

Le colloque « Les questions sociales au Parlement », organisé par le Sénat en partenariat avec le Comité d'Histoire Politique et Parlementaire, s'est tenu au Palais du Luxembourg le 31 mars 2006, à l'occasion du centième anniversaire de la création du ministère du Travail (1906).

Il a réuni des historiens, des acteurs du monde syndical et des hommes politiques pour rappeler deux siècles de débats parlementaires et de législation dans le domaine du travail, et pour évoquer les conditions de vie des salariés sur leur lieu de travail, ainsi que les principales réformes sociales.

Une première table ronde a retracé la genèse de la question sociale en France de la Révolution à la IVe République, en analysant le paradoxe souvent évoqué d'une France en avance sur le plan politique et en retard sur le plan social, ainsi que les voies de constitution d'un modèle social français, qui trouve son aboutissement dans l'œuvre de la Libération et des « Trente Glorieuses ».

Les tables rondes de l'après-midi ont abordé, dans une perspective historique pour l'une, les grands conflits sociaux et les adaptations de ce modèle face aux mutations sociales, économiques et sociologiques depuis 1958, et, dans une perspective juridique pour l'autre, les liens étroits et complexes entre la loi, expression de l'intérêt général, et la négociation collective, cristallisatrice de la démocratie sociale.

*Ce volume s'inscrit dans la série de publications destinées à rendre compte des manifestations et colloques institutionnels organisés par le Sénat ainsi que, le cas échéant, par ses commissions ou délégations.
Cette collection est l'expression de la volonté d'ouverture du Sénat. Elle a pour vocation de mieux faire connaître son activité de réflexion et sa force de proposition.*

Retrouvez le Sénat sur Internet : <http://www.senat.fr>



ISSN : 1249-4356

Prix : 5,00 €

ISBN : 2-11-113936-X



LES COLLOQUES DU SÉNAT

les actes

LES QUESTIONS SOCIALES AU PARLEMENT

31 mars 2006
LES QUESTIONS SOCIALES AU PARLEMENT



Manifestation du Front populaire. Paris. 1936.

Vote par le Congrès de la loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.



Versailles. 1996.



Accords de Grenelle. Paris. 1968.

31 mars 2006

Palais du Luxembourg

LES QUESTIONS SOCIALES

AU PARLEMENT

(1789–2006)

Actes du colloque

*organisé sous le haut patronage
de M. Christian Poncelet, Président du Sénat,
en partenariat avec le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique*

le vendredi 31 mars 2006



PARIS, PALAIS DU LUXEMBOURG

SOMMAIRE

MESSAGE DE M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT DU SÉNAT lu par Mme Catherine Procaccia, sénateur du Val-de-Marne	5
--	----------

PRÉSENTATION DE LA JOURNÉE <i>Jean Garrigues, président du Comité d'Histoire Parlementaire et Politique.....</i>	7
--	----------

LES QUESTIONS SOCIALES DU DÉBUT DU XIX^e SIÈCLE À LA IV^e RÉPUBLIQUE Présidence de Sylvie Guillaume, professeur à l'Université de Bordeaux III et à l'Institut Universitaire de France.....	11
--	-----------

INTRODUCTION Sylvie Guillaume	11
---	-----------

LES PREMIÈRES LOIS SOCIALES AU XIX^e SIÈCLE Francis Démier, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre.....	13
--	-----------

LA CRÉATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL Isabelle Moret-Lespinet, maître de conférences à l' Université de Paris X-Nanterre.....	19
---	-----------

Échanges avec la salle	27
------------------------------	-----------

LA LÉGISLATION SOCIALE SOUS LE FRONT POPULAIRE Serge Wolikow, professeur à l'Université de Bourgogne	33
--	-----------

LES PARLEMENTAIRES COMMUNISTES ET LES QUESTIONS SOCIALES À LA LIBÉRATION Philippe Buton, professeur à l'Université de Reims	37
---	-----------

LA LÉGISLATION SOCIALE SOUS LA IV^e RÉPUBLIQUE Noëlline Castagnez, maître de conférences d'histoire IUFM de Versailles - Centre d'Histoire de Sciences Po.....	47
---	-----------

Échanges avec la salle	57
------------------------------	-----------

LA QUESTION SOCIALE SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE Table Ronde présidée par Jean-Pierre Fourcade, sénateur des Hauts-de-Seine	61
--	-----------

Jean-Pierre Fourcade, sénateur des Hauts-de-Seine	61
Pierre Guillaume, professeur émérite à l'Université de Bordeaux	67
Gérard Gautron, représentant de la Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière (CGT-FO).....	73
Jacques Bass, représentant de la Confédération Française Démocratique du Travail	77
Échanges avec la salle	85

LA QUESTION SOCIALE ET LA LOI

Table Ronde présidée par Jean-Pierre Michel, sénateur de la Haute-Saône89

Jean-Pierre Michel, sénateur de la Haute-Saône	89
Raphaël Hadas-Lebel, président de la section sociale du Conseil d'État.....	91
Jean Auroux, ancien ministre délégué aux Affaires sociales, chargé du Travail	97
Joseph Pini, professeur de droit à l'Université d'Avignon.....	105
Jacques Blanc, sénateur de la Lozère.....	113
Échanges avec la salle	117

CONCLUSION DE M. GÉRARD LARCHER

Ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes119

Échanges avec la salle	127
------------------------------	-----

CLÔTURE DE LA JOURNÉE131

**MESSAGE DE M. CHRISTIAN PONCELET,
PRÉSIDENT DU SÉNAT**

lu par Mme Catherine Procaccia, sénateur du Val-de-Marne

Bonjour à toutes et à tous. Je suis heureuse de vous accueillir au Sénat, dans cette salle remplie qui montre bien votre intérêt pour ce colloque. Je vais vous lire le message d'accueil de Monsieur Christian Poncelet, président du Sénat.

