

Mehdi Arrignon



Politique

Les politiques sociales sous Macron

**LE BILAN
DU QUINQUENNAT**

Les politiques sociales sous Macron

Emmanuel

Macron est-il le « président des riches » ? À la lumière de son action, un chercheur en science politique dégage les grandes lignes sociales du quinquennat.

Pendant le mandat 2017-2022, plusieurs projets de lois ont concerné la protection sociale, au point que tous les piliers traditionnels de l'État-providence ont fait l'objet de plans spécifiques : protection chômage, assurance maladie, retraites, politiques familiales, lutte contre la grande pauvreté, etc.

En s'appuyant sur une enquête et des entretiens inédits au sein du secteur social, Mehdi Arrignon dresse un bilan des réformes menées à terme ou modifiées avec la crise, et les replace dans les débats généraux sur l'État providence.

Inspirations historiques, choix alternatifs, préoccupations citoyennes dans le cadre de la présidentielle, le livre permet aux citoyens comme aux spécialistes de se faire une idée plus précise du bilan, de mieux connaître les groupes sociaux qui ont gagné, ou perdu, et de trancher sur les choix d'action publique qui ont été faits depuis 2017.

Collection politique en plus

19,00 €
TTC France

Mehdi Arrignon est docteur, maître de conférences et chercheur en science politique. Actuellement rattaché à l'Université Grenoble Alpes, il enseigne les politiques économiques et les politiques sociales comparées.



9 782706 151668

Presses universitaires de Grenoble
15, rue de l'Abbé-Vincent - 38600 Fontaine
ISBN 978-2-7061-5166-8

Les politiques sociales sous Macron



Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

Adaptation de couverture : Corinne Tourrasse, d'après une création de Jean-Noël Moreira
Relecture et mise aux normes orthotypographiques : Rose Mognard

Maquette intérieure : Catherine Revil

Mise en page : Soft Office

© Presses universitaires de Grenoble, février 2022

15 rue de l'Abbé-Vincent 38600 Fontaine

ISBN : 978-2 -7061-5166-8

© UGA éditions, février 2022

Université Grenoble Alpes

CS 40700 F-38058 Grenoble cedex 9

ISBN : 978-2-3774-7333-5

Mehdi Arrignon

Les politiques sociales sous Macron

La collection «Politique en + » est dirigée par Pierre Bréchon.

DANS LA MÊME COLLECTION

- P. Bréchon, *Les élections présidentielles françaises*, 2022
- D. Andolfatto et D. Labbé, *Anatomie du syndicalisme*, 2021
- X. Marc et J.-F. Tchernia (dir.), *Étudier l'opinion*, 2^e édition, 2018
- D. Deschaux-Dutard, *Introduction à la sécurité internationale*, 2017
- G. Derville, *Le pouvoir des médias*, 4^e édition, 2017
- F.-M. Poupeau, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, 2017
- A. Faure, *Des élus sur le divan. Les passions cachées du pouvoir local*, 2016
- J. de Maillard et D. Kübler, *Analyser les politiques publiques*, 2^e édition, 2015
- G. Villeneuve, *Les débats télévisés en 36 questions-réponses*, 2013
- P. Bréchon (dir.), *Enquêtes qualitatives, enquêtes quantitatives*, 2011
- N. Dompnier, *Les élections en Europe*, 2011
- P. Teillet, *Jours de la Cinquième République*, 2011
- H. Oberdorff, *La Démocratie à l'ère numérique*, 2010
- S. Cadiou, *Le Pouvoir local en France*, 2009
- J.-P. Burdy et J. Marcou, *La Turquie à l'heure de l'Europe*, 2008
- J. Barou, *La Planète des migrants. Circulations migratoires et constitution de diasporas à l'aube du XXI^e siècle*, 2007
- X. Marc, J.-F. Tchernia (dir.), *Étudier l'opinion*, 2007
- P. Warin, *L'Accès aux droits sociaux*, 2006
- J.-L. Chabot, *Histoire de la pensée politique. Fin XVIII^e-début XXI^e siècle*, 2^e édition, 2006
- P. Bréchon, *Comportements et attitudes politiques*, 2006
- J.-Y. Moisseron, *Le Partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, 2005
- S. Pionchon, G. Derville, *Les Femmes et la politique*, 2004
- André D. Robert, *Le Syndicalisme enseignant et la recherche. Clivages, usages, passages*, 2004
- J.-L. Chabot, *Introduction à la politique*, 2003
- P. Bréchon, *Les Grands Courants de la sociologie*, 2000
- B. Denni, P. Lecomte, *Sociologie du politique. IEP, Droit, Sciences éco*, tome I et tome II, 1999

Introduction

Il y a des décennies maintenant que l'on parle de la réforme de l'État ou de l'action publique, il ne faut pas désespérer collectivement de poursuivre ce chemin. [...] Un constat simple était au cœur de mon projet présidentiel et je vous le rappelais tout à l'heure : celui de la défiance, peut-être plus marquée dans notre pays qu'ailleurs. Défiance entre les citoyens et ceux qu'on appelle, souvent dans un résumé trop rapide, les élites. S'il est évidemment plusieurs explications à ce phénomène, un facteur pour moi les emporte tous, c'est le décalage entre le dire et le faire, entre les mots et les choses. [...]. Notre rôle, le cœur de l'action publique, n'est pas de prendre des normes. C'est de contribuer à changer des vies.

Emmanuel Macron, *Déclaration sur la réforme de l'État*, 8/04/2021

Ce discours du président de la République ne parle pas d'État-providence et ne devrait pas nous intéresser *a priori*. Pourquoi commencer par cet extrait alors ? D'abord parce qu'il permet de circonscrire ce qu'abordera directement le livre et ce qu'il ne traitera pas. Nous ne parlerons pas de transport, ou d'énergie, mais bien des régimes de solidarité. Il y eut sous ce mandat assez de réformes concernant le chômage, la retraite, la santé, la famille, la pauvreté, pour qu'un bilan social soit déjà un défi.

