) ou économiques (GIE) - que l'on retrouve dans divers domaines : l'assurance maladie avec le GIE Vitale, l'assurance vieillesse avec le GIP info retraite, etc. - ou les divers comités (comité d'alerte sur les dépenses de santé), conseils (Conseil d'orientation des retraites, Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie) et autorités (Haute autorité de santé) qui alertent ou éclairent les pouvoirs publics ou bien élaborent des dispositifs qui auront une incidence sur le fonctionnement quotidien des caisses. Certes, certaines de ces instances sont théoriquement autonomes par rapport à l'Etat, mais il

⁷ La meilleure illustration de cet état de fait étant les grèves de décembre 1995 et celles plus récentes d'octobre/novembre 2007 concernant la réforme des régimes de retraite.

en est l'initiateur et les syndicats y sont toujours réduits à la portion congrue.

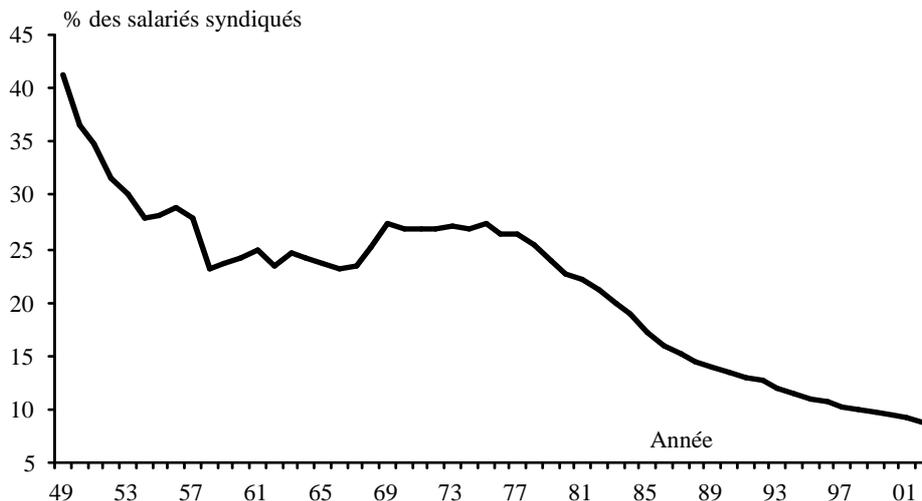
Aujourd'hui, les syndicats sont marginalisés au sein de la Sécurité sociale. Leur présence dans les conseils est une façade rappelant les valeurs fondatrices de la Sécurité sociale : la solidarité, la lutte contre la pauvreté, la proximité avec le public, etc. Cependant, leur pouvoir dans la mise en œuvre a depuis longtemps disparu et il ne demeure aujourd'hui qu'une "magistrature morale" que les directeurs de caisses peuvent éventuellement mobiliser lorsque les intérêts de leurs caisses ou de leurs branches sont menacés. Ainsi, les conseils sont particulièrement critiques envers les reconfigurations du réseau et la diminution demandées par l'Etat du nombre de caisses. On assiste donc à une alliance objective de nombreux conseils avec leurs directeurs pour lutter contre cette rationalisation. L'appel aux grands principes – la démocratie sociale, la défense des services publics – sont autant de discours qui ne peuvent masquer l'impuissance des syndicats.

Cette impuissance des syndicats s'explique essentiellement par la disparition des syndiqués, leurs divisions, le déclin de leur représentativité et leur dépendance vis-à-vis des aides publiques.

II. La désyndicalisation

On lit souvent que les syndicats français n'ont jamais eu beaucoup d'adhérents (par exemple, Amossé 2004)⁸. Il est exact que, avant 1914, il y avait peu de syndiqués en France : moins de 800 000 syndiqués dont 400 000 à la CGT (Andolfatto & Labbé 2006a). Dès 1917, une première vague d'adhésions porte la CGT à plus de 2 millions d'adhérents à la fin de 1919. Une autre vague plus considérable encore se produit en 1936, de telle sorte qu'en 1937-38, la moitié des salariés français sont syndiqués et que la CGT comporte à elle seule plus de 4 millions d'adhérents (Prost 2006). Contrairement aux deux vagues précédentes, celle qui suit la Libération résiste mieux et ouvre une nouvelle période (tableau 1).

Tableau 1. Evolution du taux de syndicalisation depuis la Libération



⁸ Pour la période 1945-1995, cette étude renvoie à nos travaux (spécialement : Labbé, 1996), mais elle réduit systématiquement de 20% les effectifs syndiqués depuis 1945 en prétendant que tel était le poids des retraités dans le mouvement syndical. En réalité, avant les années 1970, les retraités syndiqués étaient en nombre négligeable. Aujourd'hui, ils représentent 17% des effectifs de la CGT et 10 à 12% du total des syndiqués (Andolfatto & Labbé 2007b).