Monsieur le Président, cher Jean Garrigues, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, chers amis, retenu dans les Vosges par des engagements contractés de longue date, je ne peux être parmi vous aujourd'hui. Croyez bien que je le regrette. Je tiens néanmoins à vous adresser, à toutes et à tous, mes vœux de cordiale bienvenue, ici, au Sénat. J'ai demandé à Madame Catherine Procaccia, sénateur du Val-de-Marne, membre de la commission des Affaires sociales, de bien vouloir vous délivrer ce message.

Le thème que vous avez décidé de traiter aujourd'hui est essentiel à bien des égards et, ô combien ! d'actualité. Le Sénat, assemblée parlementaire à part entière, est particulièrement vigilant sur les questions sociales, tout simplement parce qu'elles constituent la préoccupation première de nos concitoyens. Cher Jean Garrigues, je vous félicite pour la pertinence de ce choix. Après « Femmes et pouvoir » en 2004, « La laïcité » en 2005, vous avez eu l'audace de vous attaquer aux questions sociales au Parlement. Bravo et merci, ainsi qu'aux prestigieux intervenants qui ont accepté de relever ce défi avec vous aujourd'hui.

La genèse que vous allez retracer dans quelques instants permettra de saisir l'importance et l'influence de la thématique sociale sur les processus de décision politique et dans notre quotidien. Force est de constater que les questions sociales s'invitent souvent « douloureusement » dans les débats parlementaires. De son origine à nos jours, la question sociale se décline parfois en crise du lien social, crise du travail, crise du salariat et parfois même en crise de l'État. Sans doute est-ce dû, comme le disait l'un de mes illustres prédécesseurs, au fait que « la rue est le cordon qui relie l'individu à la société. » Je n'aurai pas l'audace de retracer l'historique de la prise en compte des questions sociales par le Parlement, mais je tiens à vous dire combien je regrette sincèrement que les parlementaires légifèrent de plus en plus sous la contrainte sociale, sans avoir parfois le recul nécessaire.

À cet égard, celles et ceux qui comparaient le Sénat à une « anomalie démocratique » ont, une fois de plus, pu observer, la nécessité du bicamérisme, tout récemment. En effet, les sénatrices et les sénateurs ont pu apporter une indispensable analyse de fond sur le projet de loi pour l'égalité des chances. Je tiens à saluer l'excellent travail de la commission des Affaires sociales, présidée par Nicolas About, sénateur des Yvelines, ainsi que l'opiniâtreté du sénateur Alain Gournac, rapporteur de ce texte et de l'ensemble de mes collègues qui ont, en quelques jours, siégé 96 heures, afin de défendre

les valeurs de notre République, au premier rang desquelles figure l'égalité des chances, pilier de toute cohésion sociale.

Ce lien entre le Parlement et la question sociale s'est d'ailleurs renforcé, depuis 1996, avec l'examen annuel du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui représente près de 350 milliards d'euros de dépenses, soit 25 % de plus que le budget de l'État. Le secteur social est bien au cœur des préoccupations des Français, cependant si la valeur de toute société, de tout être humain, se mesure à la qualité de ses rêves, je suis très inquiet lorsque j'observe ce qui se passe, parfois à quelques rues d'ici, pour l'avenir de notre pays.

Que de chemin parcouru, néanmoins, depuis la création du ministère du Travail, dont nous fêtons cette année le centenaire ! Quel symbole, l'année même où l'égalité des chances est décrétée grande cause nationale ! Parce que la fracture sociale met en péril la République, il est de notre devoir de préserver et de consolider notre pacte social. N'oublions pas, et j'en terminerai par là, que la République, quand elle est sociale, est émancipatrice, comme le disait Jean Jaurès.

Je ne doute pas que vos travaux contribueront à illustrer le bien-fondé de cette formule. Je vous souhaite à toutes et à tous une excellente journée et de fructueux débats.

PRESENTATION DE LA JOURNEE

Jean Garrigues, président du Comité d'Histoire Parlementaire et Politique

Merci, Madame la sénatrice. Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, c'est la quatrième journée que nous organisons avec nos partenaires du Sénat après 2003, 2004 et 2005. En tant qu'historiens et chercheurs, nous sommes très reconnaissants à cette noble institution de nous accueillir. Je voudrais exprimer mes remerciements à Monsieur le Président du Sénat, Christian Poncelet, ainsi qu'à Monsieur Alain Delcamp, secrétaire général de la présidence du Sénat, qui nous a aidés, dès l'origine, dans cette entreprise. Je voudrais aussi, bien entendu, remercier mes collègues du Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, notamment Frédéric Attal, Christophe Bellon, Éric Anceau, Noëlline Castagnez qui ont fait un énorme travail pour m'aider à préparer cette journée. Je voudrais enfin remercier nos partenaires du Sénat, toutes les équipes qui ont travaillé avec Alain Delcamp et nous ont aidés à ce qu'elle soit une réussite.