Commencer par ce discours d'Emmanuel Macron permet aussi de ressentir, déjà, une certaine vision de l'État et de son rôle aux côtés du marché, des associations, des citoyens. Nous définirons dans cette introduction ce qu'est l'action publique, nous détaillerons ce qu'est une politique sociale. Et nous constaterons que les réformes depuis 2017 apprennent beaucoup des liens entre sphère publique et domaine marchand.

Commencer par ce discours d'Emmanuel Macron c'est, surtout, démarrer par une promesse : l'annonce que les réformes qui avaient été esquissées seront tenues ; la promesse de réduire « le décalage entre le dire et le faire ». La pratique du gouvernement pendant le quinquennat a-t-elle correspondu à ce qui avait été annoncé ? Des éléments de contexte ont-ils fait varier les réformes des projets initiaux ?

Pour répondre à ces questions, il va falloir procéder avec méthode. La problématique générale de l'ouvrage sera celle-ci : dans quelle direction la protection sociale française a-t-elle été orientée durant le mandat d'Emmanuel Macron de 2017 à 2022 ? Dans l'introduction, nous allons définir ce que sont les politiques publiques. Nous allons ensuite présenter la méthodologie à laquelle nous avons recouru. Nous présenterons enfin le plan de l'ouvrage et les principales étapes de la démonstration.

Définir les politiques publiques

D'où viennent les politiques publiques ? Les travaux classiques de science politique apprennent que les politiques publiques ne sont pas le résultat mécanique de la « volonté générale » telle qu'elle s'exprime par les résultats électoraux¹ : des logiques de fonctionnement internes à l'administration, des intérêts portés par des groupes sociaux, des effets de résistance peuvent influencer de manière déterminante sur l'action publique. Les politiques publiques ne sont donc pas des réponses évidentes à un problème ou à une demande simple : elles sont le résultat d'activités complexes, « un phénomène social et politique² » qu'il faut étudier en tant que tel.

Pour Grawitz, Leca et Thoenig, les politiques publiques sont « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité

1. Muller P., Palier B. & Surel Y., « L'analyse politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005.

2. Thoenig J.-C., « Politique publique », in Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 420-427.

gouvernementale³ ». Dans la lignée des théories wébériennes sur l'État comme monopolisation de la violence légitime, cette définition désigne un agent à l'origine des décisions et elle souligne que les politiques publiques sont les effets de cette action. Cette définition peut être complétée par celle de Thomas Dye : les politiques publiques sont « ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire⁴ ». Cette formule souligne le rôle des décisions non prises, des « non-actes », à savoir ce que les responsables refusent ou évitent de faire. Jacques Commaille ajoute qu'il faut prendre en compte les acteurs privés et publics « agissant conjointement dans des interactions multiples au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational⁵ ». Si plusieurs acteurs sont en concurrence pour réussir à imposer leur définition des problèmes prioritaires et des solutions, alors il faut étudier les relations de conflits et de pouvoir – et ce sont les questionnements-types de l'analyse des politiques publiques qui connaissent un déplacement : y a-t-il des acteurs dominants (politiques, économiques, syndicaux) dans la négociation d'une réforme ? Comment se nouent et évoluent les rapports de force en matière de régulation du travail ou de santé – en période de crise sanitaire et économique telle que nous l'avons connue depuis mars 2020, par exemple ? Une dernière définition permet le mieux d'intégrer le rôle des représentations et des idées en concurrence dans l'étude des politiques publiques : « Les politiques publiques sont beaucoup plus que des processus de décision auxquels participent un certain nombre d'acteurs. [...] Les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu⁶. » Analyser des politiques publiques, c'est

3. Grawitz M., Leca J. & Thoenig J.-C., « Les politiques publiques », in Grawitz M. & Leca J. (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, tome n° 4.

4. Dye T. R., *Understanding Public Policy*, EngelwoodCliffs, Prentice-Hall, 1978.

5. Commaille J., « Sociologie de l'action publique », in Boussaguet L. et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques.*, op. cit., p. 599.

6. Muller P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2008, p. 59.

donc étudier des alternatives écartées⁷, des pratiques et des institutions qui cadrent l'action publique.

Les institutions peuvent être de plusieurs types, et les trois néoinstitutionnalismes permettent de les envisager de la manière la plus complète possible⁸. Pour les néoinstitutionnalistes historiques, les décisions passées ont une influence durable sur les actions ultérieures. En développant des routines et des procédures, les pratiques administratives rendent de plus en plus difficile l'expérimentation de chemins alternatifs. Pour les néoinstitutionnalistes du choix rationnel, les institutions fixent les règles du jeu dans lesquels peuvent s'inscrire des comportements maximisateurs. On peut relever que même à l'intérieur de ces cadres, les décideurs ne sont pas parfaitement libres : non seulement les institutions actuelles et passées préorientent les décisions, mais les préférences actuelles sont elles aussi sous contrainte. Le néoinstitutionnalisme sociologique considère comme des institutions à la fois les règles juridiques qui encadrent les décisions, mais aussi les valeurs, les normes et les représentations des politiques publiques. Adopter une approche sociologique en matière d'action publique, c'est donc tenter de comprendre les choix faits au cours d'une période (ici, pendant le quinquennat Macron) et ce qu'ils peuvent révéler des modes de pensée, des manières dominantes de voir et d'agir au sein du secteur qui nous intéresse (ici, les politiques sociales).

Établir la méthode d'enquête

Ce livre est centré sur le mandat d'Emmanuel Macron. Comment avons-nous travaillé ? Nous avons d'abord étudié les politiques sociales par le biais des publications et données officielles de l'INSEE, de la DARES, des enquêtes valeurs EVS et ESS que nous présenterons dans le corps du texte. C'est ensuite l'analyse d'entretiens semi-directifs auprès

7. Bourdieu P., « Esprits d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96, 1993, p. 49-62.

8. Hall P. & Taylor R., « La science politique et les trois néoinstitutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, 1997, p. 469-496.