Un syndicalisme dynamique

Entre 1958 et 1978, plus du quart des salariés ont été syndiqués avec, même, une nette poussée entre 1967 et 1977 : pendant ces dix années, pratiquement 3 salariés sur 10 étaient syndiqués (Labbé 1996 ; Andolfatto & Labbé 2006a). Durant les années de croissance économique rapide des années 1950-60, la population active salariée française est passée de 13 à 18 millions et s'est profondément transformée. Le simple maintien du taux de syndicalisation implique donc un grand nombre d'adhésions supplémentaires. Autrement dit, durant les "trente glorieuses", le syndicalisme français a su s'adapter aux changements du salariat : féminisation, tertiarisation, montée du travail qualifié.

Certes le taux de syndicalisation était plus faible qu'en Allemagne, dans les pays scandinaves ou en Belgique, mais il était comparable à celui d'Amérique du Nord et il était nettement supérieur à celui de l'Italie, du moins jusqu'au début des années 1970. La faible syndicalisation actuelle n'est donc pas une fatalité française comme on le dit habituellement.

Pourquoi y avait-il autant d'adhérents ?

Jusqu'à la fin des années 1970, la principale activité des militants syndicaux consistait à apporter aux adhérents une aide individuelle contre les licenciements, les sanctions, les mutations arbitraires, les brimades et pour résoudre les multiples problèmes de la vie quotidienne au travail: conditions de travail, machines dangereuses, horaires incommodes, congés refusés, primes non payées... Comme indiqué ci-dessus à propos du démarrage des caisses de sécurité sociale, cette aide pouvait déborder largement le lieu de travail et s'étendait notamment aux démarches des assurés sociaux auprès des caisses de sécurité sociale. Cette fonction de "défense et recours" n'était guère appréciée par les militants politiques parce que coûteuse en temps, mais elle était acceptée car la tournée du DP était le moyen de collecter les cotisations et parce que des interventions efficaces permettaient de gagner des adhérents, des sympathisants et des électeurs. Cette activité était source d'une sorte de droit coutumier régissant la vie quotidienne au travail d'une manière beaucoup plus souple et plus efficace que le code du travail ou que la convention collective. Une certaine culture ouvrière y était associée qui a facilité l'intégration des jeunes, des ruraux déracinés puis des immigrés.

Le même schéma fonctionnait pour les caisses de sécurité sociale. La mise en place de ces caisses, leur gestion quotidienne et leur équilibre financier difficile – problème qui survient dès l'origine – n'auraient pas été possibles sans la présence des militants syndicaux et mutuellistes qui savaient allier la défense des intérêts des assurés avec le souci d'une saine gestion. Et leur disparition progressive de ces militants a profondément transformé la relation des salariés à leurs "assurances" (Laroque 1993 ; Moine 1997).

De la Libération à la fin des années 1970, malgré tous leurs défauts, les syndicats français ont donc été capables d'obtenir une adhésion assez fidèle de la part de millions de salariés. En effet, il apparaît que la durée moyenne de l'adhésion dépassait les 10 années (Croisat & Labbé 1992). Parmi ces syndiqués, une minorité significative a assuré des tâches bénévoles (confection et distribution de tracts, collectage des cotisations, distribution de la presse, tenue des permanences...).

A partir des années 1970, ce système disparaît progressivement et laisse place à un syndicalisme institutionnalisé et sans racines sociales.

Le déclin syndical

Depuis la fin des années 1970, la syndicalisation ne cesse de baisser, passant de 27% en 1976 à 7 % en 2005. En effet, il y a actuellement 1,9 millions de syndiqués en France dont environ 1,7 sont des actifs. Comme il y a 22,5 millions de salariés, le taux de syndicalisation est de

7,5%, le plus faible de tous les grands pays industrialisés. En plus, on est passé de 2 confédérations (CGT et CFTC) en 1945 à 7 aujourd'hui - CGT, CFDT, FO, UNSA, CFTC, CGC-CFE, SUD - ou 8 si l'on y ajoute la FSU (tableau II). La France est donc le grand pays industriel où il y a le plus d'organisations syndicales... et le moins de syndiqués.