Nous sommes particulièrement heureux d'avoir en face de nous une salle remplie d'étudiants. Les colloques de ce type sont trop souvent des rendez-vous d'initiés, de microcosmes de chercheurs spécialistes. L'ambition que nous avons, dans ce Comité d'Histoire Parlementaire et Politique, est précisément de nous adresser à vous, aux étudiants et à tous ceux qui s'intéressent à la vie politique : étudiants de classes préparatoires, étudiants des Universités, de l'Institut d'Études Politiques ou de l'Institut des Études Judiciaires. Notre ambition n'est pas seulement de faire de l'histoire pour initiés. C'est aussi de nous ouvrir à une réflexion plus globale sur les enjeux de la société actuelle et de les observer à travers le recul de l'histoire. C'est d'ailleurs la philosophie qui est la nôtre pour les colloques et pour le séminaire mensuel que nous organisons, ainsi que pour la revue *Parlement(s). Histoire et Politique* que nous publions aux éditions Armand Colin : pour toutes ces initiatives, la recherche d'un langage plus accessible et d'une proximité avec les étudiants nous semble fondamentale.

Quoi de plus favorable, pour discuter avec vous, les étudiants, que ce sujet sur les questions sociales ? Quand nous l'avons choisi, c'était, avant tout, pour commémorer le centenaire du Ministère du Travail, créé en 1906, mais ce sujet a pris une actualité « brûlante », au vu de ce qui se passe aujourd'hui dans la société française. Nous traversons une crise du modèle social français, crise peut-être encore plus profonde que ce qu'a représenté celle de mai 1968, qui était davantage la crise d'un modèle sociétal. Aujourd'hui, nous sommes dans une remise en question totale de tous les fonctionnements, de tous les mécanismes de négociation et de régulation du social, avec, au cœur de ce « court-circuit » général, une interrogation sur la fonction de la démocratie représentative, c'est-à-dire du Parlement.

Pour le spécialiste de la III^e République que je suis, cette interrogation sur la place et la fonction du Parlement dans la gestion des questions sociales est tout à fait passionnante. Fondée sur le politique, la III^e République a en quelque sorte « découvert » la question sociale au fur et à mesure de sa maturation parlementaire. On évoque souvent, et avec raison, la faiblesse de la législation sociale à cette époque, surtout si l'on compare avec l'Allemagne ou l'Angleterre. Des lois très importantes ont mis beaucoup de temps à émerger, comme la loi Waldeck-Rousseau sur l'autorisation des syndicats, la loi sur les retraites ouvrières, la loi sur le travail des femmes et des enfants. Mais le débat parlementaire sur les questions sociales n'en était pas moins intéressant, surtout lorsqu'il mettait aux prises des orateurs de la qualité de Jean Jaurès, Georges Clemenceau, Albert de Mun, Aristide Briand, René Viviani, Alexandre Millerand, Léon Say et bien d'autres.

Rappelons par exemple la célèbre séance du 12 juin 1906, qui voit s'affronter Jaurès et Clemenceau, ce dernier étant ministre de l'Intérieur du gouvernement Sarrien. Se réclamant des députés de la Révolution française, qui « savaient que le vieux monde était fini, qu'il fallait en emporter les débris et instaurer une société nouvelle », Jaurès annonce une proposition de loi visant à transformer la propriété individuelle en propriété collective ou sociale. Remontant à la tribune après plus de dix ans d'absence, Clemenceau réfute le « fastueux mirage » de Jaurès, et lui oppose « le juste et libre développement de l'individu ». Comme le tribun socialiste reprend la parole, dénonçant la « doctrine de l'individualisme absolu », Clemenceau l'interrompt brutalement : « Vous n'êtes pas le socialisme à vous tout seul, vous n'êtes pas le bon Dieu ». Jaurès lui répond : « Vous, monsieur le ministre, vous n'êtes pas le diable » Et Clemenceau, du tac au tac : « Qu'en savez-vous ? »

Aujourd'hui, il est capital d'avoir en mémoire cette histoire parlementaire des débats autour de la question sociale. Après Francis Démier, qui nous présentera une synthèse du premier XIX^e siècle, Isabelle Moret-Lespinet nous parlera des années de la Belle Époque, où s'est mis en place le projet de ministère du Travail. Puis Serge Wolikow évoquera le temps fort du Front populaire, Philippe Buton celui de la Libération, avant que Noëlline Castagnez ne revienne sur les débats peu connus des années 1950, notamment sous le gouvernement de Guy Mollet.

Nous aborderons la question plus brûlante de la V^e République lors de deux tables rondes organisées en deux temps et de façon non chronologique. La première table ronde sera consacrée à une réflexion sur les grands enjeux de la question sociale depuis 1958 : la protection, la participation, puis, plus tard, les problèmes de l'emploi, de la précarité et de la nouvelle pauvreté. Il y a une véritable chronologie de ces problèmes, des césures, de nouveaux enjeux qui s'opposent, notamment depuis la crise des années 1970, et Pierre Guillaume, historien spécialiste de ces questions, nous a fait l'amitié de bien vouloir éclairer cette première table ronde, en compagnie d'un sociologue, M. Ruano-Borbalan. Des syndicalistes ont également accepté cet exercice : Gérard Gautron pour la CGT-Force Ouvrière et Jacques Bass pour la CFDT. Jean-Pierre Fourcade, ancien ministre de l'Économie et des Finances de l'époque de

Valéry Giscard d'Estaing, du gouvernement Chirac, qui est aussi sénateur et s'est toujours beaucoup intéressé à ces questions sociales, sera présent également.