de responsables administratifs du secteur social (n = 28) qui a permis d'étudier plus finement le sens de l'action publique⁹. Les personnalités rencontrées étaient liées aux politiques sociales, depuis le pouvoir exécutif jusqu'aux agents chargés de la mise en œuvre. Au niveau central, c'est auprès des ministères sociaux et du Travail, mais au sein également des cabinets ministériels, que les entretiens ont été menés. Au niveau déconcentré et décentralisé, trois départements ont été sélectionnés : l'Isère, la Seine-Saint-Denis, l'Ardèche. Les problématiques sociales et leur intensité y sont polarisées : d'après l'INSEE, le taux de pauvreté était de 14,4 % en Ardèche, 11,3 % en Isère, 28,4 % en Seine-Saint-Denis en 2018¹⁰. Notre objectif dans ce livre ne sera pas de détailler plus avant les spécificités ni de comprendre la reproduction des inégalités urbain/rural, ce qui a fait l'objet d'autres publications¹¹. Ce que nous pouvions faire en revanche, c'était sélectionner des terrains diversifiés pour ne pas être dépendant d'une focale stato-centrée ou d'un point de vue territorial biaisé. La consigne a été posée de manière similaire à chaque entretien : « J'aimerais que vous me parliez des politiques sociales sous le quinquennat actuel. » Cette consigne permettait d'évaluer progressivement les convictions des enquêtés concernant le marché du travail, les problèmes et les objectifs sociaux, les instruments pensés comme souhaitables et efficaces. En parlant des « politiques sociales », la consigne invitait à un état des lieux de la manière dont le sujet était appréhendé par les structures politiques et administratives, plutôt que d'imposer à l'enquêté de donner immédiatement son avis. Suite à la consigne, la grille d'entretien comportait huit rubriques et des relances permirent de limiter l'imposition d'angle et de problématique. Pour tester la solidité des propos et savoir si l'on pouvait y accorder du crédit, nous avons utilisé la technique du test de fiabilité consistant à opposer des contre-arguments parfois tirés de nos recherches bibliographiques, parfois d'entretiens croisés, parfois simplement de « logique et de bon

9. Pinson G. & Sala Pala V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, p. 555-597.

10. Source : INSEE, Comparateur de territoire. Seuil à 60% du revenu médian.

11. Arrignon M., *Sociologie et politiques urbaines*, Paris, Bréal, 2020.

sens¹² ». Une fois l'entretien suffisamment avancé, « le chercheur peut même jouer de [la] multiplication des sources d'information dans un milieu d'interconnaissance pour faire dire à ses interlocuteurs ce qu'ils auraient préféré ne pas dire¹³ ». Concevoir l'entretien comme un jeu à plusieurs temps permet de laisser à l'enquêté l'initiative des thématiques et des sujets de préoccupation qui lui sont propres dans un premier temps, pour ensuite tester des hypothèses et recouper des informations. À la fin de l'entretien, alors que les principaux arguments ont été recueillis, la position de l'enquêté devient plus claire et l'enquêteur peut prendre le risque de dévoiler une de ses hypothèses, car il sait qu'elle n'influera que sur les dernières minutes de l'échange : c'est l'hypothèse de conclusion. Pour pouvoir évaluer le positionnement immédiat de l'enquêté – et les discordances éventuelles entre le début et la fin d'un entretien –, les modalités de prise de contact ont été strictement préparées¹⁴ ; le premier entretien a eu lieu le 11 juin 2020 et le dernier le 16 juillet 2021¹⁵. Il est temps d'en présenter le contenu, et celui du livre.

Prévoir le plan et annoncer les étapes de la démonstration

Comment les politiques sociales ont-elles évolué sous le mandat d'Emmanuel Macron de 2017 à 2022 ? La démonstration sera organisée en trois temps.

La première partie, la plus rapide, permettra de faire un état des lieux des politiques sociales avant la présidence Macron. En effet, pour pouvoir attester de changements éventuels au cours du quinquennat, il fallait connaître la situation qui préexistait, identifier les traditions des politiques sociales françaises jusqu'en 2017. Ce quinquennat

12. Cohen S. (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 1999, p. 43.

13. Pinson G. & Sala Pala V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », art. cit., p. 585.

14. Chamboredon H. *et al.*, « S'imposer aux imposants », *Genèses*, vol. 16, 1994.

15. La liste des entretiens est fournie en annexe.

s'est-il inscrit en rupture ou en continuité ? La première partie du livre pourra être observée comme une photographie de la protection sociale au moment où Emmanuel Macron accède à la présidence. Elle pourra aussi être utilisée de manière spécifique par des enseignants sur l'histoire des politiques sociales, ou des étudiants qui souhaitent connaître le fonctionnement de notre État-providence dans tous les domaines : protection maladie, retraite, chômage et risques professionnels, famille, pauvreté.

La deuxième partie débutera avec le programme social de Macron en 2017 et s'achèvera à la fin du quinquennat. L'objectif sera d'exposer les changements législatifs ayant trait à la protection sociale, mais aussi d'explorer les choix et les projets reportés. Organiser cette partie de manière chronologique permettra de rentrer dans l'épaisseur des décisions, et ne pas supposer un macronisme impassible face au contexte : les politiques sociales ont aussi été menées sous l'effet de négociations, elles ont rencontré des oppositions qui permettent de mieux comprendre l'évolution des débats à leur égard. La question des crises sanitaires, économiques et sociales sera ici centrale ; si le livre se lit bien sûr de manière linéaire, un lecteur intéressé par le rappel des décisions de protection sociale sous ce quinquennat pourra se reporter à cette partie 2 spécifiquement.

La troisième partie proposera une prise de recul théorique pour confronter les faits aux cadres d'analyse plus généraux de la science politique. L'action publique apparaît bien souvent au citoyen et aux lecteurs non spécialisés comme foisonnante, parfois contradictoire, et s'il est souhaitable de monter en généralité, le bilan est difficile. La troisième partie s'y essaiera. Elle sera organisée selon des axes thématiques (objectifs des politiques publiques, instruments, conséquences pour le système français de protection sociale). Les entretiens seront utiles dans cette troisième partie, en ceci que notre méthode vise à révéler des valeurs dominantes : que nous apprennent les changements sous ce quinquennat en matière d'État-providence, de conception de la justice sociale, de rapport à la solidarité ? Autant d'enjeux importants que nous proposerons de traiter dans la troisième et dernière partie de l'ouvrage.

Partie 1

Les politiques sociales jusqu'à Macron

À l'aube du quinquennat Macron, une protection sociale dans quel état ?