Tableau II. Effectifs des syndicats français en 2001-2002 (Andolfatto-Labbé 2007b)

	Total adhérents
CGT	540 000
CFDT	450 000
FO	300 000
UNSA	130 000
FSU	120 000
CFTC	110 000
CGC	80 000
SUD	80 000
Divers non confédérés	50 000

Depuis 2003, plusieurs indices montrent que la désyndicalisation s'est poursuivie à un rythme assez élevé, spécialement chez les retraités. C'est particulièrement le cas de la CFDT qui, avec moins de 400.000 adhérents en 2006, se trouve à son niveau le plus bas depuis la "déconfessionnalisation" de 1964.

En résumé, jusqu'à la fin des années 1970, les syndiqués apportaient aux syndicats un ancrage social, une légitimité, des moyens financiers et la prise en charge d'un grand nombre de tâches bénévoles. D'où une question évidente : l'élection peut-elle remplacer ces ressources ? En effet, il semble y avoir un consensus général pour considérer qu'aujourd'hui les électeurs peuvent fournir ancrage social et légitimité aux syndicats (Hadas-Lebel 2006 ; Aurelli & Gautier 2006). Plusieurs éléments font douter de ces deux propositions. En premier lieu, le cumul systématique des mandats a permis le remplacement de la figure du militant bénévole par celle du "professionnel" de la représentation sociale (Guillaume & Mairet 2004), personnage qui n'est pas très populaire parmi les salariés. De ce fait, il est de plus en plus difficile de trouver des candidats pour les différentes élections qui se déroulent sur le lieu du travail (ce qui justifie l'instauration d'une "délégation unique" et l'allongement de la durée des mandats). Enfin et surtout, on assiste à une montée de l'abstention à tous les scrutins. Les prud'homales sont les plus connues, mais le même phénomène est enregistré partout car la participation électorale est un sous-produit de la présence syndicale sur le lieu du travail et elle décline rapidement quand cette présence disparaît (Labbé 1995, Labbé 2006). Au total, on aboutit à un paradoxe : les institutions représentatives du personnel et la négociation collective n'ont jamais connu un tel développement mais les salariés s'en désintéressent (Amossé 2006 ; Jacod 2007).

Quant aux moyens, les cotisations ont été remplacées par trois sources principales (Andolfatto-Labbé 2006c).

En premier lieu, il s'agit des mises à disposition de personnels, soit environ 40 000 équivalents temps plein pour les trois fonctions publiques, les grandes entreprises nationales et les organismes de sécurité sociale.

En second lieu, on trouve les subventions publiques (Etat et collectivités territoriales) et les prélèvements sur les caisses de sécurité sociale, les organismes paritaires, les mutuelles. Par

exemple, les prélèvements sur la formation permanente représentent des sommes supérieures à l'ensemble des cotisations perçues par les confédérations.

En troisième lieu, les syndicats sont financés par des prélèvements sur les comités d'entreprise et par les aides des entreprises. A ce sujet, notre dernière étude (Andolfatto & Labbé 2007b) démontre que environ 22% des cotisations encaissées par la CGT et 25% de celles encaissées par la CFDT ne sont pas payées par des adhérents en chair et en os (il en est probablement de même pour les trois autres confédérations). Cette proportion est d'environ 40% à la Poste-France Télécom et chez les cheminots ; elle est également considérable dans l'énergie, les banques et assurances, la grande distribution, la métallurgie... Autrement dit, dans ces secteurs, les employeurs versent des aides financières - directes ou indirectes - très importantes aux syndicats - au titre des "droits syndicaux" et du "défraiement de la négociation collective" - et les syndicats recyclent une partie de ces fonds sous forme de timbres confédéraux.

En conclusion

Les syndicats sont aujourd'hui extrêmement affaiblis dans leur rôle de gestionnaires des organismes de Sécurité sociale. Ils ont été à la fois marginalisés au profit d'une élite gestionnaire mais ils se sont eux-mêmes, en partie, placés dans la situation actuelle. En effet, alors même que les déficits sont apparus et se sont aggravés jusqu'à atteindre plusieurs milliards d'euros, ils sont restés passifs. Les décisions difficiles se sont faites sans eux ou à leur encontre mais jamais avec eux. Ils ont perdu successivement leur rôle de responsables puis de "gestionnaires" et n'occupent plus aujourd'hui qu'une sorte de magistrature morale - avec comme credo la « défense du service public de Sécurité sociale » - tout en ayant perdu la plus grande partie de la légitimité nécessaire pour l'exercer.

Pour autant, rien n'est venu combler cette place vacante.

L'Etat est longtemps apparu en retrait des affaires de la Sécurité sociale tout en dictant son cadre, ses modalités d'intervention et leurs évolutions.