Dans la deuxième table ronde, nous entrerons dans les « mécaniques », dans la technique de fabrication de la loi, dans le processus législatif, à travers un certain nombre d'expériences, de grandes lois sociales, de grands débats sociaux de la V^e République, avec l'éclairage du juriste Joseph Pini, spécialiste de ces questions, du Président de la Section sociale du Conseil d'État, Raphaël Hadas-Lebel, de parlementaires comme les sénateurs Jean-Pierre Michel et Jacques Blanc, et d'un ancien ministre en charge de ces questions sociales, Jean Auroux, dont chacun se souvient : les lois Auroux ont fait l'objet d'un des débats les plus fameux de la V^e République.

Nous entendrons, en conclusion de cette journée, le ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes, Gérard Larcher, qui est aussi sénateur et qui nous a fait l'honneur d'accepter d'intervenir dans cette journée. Votre confrontation, en tant qu'étudiants, avec le ministre, pourrait être tout à fait intéressante, s'il a le temps de répondre à vos questions. Il sera très stimulant d'avoir son opinion de parlementaire et de responsable de l'exécutif sur ces questions.

Je passe, sans plus attendre, la parole à Sylvie Guillaume, professeur à l'Université de Bordeaux et membre de l'Institut universitaire de France, grande spécialiste de la vie politique et sociale de la V^e République, et qui a accepté de présider cette matinée.

LES QUESTIONS SOCIALES DU DÉBUT DU XIX^e SIÈCLE À LA IV^e RÉPUBLIQUE

**Présidence de Sylvie Guillaume,
professeur à l'Université de Bordeaux III
et à l'Institut Universitaire de France**

INTRODUCTION

Sylvie Guillaume

Je voulais, avant tout, remercier Jean Garrigues de m'avoir confié cette présidence. L'effort du Comité d'Histoire Parlementaire et Politique mérite d'être soutenu, car il ne s'agit pas seulement de réunir un cénacle de savants en petit comité, mais aussi, comme en témoigne cette journée, de faire participer un nombre important d'étudiants. Je remercie aussi Madame la sénatrice, et le Sénat, qui nous accueille toujours avec beaucoup d'attention et d'intérêt pour toutes ces questions.

J'ai donc la tâche de présider une matinée essentiellement consacrée au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. On ne peut parler des questions sociales au Parlement sans s'ancrer dans le long terme. C'est la démarche historique : le temps long explique une actualité qui peut être brûlante. Je ferai simplement quelques remarques avant de donner la parole à mes collègues.

Pendant cette longue période, on est passé d'une prise de conscience des questions sociales à la mise en place de ce qu'on appelait et de ce qu'on appelle encore « l'État-providence », même s'il est en crise actuellement.

On peut tout d'abord constater le retard de la France par rapport à d'autres pays, comme la Grande-Bretagne ou même l'Allemagne de Bismarck, avec ses « socialistes de la chaire », par rapport aux pays du Nord, aux pays scandinaves. Ce retard peut être paradoxal dans la mesure où il existe en France une tradition étatique plus forte qu'ailleurs : sous la III^e République, le

politique prédominait avec les combats pour la liberté peut-être davantage que pour l'égalité.

Les questions sociales ont aussi trouvé des réponses en priorité pour les populations fragilisées : les enfants et les femmes. Les grandes lois de 1841, 1878, 1898, ont été faites pour protéger ces populations fragilisées, parmi lesquelles se trouvent aussi les mineurs : le code des mineurs date du début du XIX^e siècle (1813), l'institution de délégués mineurs date de 1890. Cette protection a touché certaines catégories plus que d'autres.

Les questions sociales peuvent aussi être regroupées en grandes rubriques : la limitation du temps de travail à 8 heures par jour en 1919 et qui passe à 40 heures par semaine en 1936 ; la couverture sociale, avec le passage d'un système d'adhésion volontaire dans le cadre de la mutualité, du « solidarisme », à l'adhésion obligatoire par décret ; les lois sur les assurances sociales de 1930 et jusqu'aux lois sur la sécurité sociale, dont l'extension a été fort lente, en 1945.

Enfin, la nature du régime peut expliquer certaines lois sociales : on pourra citer la conception corporatiste des rapports sociaux sous le régime de Vichy.

Le temps long - un siècle et demi - permet aussi de distinguer les moments forts où les questions sociales sont abordées au Parlement, qu'elles répondent à une situation de crise ou que le législateur propose ces lois pour éviter une crise sociale. On voit ainsi une alternance entre la culture de conflit et la culture de négociation.

Sans plus tarder, je vais passer la parole à Francis Démier, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre, puis à Isabelle Moret-Lespinet, maître de conférences également à Paris X-Nanterre. Francis Démier va nous parler de la genèse des premières lois sociales au XIX^e siècle.

LES PREMIÈRES LOIS SOCIALES AU XIX^e SIÈCLE

Francis Démier, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Merci, Madame la présidente, merci, Jean Garrigues, de m'avoir associé à cette journée et à vos travaux : dans le contexte actuel, il n'est peut-être pas inutile d'entendre le point de vue des historiens sur ces questions sociales.