Pour dresser un état des lieux de la protection sociale avant l'élection d'Emmanuel Macron, nous suivons une présentation par type de « risque » social. François Ewald explique que c'est la réflexion en termes de risques collectifs qui a permis de penser la protection sociale depuis la fin du XIX^e siècle¹. La période antérieure au XIX^e siècle et à l'avènement des protections collectives laissait en effet le travailleur dans l'incertitude permanente, incertitude à laquelle ne pouvait répondre que la prière solitaire. Ewald le dit bien : « pendant longtemps, on a mutualisé les risques à travers l'Église et la religion : on répondait au risque par la Providence² ». Mais il identifie une rupture : « Cette réponse s'est épuisée en 1755 avec le tremblement de terre de Lisbonne. Par un phénomène de dissolution soudaine, une manière commune de vivre les événements est devenue impossible : celle de l'optimisme leibnizien. Dès lors, on dira que c'est la nature et l'imprévoyance humaines qui sont les causes de nos malheurs et non la volonté divine. Le risque devient à la fois un problème individuel par la souffrance qu'il implique et un problème social par les responsabilités qu'il met en cause. » Une étape cruciale dans l'histoire longue de la protection sociale sera donc celle, au XVIII^e et au début du XIX^e siècle, de la prévoyance. La prévoyance est d'abord individuelle, chacun s'assurant contre les dangers de la vie en épargnant un pécule. La prévoyance devient progressivement collective avec

1. Ewald F., *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986.

2. *Ibid.*, p. 72.

l'apparition des sociétés de secours mutuel, reconnues en France en 1835. Puis c'est la loi du 1^{er} avril 1898, sur les accidents du travail, qui fait basculer le système français vers une troisième et dernière étape, celle de la solidarité non plus ouvrière ou entre employés (ou encore par branche ou secteur d'industrie) mais une solidarité nationale, entre tous les citoyens. À la fin de la seconde guerre mondiale, l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 résume bien ce mouvement qui est allé de l'incertitude individuelle (qui marquait les premiers temps de la prévoyance) jusqu'au risque socialisé :

La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère³.

L'article 1^{er} de l'ordonnance privilégie la mutualisation du risque en affirmant qu'« il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent ». La protection sociale est donc la mutualisation du risque social en vue de sa réduction et d'une répartition plus équitable de sa charge entre les citoyens. Une lecture historique du développement des États-providence comme socialisation progressive des risques permet de mettre au jour ce qui est aux fondements des politiques de protection : le dépassement de l'idée de responsabilité ou de faute individuelle par les notions d'assurance et de sécurité sociales⁴. À partir du moment où le système économique est reconnu comme potentiellement défaillant ou cyclique, l'enjeu des systèmes de protection sociale va être de

3. Exposé des motifs de l'ordonnance du 4/10/1945.

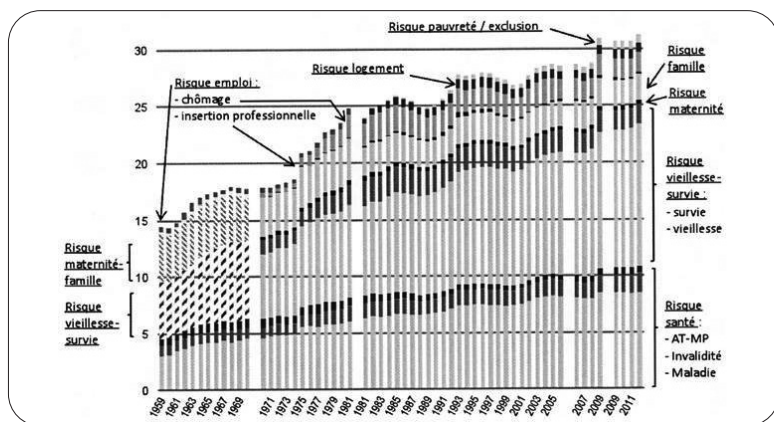
4. Ramaux C., « Risque et assurance », *RFSE*, vol. 20, n° 1, 2018, p. 201-204.

À l'aube du quinquennat Macron, une protection sociale dans quel état ?

garantir aux individus des revenus et de les sécuriser dans leur parcours de vie, indépendamment des effets de conjoncture et des inégalités de marché : c'est l'invention d'une protection sociale « démarchandisée⁵ ».

Au cours du xx^e siècle, et singulièrement en France après 1945, plusieurs risques sociaux ont été pris en charge⁶. La Sécurité sociale instituée à la Libération poursuivait en effet un objectif ambitieux : « débarrasser tous les travailleurs de cette obsession de la misère, de cette menace du lendemain qui pèse constamment sur eux et qui paralyse les possibilités d'expansion de leur personnalité », comme l'énonçait Pierre Laroque en 1947. Pour ce faire, une assurance sociale obligatoire fut mise en place, portée par un système coordonné d'institutions. Sur le plan financier, les risques de protection sociale sont montés en charge progressivement, à des rythmes distincts selon l'expression des besoins sociaux (voir graphique 1).

Graphique 1. Évolution de la structure par risque de la protection sociale (en% du pib)



Graphique tiré de: Mikou M. *et al.*, «La montée en charge des risques sociaux depuis 1945», *op. cit.*

5. Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, 2007.

6. Mikou M. *et al.*, «La montée en charge des risques sociaux depuis 1945», *Vie sociale*, vol. 10, n° 2, 2015, p. 109-130.

À la Libération, le risque famille a été l'un des premiers identifiés et généralisés. Parallèlement, le risque accidents du travail et maladies professionnelles a été intégré à la branche maladie. Le risque vieillesse-survie, autre grand pilier du système, s'est construit plus lentement. D'autres problématiques n'ont pas été intégrées à la Sécurité sociale *stricto sensu*, mais elles constituent néanmoins des éléments essentiels de protection : il s'agit en particulier de l'assurance chômage, des dispositifs mis en œuvre pour aider les plus modestes à se loger, de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, depuis près de quatre-vingts ans, au fil des réformes entreprises pour compléter le système français de protection sociale, les différents risques sont montés en charge : les dépenses de protection sociale représentent 31 % du Produit intérieur brut français (PIB) en 2019 d'après l'OCDE, contre 14,5 % en 1959⁷. Dans cette partie, nous réunissons en cinq grands « risques » l'histoire de la protection sociale en France : le risque de chômage, le risque de grande pauvreté, le risque maladie, le risque vieillesse, et enfin le risque famille et logement. Nous nous arrêterons pour chaque domaine à l'élection d'Emmanuel Macron.