L'élite du welfare est devenue aujourd'hui incontournable. Elle s'est même érigée en véritable technocratie introduisant au sein des organismes des principes de gestion et de management jugés indispensables. Mais elle demeure dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'Etat tant dans son recrutement que dans son activité quotidienne. De plus, elle ne dispose d'aucun relai dans l'opinion.

Ces ambiguïtés expliquent en partie l'illisibilité du système et surtout l'absence apparente de responsables. Cette situation permet aussi d'éclairer sous un autre angle, plus spécifique, la situation délicate dans laquelle se trouvent les syndicats et leur très grande difficulté à représenter et défendre les salariés français.

Le financement par l'Etat et les entreprises caractérisait autrefois les syndicats maisons. Aujourd'hui, cette pratique s'est généralisée. Les salariés s'en doutent, même s'ils ne soupçonnent pas l'ampleur de ces pratiques. Ce soupçon explique la baisse de popularité des syndicats, le déclin de la participation électorale, lors des élections professionnelles ou prud'homales, la montée des syndicats contestataires, le désintérêt des salariés envers le développement de la négociation collective.

A l'opposé, les bénéfices qu'en tirent les salariés ne sont pas évidents. De ce point de vue, l'évolution des conditions de travail fournit l'indice le plus intéressant. En France, on assiste depuis 25 ans à une dégradation continue des conditions de travail de la majorité des salariés du secteur privé, à une augmentation inquiétante des accidents du travail et des maladies professionnelles. Cette dégradation est confirmée par toutes les enquêtes (Askenazy 2004).

Pourtant, cette dégradation se déroule dans une indifférence générale : les pouvoirs publics, le patronat et les syndicats sont restés silencieux ; la presse s'en est désintéressée.

Tout s'est passé comme s'il y avait eu deux échanges inégaux.

Les salariés ont échangé une réduction (assez faible) du temps de travail, et quelques primes, en contrepartie d'une intensification et d'une flexibilité du travail souvent brutales. Ils ont également subi un alourdissement continu des cotisations obligatoires alors même qu'ils étaient contraints d'adhérer à des régimes sociaux complémentaires ou de souscrire à des assurances individuelles.

Les organisations syndicales ont gagné des ressources apparemment pérennes - sans commune mesure avec les maigres cotisations d'autrefois - une surface sociale et des positions non négligeables, notamment dans les administrations, les grandes entreprises et les organes de l'Etat providence. Cela explique le paradoxe d'un gonflement continu des appareils alors même qu'il y a de moins en moins de cotisants. En réalité, les syndicats ont payé ces "bénéfices" au prix fort : perte de leur ancrage social, dépendance vis-à-vis des chefs d'entreprise, des gouvernements et de l'élite du welfare, divisions et luttes de clans, impopularité croissante.

Cette situation enlève aux syndicats français toute légitimité pour négocier, au nom des salariés, les réformes sociales indispensables.

Cette situation illustre bien les fameux "effets indésirables" des politiques publiques. En effet, depuis près de 40 ans, tous les gouvernements ont voulu renforcer le mouvement syndical, en considérant que des syndicats puissants étaient une condition de la modernisation de l'Etat et des entreprises. Les aides et les privilèges de toute nature étaient censés bénéficier à l'ensemble des salariés concernés. En réalité, grâce notamment au cumul systématique des mandats et aux mises à disposition, ces "biens collectifs" ont été privatisés par quelques professionnels de la représentation qui ont poussé dehors les militants et les adhérents.

Au fond, les dégâts collatéraux sont probablement plus importants encore. Comme le notait H. Hatzfeld, "la démocratie se nourrit de la relation qui unit le peuple et ceux qui décident pour lui. Seuls les militants des partis, des syndicats, des mutuelles, des associations peuvent faire en sorte que cette relation reste vivante et féconde" (Hatzfeld 1999).

Bibliographie

- Amossé T. (2004). "Mythes et réalités de la syndicalisation en France". *Premières synthèses*. n° 44-2, octobre 2004.
- Amossé T. (2006). "Le dialogue social : une intensification de l'activité institutionnelle, des salariés faiblement engagés". *Premières Synthèses*, 39.1, septembre 2006.
- Andolfatto D. dir. (2007). *Les syndicats en France*. Paris : La Documentation française.
- Andolfatto D. et Labbé D. (1997). *La CGT. Organisation et audience depuis 1945*. Paris, La découverte.
- Andolfatto D. & Labbé D. (2006a). *Histoire des syndicats 1906-2006*. Paris: le Seuil.
- Andolfatto D. & Labbé D. (2006b). "La transformation es syndicats français. Vers un nouveau modèle social ?". *Revue française de science politique*. 56-2, avril 2006, p 281-297.
- Andolfatto D. & Labbé D. (2006c). "Aider les syndicats français ?". *Le débat*. 142, novembre-décembre 2006, p. 119-132.
- Andolfatto D. & Labbé D. (2007a). *Sociologie des syndicats*. Paris : La Découverte (Première édition : 2000).
- Andolfatto D. & Labbé D. (2007b). *Les syndiqués en France*. Paris : Liaisons sociales.
- Askenazy P. (2004). *Les désordres du travail*. Paris : Le Seuil.