Jean Garrigues évoquait tout à l'heure le problème de la définition d'un modèle social français. Je souhaiterais, à l'échelle du XIX^e siècle et donc de façon très générale, m'interroger sur cette idée d'un modèle social français, qui est finalement difficile à définir, contrairement au modèle politique. On sait assez clairement ce qu'est le modèle politique français : la démocratie politique, les grandes libertés, les racines dans la Révolution française. En revanche, le modèle social français est caractérisé par la dissociation entre ce qui se passe sur le terrain du politique et ce qui se passe sur le terrain du social : la France est en avance sur le terrain politique, mais connaît un certain retard social. S'agit-il d'une contradiction ? Les contrastes sont frappants par rapport à l'Allemagne où la démocratie est en retard, mais où la politique sociale est en avance. Il n'y a donc pas forcément un lien systématique entre le politique et le social. On s'en aperçoit, du reste, sur la longue durée, parce que ce ne sont pas nécessairement des gouvernements de gauche qui ont été à l'origine des avancées sociales. Il y a parfois des décalages.

Au-delà de ces questions générales, depuis une quinzaine d'années, de nombreux travaux ont permis d'affiner la réflexion sur ces questions et, notamment, sur trois d'entre elles, à partir desquelles je développerai quelques idées :

La France est-elle véritablement en retard sur le terrain social ou a-t-elle choisi d'autres solutions, d'autres voies, qui ne sont pas forcément celles de l'Allemagne ?

Le libéralisme, dont on sous-estime souvent la force dans le XIX^e siècle, a-t-il fait obstacle ou a-t-il défini une voie française des politiques sociales ?

L'avance démocratique et l'importance des libertés ont-elles été un moyen de « donner le change » à une société française audacieuse sur le terrain politique, mais timorée sur le terrain social ?

La France sur le terrain social

Parallèlement à l'Angleterre, la France a défini, dans le premier XIX^e siècle, un véritable modèle social, qui fonctionne au moins jusqu'à la Révolution de 1848 et au-delà, par certains aspects. Ce modèle social date même de l'Ancien Régime. Il a été défini par les grands réformateurs de la fin du XVIII^e siècle, par toute une école de pensée qu'on appelle « l'école philanthropique ». Il est alors difficile d'isoler ce qu'on pourrait appeler une « politique sociale », la question sociale est intégrée dans une nébuleuse de valeurs progressistes, d'objectifs à atteindre : la protection de la santé publique, la diffusion des

savoirs et des techniques, l'humanisation du système pénal, la lutte contre la peine de mort. La politique sociale fait partie d'un projet progressiste global, qui consiste à la fois à moderniser la société et à rompre avec le système du privilège. De nombreux plans de réforme sociale ont été avancés à la fin de l'Ancien Régime, à un moment où il tentait de se réformer, avec Turgot, Necker. Ces plans de réforme concernaient à la fois la réforme de l'Hôpital, de la Prison et de tous les mécanismes qui permettent d'encadrer les « pauvres ». Ils ont été développés autour de quelques personnalités, mais également dans des circuits associatifs : dans des académies, dans la franc-maçonnerie, dans des sociétés populaires, dans des clubs, avant même la Révolution. Il existe donc en France non seulement une doctrine sociale, mais aussi un véritable esprit public libéral, qui va contribuer à changer la donne sur le terrain de la politique sociale. Ce projet de réforme prend sa pleine dimension essentiellement à partir de 1789. C'est à partir du travail des grandes assemblées, de la Constituante et de la Législative, que sont évoqués ces grands problèmes. Des figures essentielles, La Rochefoucauld-Liancourt, Barrère, Grégoire, Condorcet, sont les rédacteurs de grands textes d'orientation qui ont fixé les cadres d'une politique sociale dans ce grand changement qui va de l'Ancien Régime à la société contemporaine. Ces projets touchent à la fois la prévoyance, l'assistance à l'enfance déshéritée, l'instruction professionnelle, l'école : on ne détache pas la question sociale d'un grand projet progressiste.

Le projet libéral

Quel est le contenu de ce projet libéral, initié sous l'Ancien Régime et qui trouve sa « vitesse de croisière » sous la Monarchie constitutionnelle, à la fois sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet ?

Tout d'abord, ce projet brise le système de l'économie morale qui, dans l'Ancien Régime, confiait à la fois à l'Église et à la monarchie la prise en charge et la protection des « pauvres », dans un très lourd appareil d'assistance confondant la protection et la répression de la pauvreté. Cet appareil d'assistance était largement contrôlé par l'Église. L'objectif des philanthropes, dans une société décléricalisée, était donc de définir une politique sociale détachée de la hiérarchie cléricale. C'est un des aspects importants de la voie française. De plus, le système de l'Ancien Régime était coûteux et n'opérait aucune distinction dans la masse des « pauvres » : on traitait les « pauvres » globalement, on les enfermait ; en quelque sorte, on limitait le danger, mais il n'y avait pas d'analyse de la question sociale. Les philanthropes critiquent aussi un système archaïque qui repose essentiellement sur l'Hôpital, institution qui, à la source de tout, gère la question sociale et concentre les « pauvres » et les malades : l'hôpital général est à la fois un hospice, une prison et un asile, et confond protection, soin et répression.