7. Source : OCDE.

Risque chômage et politiques d'emploi

Le régime d'assurance contre le risque de chômage est pris en charge en France par les organismes centraux que sont l'ASSEDIC et l'ANPE – regroupés en 2008 dans Pôle Emploi – et financés par les partenaires sociaux à travers l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce). L'UNEDIC a été créée en 1958. C'est un organisme relevant du statut des associations, dont le rôle est de gérer les comptes de l'assurance chômage. Ce sont les partenaires sociaux (représentants des syndicats patronaux et salariaux) qui gèrent les comptes de l'assurance chômage à travers l'UNEDIC. Les sources de financement sont les cotisations sociales, recouvrées pour le compte de l'UNEDIC par l'URSSAF, qui dépend du ministère des Affaires sociales¹. Les règles d'indemnisation (que ce soient les conditions d'ouverture de droits, le montant ou la durée de perception des allocations) sont négociées entre les partenaires sociaux et le gouvernement² : si les partenaires sociaux sont théoriquement responsables des conventions qu'ils adoptent tous les deux ou trois ans, la convention doit être agréée par le ministre de l'Emploi et le gouvernement peut adopter des révisions réglementaires des droits et devoirs des demandeurs d'emploi par voie de décret si les partenaires sociaux n'arrivent pas à un accord³. Le protocole d'accord peut être signé par une seule organisation syndicale et patronale : il s'applique alors si le ministre

1. Les URSSAF sont regroupées à l'échelle nationale dans l'ACOSS, la Caisse nationale.

2. Art. L. 5422-24 du Code du travail.

3. Art. L. 5422-20 du Code du travail.

l'agrée. Les partenaires sociaux jouent un rôle dans la négociation de la convention, mais l'État contrôle, agrée les conventions, et encourage les partenaires sociaux à réviser régulièrement les règles d'indemnisation – par la possibilité dont dispose le gouvernement de réglementer par décret en cas d'opposition des syndicats ou du patronat. La loi de 2008 qui a révisé l'organisation du service public de l'emploi (fusion de l'ANPE et de l'ASSEDIC dans Pôle Emploi) a confirmé le rôle de l'UNEDIC dans la gestion de l'assurance chômage⁴. Si l'UNEDIC est responsable du financement du régime d'assurance, ce n'est pas elle qui s'occupe directement des bénéficiaires (services d'orientation vers l'emploi, versement des prestations, accueil et conseils) mais Pôle Emploi.

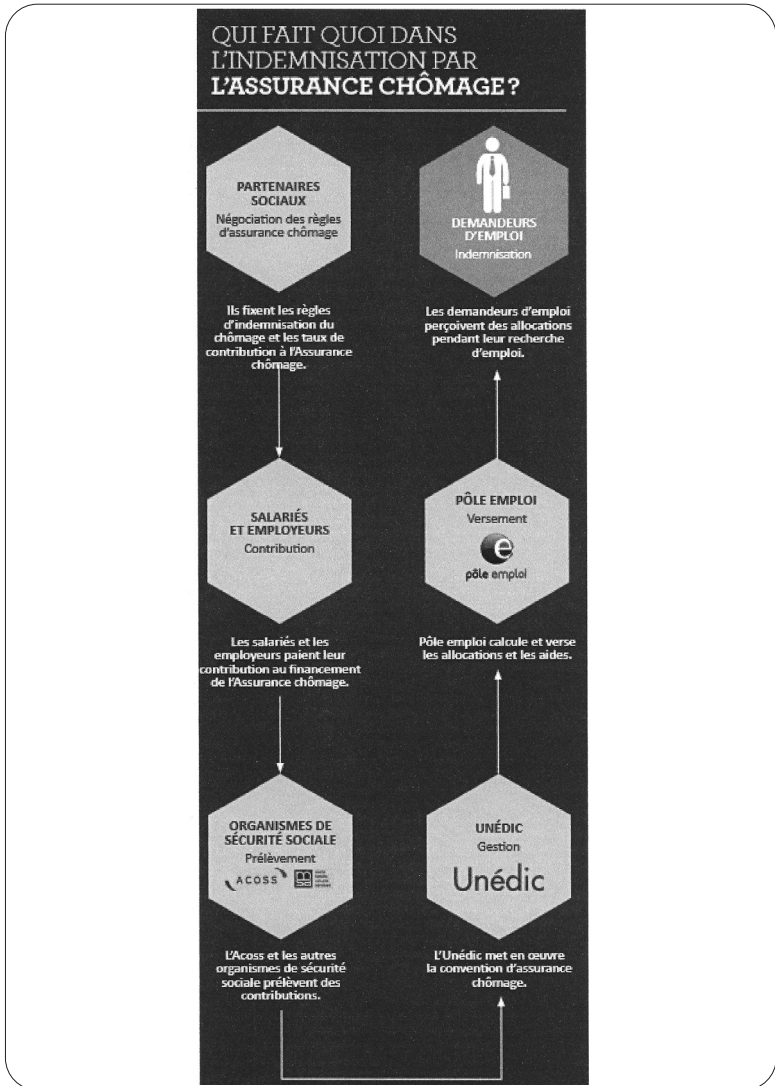
Pôle Emploi est donc l'institution publique qui s'occupe des demandeurs d'emploi. Pôle Emploi est le guichet unique s'occupant à la fois de l'orientation, de la formation et de l'insertion sur le marché du travail (rôles anciennement dévolus à l'ANPE), ainsi que du versement des allocations⁵. Si l'UNEDIC est de statut privé (association loi de 1901), Pôle Emploi est un organisme public : l'État est donneur d'ordre de Pôle Emploi et son directeur est nommé par le ministre de l'Emploi⁶. Un peu moins de mille agences de Pôle Emploi sont distribuées sur le territoire. Leurs règles de fonctionnement, les procédures par lesquelles s'inscrivent les demandeurs d'emploi, ce qui est considéré comme une « offre raisonnable d'emploi », les obligations des chômeurs de même que les règles de radiation sont fixées par la loi. L'architecture institutionnelle générale de l'assurance chômage en France peut être représentée graphiquement (voir graphique 2 ci-dessous).