- Aurelli P. & Gautier J. (2006). "Consolider le dialogue social". Avis adopté par le Conseil économique et social, 28-29 novembre 2006. *Journal officiel*. 4 décembre 2006.
- Becker H.-S. (1985). *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*. Paris : Métailié.
- Bonifay C. (1961). *Les problèmes d'autorité et de personnel dans la structure de la Sécurité sociale, Dynamique administrative et stratégie sociale*, Paris, Union nationale des caisses d'allocations familiales.
- Bras P.-L. (2004). "Notre système de soins sera-t-il mieux gouverné ?". *Dr. soc.*, n°11, novembre 2004.
- Croizat M. & Labbé D. (1992). *La fin des syndicats ?* Paris : L'Harmattan.
- Duclos L. (1998). Le paritarisme au quotidien, La médiation du conseil d'administration dans la production du service public", *Recherches et Prévisions*, n°54.
- Hadas-Label R. (2006). *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*. Rapport au Premier ministre. Paris : La Documentation française.
- Guillaume C. & Mairet B. (2004). "Les élus de comités d'entreprise : de l'institutionnalisation à la professionnalisation". *Revue de l'IRES*. 44, 2004-1, p. 39-65.
- Hatzfeld H. (1999). "Postface" in Moine Jean-Marie. *René Boudot : le feu sacré*. Metz : Serpenoise, p. 255-257.
- Jacod O. (2007). "Les institutions représentatives du personnel : davantage présentes, toujours actives, mais peu sollicitées par les salariés". *Premières Synthèses*. 05.1, février 2007.
- Labbé D. (1995). *Les élections aux comités d'entreprise (1945-1993)*. Grenoble, CERAT.
- Labbé D. (1996). *Syndicats et syndiqués en France depuis 1945*. Paris : l'Harmattan.
- Labbé D. (2006). *Cinquante ans d'élections aux commissions administratives paritaires*. Grenoble-Nancy : Pacte-Irénée.
- Lallement M. (2000). *Sociologie des relations professionnelles*. Paris : La découverte.
- Labbé D. & Nezosi G. (2007). "Négociation collective, paritarisme et démocratie sociale". In Andolfatto D. (dir). *Les syndicats en France*. Paris : La Documentation française.
- Lallement M. (2007). *Le travail. Une sociologie contemporaine*. Paris : Gallimard.
- Laroque P. (1946). "Le plan français de Sécurité sociale". *Revue française du travail*, n° 1, p. 13.
- Lehmbruch G. (1995). "Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique". In Le Galès P. et Thatcher M. *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*. Paris : l'Harmattan, p 69-90.
- Moine J.-M. (1997). *René Boudot : le feu sacré*. Metz : Serpenoise, p. 255-257.
- Neveu E. (1996). *Sociologie des mouvements sociaux*. Paris : La découverte.
- Gilles N. (2005). « La gouvernance de la Sécurité sociale ». *Problèmes politiques et sociaux*. n° 913.
- Gilles N. (2000). "La crise du paritarisme". *Problèmes politiques et sociaux*. n°844.
- Palier B. (2002). *Gouverner la sécurité sociale*. Paris : PUF.
- Pignoni M.-T. & Tenret E. (2007). "Présence syndicale : des implantations en croissance, une confiance des salariés qui ne débouche pas sur des adhésions". *Premières Synthèses*. 14.2, avril 2007.
- Prost A. (2006). *Autour du Front populaire : aspects du mouvement social au XXe siècle*. Paris : Seuil.
- Rigaudiat J. (2005). « A propos d'un fait social majeur : la montée des précarités et des insécurités sociales et économiques ». *Dr. soc.*, 2005, p. 243.
- Saurugger S. & Grossman E. (2006). "Les groupes d'intérêt français : transformation des rôles et enjeux politiques". *Revue française de science politique*. 56-2, p 197-204.
- Slomp H. (2000). *Les relations professionnelles en Europe*. Paris : Les Editions de l'Atelier.
- Valat B. (2001). *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*. Paris : Economica.