Le XIX^e siècle et les réformateurs développent, au-delà de cette critique, un véritable programme, qui a sa cohérence : il s'agit de mettre sur pied des formes d'assistance nouvelles, plus rationnelles, plus efficaces et moins coûteuses. Le programme est confié à des notables : c'est une affaire désormais individuelle, ce n'est plus l'affaire d'une grosse institution

comparable à celle de l'Hôpital. De généreux notables doivent administrer et gérer les secours. La philanthropie fait du « riche » le bienfaiteur du « pauvre », mais cette aide du « riche » au « pauvre » a des ambitions et des objectifs nombreux. Le premier objectif est de reconstruire un lien social, dans une société pulvérisée par l'expérience révolutionnaire, où les individus sont isolés. Il s'agit de recréer un lien social entre les élites et les masses. L'autre objectif est de faire du « riche » un bienfaiteur qui réfléchit : il ne s'agit pas de voir la question sociale de manière globale, de voir les « pauvres » comme une masse, mais de distinguer les « bons pauvres » des « mauvais pauvres ». Il y a, dans cette politique sociale, la volonté d'opérer un tri, de mettre de côté les simulateurs qui ne jouent pas le jeu de la véritable protection et, au contraire, de s'engager à protéger les « bons pauvres ». Cela implique, de la part de ces bienfaiteurs philanthropiques, la nécessité d'analyser la question sociale. C'est à partir des années 1820-1830 que se développent véritablement la connaissance des milieux sociaux et une réflexion statistique sur ces problèmes sociaux, qui doivent éclairer de façon rationnelle la politique sociale. L'autre aspect de cette politique est de faire du philanthrope, du riche notable qui intervient pour apporter son aide au « pauvre », un éducateur, un censeur et une sorte d'instituteur du « pauvre ». Le livre très célèbre du baron de Gérando, *Le Visiteur du pauvre*, donne les clefs de cet objectif : apporter au « pauvre » une aide destinée à le moraliser, à l'arracher à une pauvreté dont on pense qu'à l'origine, elle est un manquement à la morale dans les familles trop nombreuses, dans le non-respect des règles chrétiennes. Il n'y a donc pas de politique sociale sans éducation, sans orientation morale de l'individu. Il s'agit d'une véritable réorganisation de la société à partir d'une initiative individuelle et d'une pédagogie en direction du « pauvre ».

Les outils nécessaires pour cette politique sont différents de ceux de l'Ancien Régime. L'objectif est de se débarrasser de l'intervention de l'Hôpital et de mettre sur pied une politique sociale légère, autonome, décentralisée. On utilise pour cela les bureaux de bienfaisance, créés par la Révolution française en 1796 et gérés par les municipalités : au niveau local, on pourra connaître les « pauvres ». À travers une analyse de la société, on pourra mener à bien une politique qu'on pense efficace, les secours à domicile remplaceront désormais la lourde intervention de l'Hôpital.

La philanthropie du premier XIX^e siècle a pour objectif de mettre sur pied une politique sociale qui doit disparaître. En apprenant aux « pauvres » la prévoyance et donc la volonté de mettre de côté les moyens de faire face aux aléas de la vie, on espère supprimer l'assistance à terme. La politique sociale est appelée à disparaître. Il s'agit en fait d'un grand projet éducatif qui vise à apprendre aux « pauvres » à être autosuffisant : l'auto-assistance par la prévoyance, à laquelle tout le monde doit pouvoir accéder. C'est une question d'éducation, de volonté et de morale. L'objectif global est de remettre cette société au travail. La valeur fondamentale qui guide le projet est le travail, qui doit rééduquer le « pauvre » et permettre à la pauvreté de mettre sur pied la prévoyance. Que restera-t-il, au bout du compte, comme politique sociale ? Tiers définit cela très bien dans les années 1840 : l'objectif est d'aider, en

définitive, ceux qui ne peuvent pas être prévoyants, ceux qui sont à l'écart du secteur du travail, c'est-à-dire les enfants, les invalides, les femmes « en couches » et les vieillards. Le terrain de l'intervention sociale de la philanthropie libérale exclut les travailleurs pour ne concerner que ceux qui sont précisément en dehors du travail, ou qui ne peuvent pas accéder au travail. C'est une logique très différente de ce que sera la logique allemande, qui définit la politique sociale essentiellement en ciblant les travailleurs, autrement dit ceux qui sont capables d'alimenter des caisses d'assurance et de protection.

Les limites du projet libéral

Très rapidement, ce projet social rencontre des limites. Il domine le premier XIX^e siècle et fonctionne jusqu'en 1848, mais il est concurrencé par un autre projet social issu d'une autre phase de la Révolution française, celle du jacobinisme de 1793. Dans la Révolution française est née une autre ambition, à travers la Constitution de 1793 qui, désormais, oblige la nation à assister tous les citoyens et qui fait de l'assistance un objectif de la nation toute entière. On protège à travers le *grand livre de la bienfaisance*. C'est un projet contestataire, repris par les républicains, par les socialistes, dans le premier XIX^e siècle et qui est toujours opposé au libéralisme.

Un autre problème apparaît : l'idée de traiter la question de la pauvreté par l'auto-assistance se heurte tout simplement à la nature de la société. Les caisses d'épargne, par exemple, sur lesquelles les philanthropes investissaient beaucoup d'espoir, sont surtout alimentées par la petite bourgeoisie : la classe ouvrière n'a pas les moyens de l'auto-assistance et de la prévoyance. Il existe bien un secteur mutualiste mais, très rapidement, en France, il tourne à la résistance, se politise et devient un outil de lutte pour les ouvriers contre la société libérale.