4. Loi n° 2008-126 du 13/02/2008 sur la réforme du service de l'emploi.

5. Béraud M. & Eydoux A., « Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes », *Informations sociales*, n° 169, 2012, p. 55-63.

6. Loi n° 2008-126 du 13/02/2008, *op. cit.*

Graphique 2. L'assurance chômage en France :
panorama institutionnel



Source : UNEDIC, L'Unédic au cœur de l'Assurance chômage, 03/07/2017.

Les allocations-chômage sont principalement financées par les cotisations sociales. Les cotisations chômage s'établissent à 4,05 % du salaire brut en 2019⁷. Les durées de cotisation nécessaires pour avoir droit au chômage, ainsi que les montants accordés en pourcentage du dernier salaire reçu, ont varié dans l'histoire récente. Dès avant ce quinquennat, l'indemnisation par l'assurance chômage était déjà subordonnée à la recherche active d'un emploi, dans le cadre d'un Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) établi sur la base d'un diagnostic de distance au marché du travail. Depuis la loi du 1^{er} août 2008 en effet, les demandeurs d'emploi ne peuvent pas refuser plus d'une « offre raisonnable d'emploi » au risque d'être radiés des listes de Pôle Emploi⁸. Ces offres dites « raisonnables » d'emploi sont définies en fonction de la durée dans le chômage et d'un critère de compétence. Lorsque le demandeur d'emploi était inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, était considérée comme « raisonnable » l'offre d'un emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et rémunéré à au moins 95 % du salaire antérieurement perçu. Après six mois de chômage, ce taux était abaissé à 85 %. Après un an d'inscription, tous les postes de travail pouvaient être considérés comme « raisonnables » à partir du moment où ils se situaient à moins de trente kilomètres ou à une heure de transport du lieu de résidence du chômeur⁹. Ces questions sensibles socialement – durée de perception des allocations, modes de calculs et montants, obligations des demandeurs d'emploi – ont été impactées par des réformes importantes sous le quinquennat Macron, et elles seront donc l'objet de développements spécifiques dans les parties suivantes du livre.

Une histoire de l'emploi et du chômage français face aux crises

François Hollande a expliqué que, s'il ne s'était pas représenté à la présidentielle de 2017, c'est parce qu'il n'avait pas tenu sa promesse d'infléchir la courbe du chômage. Avant lui, Nicolas Sarkozy avait échoué à se

7. Source : site de l'UNEDIC, 2/09/2019.

8. Loi du 1/08/2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

9. Code du travail modifié par la loi du 1/08/2008, art. 1.

faire réélire lors de la présidentielle de 2012 après avoir expliqué que la baisse du chômage restait sa « priorité absolue ». Le miroir grossissant des derniers mandats présidentiels, focalisés sur la promotion de l'emploi, ne doit pas faire oublier l'histoire bien plus longue des crises en France. La France a en effet connu plusieurs crises économiques depuis la révolution industrielle : krach boursier à Vienne en 1873, diffusé à toute l'Europe et plongeant le continent dans un cycle récessif jusqu'à la fin du XIX^e siècle ; crise de 1929 dont les effets se feront sentir en France au début des années trente et jusqu'à la seconde guerre mondiale... Mais il est vrai que ce qu'on appelle le « chômage de masse » date principalement en France des années soixante-dix : suite au choc pétrolier de 1973, l'économie française a subi une récession en 1974 et 1975, qui s'est traduite par un quasi-doublement du nombre des demandes d'emploi en trois ans. Concernant les mesures à adopter, les gouvernements ont fluctué entre 1975 et 1983 : relance sous le gouvernement Chirac, rigueur avec Raymond Barre, relance avec la gauche au pouvoir en 1981. À partir de 1983, la stratégie de désinflation compétitive a donné la priorité à la lutte contre l'inflation¹⁰. Si la conjoncture économique s'est améliorée dans la seconde moitié des années quatre-vingt, elle est allée de pair avec une augmentation de la productivité mais aussi une stagnation du chômage : atteignant 12,4 % de la population active en 1996, le chômage n'est plus descendu depuis sous le niveau des 7,5 %¹¹.

Concernant le type de mesures politiques prises pour enrayer le chômage, la priorité a été donnée à partir de 1986 aux mesures ciblées sur des publics particuliers¹². Les jeunes non qualifiés ont constitué une cible réitérée des mesures pour l'emploi : stages d'initiation à la vie professionnelle de 1984 à 1991, exonération de cotisations sociales pour embauche de jeunes en alternance en 1986-1987, « exo-jeunes » de 1991 à 1993, « emplois jeunes » à partir de 1997, contrats jeunes en entreprises à partir de 2002, contrats première embauche en 2006¹³, etc. La pratique des mesures

10. IRES, *Les marchés du travail en Europe*, Paris, La Découverte, 2000, p. 90.

11. Sauf exceptionnellement en 2008 : 7,4 %. Source : OCDE.

12. Holcblat N., « La politique de l'emploi en France », in Barbier J.-C. & Gautié J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, 1998.

13. Suite à des mouvements de contestation, la loi sur le CPE n'a pas été promulguée.

ciblées ne s'est pas contentée de toucher les populations les plus jeunes, les nouvelles politiques donnant la priorité à l'accès à l'emploi de ceux qui ont le plus de mal à se faire embaucher (personnes licenciées, plus de 50 ans, etc.)¹⁴. Les chômeurs de longue durée furent l'objet d'une attention particulière : stages de formation spécifiques, stages de réinsertion en alternance (1987-1989), Convention de conversion (1987-2001)... Les dispositifs nouveaux – à l'instar du RMI, dernier « filet » d'assistance sociale créé en 1988 – furent à la fois un moyen d'améliorer l'accès à l'emploi des groupes concernés et de pallier les conséquences négatives d'un marché du travail déséquilibré :

À une politique économique restrictive se juxtapose donc une politique de l'emploi qui a pour principale fonction de rendre socialement tolérables les déséquilibres du marché du travail. Aux pures garanties de ressources (indemnisation du chômage, RMI) s'ajoutent de multiples dispositifs (cessations anticipées d'activité, formation, emplois « aidés ») qui couvrent aujourd'hui près de 3 millions de personnes¹⁵.

Un changement d'inspiration va se cristalliser dans les années quatre-vingt-dix, lorsque les exonérations successives de charges sociales ne se contenteront plus de favoriser l'embauche de personnes en difficulté sur le marché de l'emploi mais tenteront de soutenir la création d'emplois elle-même¹⁶. La pratique des exonérations de charges va en effet se généraliser et intégrer de nouveaux publics – personnes peu qualifiées, travailleurs victimes de licenciements. À partir de 1992, les contrats à temps partiel seront partiellement exonérés de cotisations sociales. La logique sous-jacente était double. D'une part, le développement des temps partiels induisait une baisse du volume global de travail dans chaque entreprise et donc un encouragement à l'embauche. D'autre part, l'utilisation des exonérations de cotisations sociales comme moyen de développer l'emploi en général constituait une nouvelle philosophie :

Ce sont les caractéristiques de l'emploi et non celles de la personne occupée qui déclenchent la mesure d'aide à l'employeur. La réduction

14. L'Horty Y., « Les politiques de l'emploi en France », *Cahiers français*, n° 353, 2009.

15. IRES, *Les marchés du travail en Europe*, op. cit., p. 90-91.

16. Gautié J. et al. (dir.), *Les subventions à l'emploi*, Paris, La Documentation française, 1994.

du coût du travail n'a donc plus pour objet de compenser un handicap particulier sur le marché du travail mais seulement d'agir sur le volume des emplois proposés¹⁷.

La baisse du coût du travail est devenue un objectif systématique des politiques de l'emploi jusqu'à nos jours. En 1993, le gouvernement d'Édouard Balladur a généralisé les exonérations de cotisations sociales pour l'ensemble des emplois rémunérés jusqu'à 1,2 fois le SMIC¹⁸. En 1996, les mesures d'allègements seront étendues par le nouveau gouvernement : la « ristourne Juppé » fonctionnait sur le principe d'une réduction dégressive des cotisations sociales employeurs allant jusqu'à 1,33 SMIC et touchant près de 5 millions de salariés¹⁹. Par touches successives, ce sont de plus en plus d'emplois, de secteurs et d'entreprises qui bénéficièrent d'allègements de charges sur des emplois non ciblés : les allègements de charges non ciblés représentaient déjà, en 1996, 37,9 milliards de francs, ce qui dépassait les montants des exonérations et primes consacrés à des publics ciblés dans le secteur marchand (22,2 milliards en 1996)²⁰.

Le gouvernement socialiste issu des législatives de 1997 n'a pas remis en cause le principe des exonérations de charges comme soutiens à l'emploi. Le rapport d'Edmond Malinvaud au Premier ministre Lionel Jospin a milité pour leur reconduction²¹. Là où le gouvernement socialiste a introduit un changement, c'est dans le retour de la réduction du temps de travail au premier plan des politiques publiques de l'emploi : les « lois Aubry » de 1998 et 2000 ont abouti en effet à la baisse légale du temps de travail hebdomadaire à trente-cinq heures. Malgré des difficultés d'évaluation, l'INSEE et la DARES estiment que les trente-cinq heures ont permis la création d'environ trois cent cinquante mille emplois entre 1998 et 2002²².¹ Le parti conservateur de

17. DARES, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte, 2003.

18. Loi du 20/12/1993 sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle.

19. DARES, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, op. cit.

20. Roguet B., « La dépense pour l'emploi en 1996 », *Premières synthèses de la DARES*, n° 21, 1998.

21. Malinvaud E., *Plein emploi, l'improbable retour*, Paris, La Documentation française, 1998.

22. Gubian A. et al., « Les effets de la RTT sur l'emploi », *Économie et statistique*, 2004, n° 376-377, p. 25-54.

retour au pouvoir à partir de 2002 va toutefois vider en partie de leur substance les lois Aubry en favorisant le recours aux heures supplémentaires – sans toutefois jamais remettre en cause juridiquement la durée hebdomadaire légale du temps de travail. Au cours des années 2000, plusieurs dispositifs nouveaux et textes législatifs sur les droits et devoirs des chômeurs furent adoptés, avec pour objectif d’activer les politiques publiques de l’emploi. En 2000-2001, la renégociation entre les partenaires sociaux de la convention UNEDIC a inauguré une évolution du régime d’assurance chômage : l’allocation-chômage (dite allocation unique dégressive – AUD) est devenue une « allocation d’aide au retour à l’emploi » (ARE). Le versement de l’allocation serait dorénavant conditionné à la signature d’un « plan d’aide au retour à l’emploi » fixant des obligations contractuelles au demandeur d’emploi.

En 2005, la loi de cohésion sociale (dite « loi Borloo ») a accru le contrôle sur les demandeurs d’emploi en introduisant une gradation des sanctions en cas de manquement à la recherche d’emploi. C’est désormais le préfet qui « se prononce sur le maintien de la décision de suspension ou de réduction²³ » sans que la consultation d’une commission représentant le demandeur d’emploi soit nécessaire – comme c’était le cas jusqu’alors. L’article L. 351-17 du Code du travail stipule que le refus d’une proposition convenable d’emploi ou une insuffisante recherche d’emploi entraîne : s’il s’agit de la première fois, une réduction de 20 % du revenu de remplacement pendant deux à six mois ; en cas de « récidive » – notion nouvelle dans le Code du travail – une réduction de 50 % à 100 % pendant deux à six mois.