Un autre élément limite les objectifs de l'auto-assistance, c'est la résistance de l'Hôpital. Les moyens mis à la disposition de l'État et des institutions nouvelles pour aider les « pauvres » sont dérisoires : cela représente, sous la Monarchie de Juillet, 0,3 % du revenu national. L'État assure seulement 3 % des dépenses d'assistance. En fait, la véritable assistance aux « pauvres » reste l'Hôpital, la bienfaisance privée, l'Église. Finalement, plus des trois quarts des moyens d'intervention sur la pauvreté sont des moyens traditionnels hérités de l'Ancien Régime. Le discours libéral n'a eu qu'une prise extrêmement limitée sur la société française.

Enfin, la montée du paupérisme montre les limites ou l'échec relatif de ce premier projet social. Tout le projet social libéral repose sur une individualisation du « pauvre » et sur un rapport direct et presque personnel entre le bienfaiteur philanthrope et le « pauvre » assisté. Or, ce que découvrent les observateurs sociaux, comme on les appelle dans le premier XIX^e siècle, c'est la montée du paupérisme dans la classe ouvrière. C'est donc l'apparition d'un phénomène tout à fait nouveau, le paupérisme étant la progression de la pauvreté alors que la richesse progresse. Or, tout le projet philanthropique était fondé sur l'idée que le progrès économique entraînerait à terme la

liquidation de la pauvreté. Les observateurs buttent sur cette réalité : la France se modernise et s'industrialise, mais elle accumule les « pauvres ». La masse de la pauvreté devient une masse uniforme, globale : le prolétariat.

Une nouvelle approche

Sur le terrain parlementaire, les premiers débats vont désormais traiter en dehors de la réflexion philanthropique la question ouvrière et en particulier le travail des enfants : la loi de 1841, qui vient après la loi anglaise, vise à protéger l'enfance et à maintenir une classe ouvrière dans des conditions physiques relativement équilibrées. Ce n'est pas une véritable politique sociale. La politique sociale ne concerne pas seulement la protection des enfants dans le travail, elle concerne aussi la protection des travailleurs et des adultes.

La Révolution de 1848 fait éclater ce système philanthropique et libéral, en montre les limites et montre la progression, dans les années 1840, d'une question ouvrière qui n'a pas du tout été traitée par le premier projet libéral. Pourtant, cette II^e République est intéressante et importante, parce que c'est la première tentative de définition d'une politique sociale nouvelle. On pense, en règle générale, que cela est lié à la première phase de la Révolution, de février 1848 aux journées de juin. Pendant cette période, il y a eu des projets divers, généreux, mais les vraies lois sociales qui amorcent un tournant important dans le modèle social français sont contemporaines de la République conservatrice : en 1851 se met en place une première panoplie de lois sociales, voulues par ce qui reste du courant socialiste, par des républicains, mais également par la fraction conservatrice de la Chambre des députés. On assiste, comme on le verra sur la fin du XIX^e siècle, à une convergence des républicains, d'un courant radical, le courant démocrate socialiste, mais aussi d'un courant légitimiste, un catholicisme social qui se joint très souvent aux voix des progressistes, des démocrates, pour voter les premières lois sociales. Ces lois concernent la mise en place de l'Assistance publique à Paris, la mise en place de moyens d'éviction des propriétaires dans les immeubles aux conditions d'hygiène défavorables, la médecine gratuite pour les indigents à Paris. La première loi sur les retraites est votée en 1850.

Des lois importantes, qui seront reprises dans les années 1890, sont donc votées pendant cette période. Le modèle social français a été porté en avant par les idéaux progressistes, démocratiques et socialistes, mais le vote des lois et la mise en place des premières structures sociales méritant une intervention particulière se sont faits très souvent dans des phases d'unité, de prise de conscience d'un problème global, et ont associé les voix de la droite et de la gauche. On retrouvera la même chose dans les années 1890 et 1900 où les catholiques sociaux joindront leurs voix à celles des socialistes et des radicaux, pour faire passer une autre panoplie de lois avant le premier conflit mondial.

Sylvie Guillaume

Merci, Francis Démier, pour cet exposé rigoureux qui nous montre bien la genèse de la prise en compte des questions sociales à partir du modèle libéral. Sans plus tarder, je donne la parole à Isabelle Moret-Lespinet, qui va traiter de la création du ministère du Travail. C'est d'ailleurs à ce propos et pour commémorer cette création que cette journée a été organisée.

LA CRÉATION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

Isabelle Moret-Lespinet, maître de conférences à l'Université de Paris X-Nanterre

L'industrialisation de la France, au XIX^e siècle, dans un contexte libéral, a posé avec une acuité croissante la question du travail. Cette question est perceptible tant du point de vue des conditions de travail, du marché du travail, que du point de vue de l'agitation sociale qui se fait jour sous différentes formes, de l'émergence d'un débat autour de l'intervention de l'État dans la sphère économique-sociale. La réglementation du travail et l'intervention de l'État sont, en France, tardives et parcellaires. Si l'on considère la situation en 1841, point de départ de la législation, et en 1906, date de la création du ministère du Travail, même si ce n'est pas un aboutissement, loin s'en faut, l'insistance avec laquelle se pose la question sociale au fil des décennies aboutit à un débat public dont l'un des pans est l'administration du travail. Par « administration du travail », on entend l'intervention de l'État dans ce domaine, qui se partage entre l'observation, la prise en considération du monde du travail et la réglementation, la législation, l'application de celle-ci, son contrôle, la défense, la représentation des intérêts des travailleurs, l'arbitrage et la conciliation. La mise en place de l'intervention de l'État dans la question du travail est progressive, quelques institutions sont créées assez tardivement : en 1891 pour le Conseil Supérieur du Travail, l'Office du Travail, en 1892 pour le corps de l'Inspection du Travail et, enfin, en 1906 pour le ministère lui-même.