La loi adoptée le 1^{er} août 2008 sur « les droits et devoirs des demandeurs d’emploi » a élargi la définition de l’offre raisonnable d’emploi : c’est une offre « compatible » avec la formation et les compétences du candidat. La loi introduit un critère géographique : après six mois de chômage, une offre d’emploi ne pourra pas être refusée pour motif d’éloignement si elle nécessite un déplacement d’une heure en transports en commun. La loi de 2008 a précisé également toutes les conditions qui pouvaient amener à la radiation des listes de demandeurs d’emploi : alors que le

23. Art. L. 351-18 du Code du travail.

Code du travail ne précisait pas jusqu'alors quelles étaient les obligations des demandeurs d'emploi²⁴, la loi de 2008 inscrit dans le Code du travail huit cas de figure qui peuvent justifier la suspension de l'allocation-chômage. Un demandeur d'emploi est dorénavant radié des listes du service public de l'emploi s'il ne se présente pas à une convocation de son agence, s'il n'est pas présent à une visite médicale, s'il n'actualise pas son projet professionnel ou s'il refuse un contrat de professionnalisation, s'il décline un contrat d'apprentissage ou une offre de formation, un stage d'aide à l'emploi, ou deux offres raisonnables d'emploi.

Concernant les règles de licenciement et la flexibilité des entreprises, les réformes adoptées à la fin des années 2000, suite notamment à la crise des subprimes et la Grande Récession, ont mis à mal le dialogue social et la hiérarchie des normes²⁵. D'un côté, l'accord national interprofessionnel et la loi sur la modernisation du marché du travail de 2008 ont confirmé que le CDI était « la forme normale et générale du contrat de travail » – ce qui rappelait que les licenciements devaient être fondés sur des motifs réels et sérieux et qu'ils pouvaient être soumis à contrôle judiciaire. La loi de 2008 a assoupli néanmoins certains licenciements avec l'invention de la « rupture conventionnelle » qui écarte le juge judiciaire des procédures. Elle a limité également les indemnités en cas de rupture du contrat de travail et assoupli l'utilisation des CDD – notamment avec l'introduction du « contrat de projet » ou « CDD à objet défini ».

Très critiquée à gauche à la fin des années 2000, la flexibilisation des conditions de licenciement n'a pas été abandonnée avec l'élection de François Hollande en 2012. L'ANI de 2008 a été transposé dans une loi en 2013, qui a aussi prévu que les entreprises en difficulté puissent recourir à l'activité partielle et aménager de façon temporaire la durée du travail, l'organisation du travail ou encore les rémunérations, en adoptant un accord de maintien de l'emploi. L'accord de maintien de l'emploi devrait être accepté de manière individuelle par les salariés et permettrait aux employeurs d'éviter les règles du licenciement collectif

24. Art. L. 311-5 du Code du travail en vigueur jusqu'à la loi du 1/08/2008.

25. Arrignon M. & Caune H., « Les politiques de lutte contre le chômage dans la crise », in Hassenteufel P. & Saurugger S. (dir.), *Les politiques publiques dans la crise*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 263-296.

pour motif économique. Puis la réforme de 2016 « relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels » (dite loi El Khomri) est allée plus loin concernant la régulation du temps de travail, des heures supplémentaires et du repos des salariés : dans ces domaines, la loi de 2016 donnerait désormais la priorité à l'accord d'entreprise au détriment de l'accord de branche. Le « principe de faveur » serait abandonné et l'accord d'entreprise pourrait désormais primer sur l'accord de branche.

Dans le cadre de l'élection présidentielle de 2017, Emmanuel Macron avait annoncé vouloir aller plus loin dans la réforme du Code du travail. C'est ainsi que la première grande réforme du quinquennat Macron a prolongé la loi El Khomri par plusieurs dispositions renforcées en 2017, ce que nous verrons en détail dans la deuxième partie de cet ouvrage.

Conclusion intermédiaire : travail et chômage, le cas français

Jamais descendu sous la barre des 7 % depuis 1983, le taux de chômage est un problème inscrit de manière permanente à l'agenda politique depuis le début des années quatre-vingt en France. Malgré des évolutions annuelles et les résultats attestés de certains dispositifs²⁶, l'inertie du taux de chômage a pu nourrir parfois une impression de fatalité comme l'illustre la fameuse expression attribuée à François Mitterrand : « Contre le chômage, on a tout essayé. » Plusieurs expériences de politiques publiques ont été testées pour y faire face : après les dispositifs ciblés dans les années quatre-vingt, les allègements de charge dans les années quatre-vingt-dix et la réduction du temps de travail à la fin du millénaire, ce sont des politiques d'activation des chômeurs et de flexibilisation du marché du travail qui ont été préférées depuis le début des années 2000. Nous allons voir que ces tentatives de réforme, et en particulier celles portant sur « l'activation », ont touché d'autres branches de la sécurité sociale et d'autres risques – à commencer par le risque « pauvreté et exclusion ».

26. Gubian A. *et al.*, « Les effets de la RTT sur l'emploi », *op. cit.*

Table des matières

Introduction	5
Partie 1. Les politiques sociales jusqu'à Macron	13
Introduction. À l'aube du quinquennat Macron, une protection sociale dans quel état?	15
Chapitre 1. Risque chômage et politiques d'emploi	19
Chapitre 2. Assistance sociale, risque pauvreté et exclusion	29
Chapitre 3. La prise en charge du risque vieillesse	37
Chapitre 4. Politiques de santé et protection maladie	43
Chapitre 5. Politiques familiales et logement	59
Conclusion. La protection sociale avant l'élection d'Emmanuel Macron	69
Partie 2. Les réformes sociales sous Macron	71
Introduction. Des propositions de campagne à l'exercice du pouvoir	73
Chapitre 6. En marche : programme, propositions sociales, parcours vers l'Élysée	75
Chapitre 7. De mai 2017 à novembre 2018 : une première année et demie d'intenses réformes sociales	85
Chapitre 8. Des Gilets jaunes aux retraites : une rupture?	101
Chapitre 9. Les politiques sociales dans la crise du coronavirus	117
Conclusion	133

Partie 3. Les politiques publiques sous Macron au prisme des théories de l'action publique	135
Chapitre 10. Un quinquennat dépolitisé?	137
Chapitre 11. Un quinquennat sans idées sociales?	153
Chapitre 12. Quels instruments d'action?	171
Chapitre 13. Un quinquennat sans objectifs?	189
Chapitre 14. Justice sociale : les conceptions philosophiques implicites	199
Conclusion	209
Annexes. Liste des entretiens semi-directifs menés pour cet ouvrage	215