Même si la création du ministère du Travail se fait par décret, sa genèse se lit à l'aune des propositions de loi, des projets de loi et des débats au sein des deux assemblées - mais surtout à l'Assemblée nationale - qui ont opposé radicaux, socialistes, catholiques sociaux et libéraux. Cette revendication d'un ministère du Travail a pris forme, tout d'abord, sous la plume des socialistes dits « utopiques » de 1848, à la faveur de la Révolution et de la II^e République. Elle s'est ensuite « endormie », pour reprendre souffle durant la Commune, dans un contexte insurrectionnel. Puis des radicaux, des socialistes ont repris le flambeau dans les années 1880-1890, à une époque où la question sociale l'emportait sans doute sur celle de la nature du régime. La teneur commune de ces projets réside dans l'intervention de l'État dans la sphère de la production et du travail, par le biais d'une administration. Je vais essayer de retracer brièvement les grandes étapes de ces projets et de ces administrations qui préludent au ministère du Travail.

La première étape est la Révolution de 1848. Dans un contexte de bouleversement politique et de crise économique entraînant un fort chômage émerge la notion pivot de « droit au travail ». Deux socialistes, Victor Considérant et Louis Blanc, envisagent de créer une organisation du travail, une sorte de ministère du Travail, et la commission du Luxembourg, dirigée par Louis Blanc, sera d'ailleurs un lieu d'expérimentation de certaines de ses

attributions. Après l'échec politique des révolutionnaires, Louis Blanc affine son projet en 1849 et envisage une sorte de nationalisation de l'économie, afin de procurer des ressources au ministère du Travail, qui les redistribuerait selon un principe de solidarité. Par ailleurs, si l'on reprend la terminologie de progrès que Victor Considérant avait mise en place, ce dernier dépouille le ministère de ses attributions scientifiques pour les centrer sur des activités uniquement économiques et sociales. L'issue de la II^e République et l'exil de Louis Blanc contribuèrent évidemment à ajourner la création d'un ministère du Travail, dont l'idée est reprise sous une autre forme par les communards.

De fait, les insurgés, en mars 1871, ont créé une commission du Travail, de l'Industrie et des Échanges, dont les attributions mêlent quelques fonctions économiques à forte connotation politique et révolutionnaire. Dans la pratique, cette commission du Travail, de l'Industrie et des Échanges a débattu avec les chambres syndicales dans un souci constant de renouveler les rapports de travail. Elle a également agi dans le domaine de la réglementation en instaurant le principe de l'intervention de la puissance publique dans le domaine du travail, également en instituant des bureaux de renseignements, des bureaux de placement et en intervenant dans le domaine de la réglementation par la suppression du travail de nuit dans les boulangeries, etc. Durant sa brève existence, cette commission, présidée par Frankel, connaît des difficultés pour établir ses attributions par rapport à la commission exécutive de la Commune, et surtout pour mettre en place ses propositions. Finalement, la commission du Travail partage avec la Commune le même ostracisme dans la mémoire des Français et des républicains, c'est pourquoi même d'anciens communards, lorsqu'ils parleront d'un ministère du Travail, éviteront d'évoquer cette période. La période de la Commune, comme celle de 1848, contribue énormément à ancrer l'idée de la création d'un ministère du Travail dans le camp socialiste et, par un effet pervers, à retarder d'autant sa mise en place.

Après la Commune, la question de créer un ministère du Travail sera désormais l'enjeu de luttes parlementaires avant tout, d'autant qu'à l'Assemblée, la commission du Travail, à caractère permanent, qui est instituée en 1885, joue un rôle central dans les débats et dans la présentation des projets de loi. De fait, c'est dans les deux décennies 1880 et 1890 que les projets des radicaux et des socialistes vont essayer de défendre l'idée d'un ministère du Travail. Là encore, le contexte joue un rôle essentiel : c'est celui de la crise économique perçue comme une longue dépression et qui place la question sociale au centre des préoccupations. On voit émerger, à ce moment, des commissions ou des organismes qui interviennent sur la question du travail, mais cette mise en place d'une institution qui prendrait en charge le travail et la production divise davantage qu'elle ne rassemble. En effet, la crainte d'un étatsisme forcené, marqué par un poids financier que l'on juge trop lourd, le dispute à la volonté de représenter les intérêts du salariat et de limiter les effets du libéralisme industriel. Les opposants s'affrontent sur deux terrains : la Chambre des députés et la presse. Parmi les premiers pas de cette administration du travail, on pourrait évoquer la trop oubliée commission

d'enquête de 1884, qui avait été mise en place à l'Assemblée nationale à l'issue d'un débat très ferme entre Ferry, qui niait l'existence d'une crise, et Clemenceau, qui évoquait la réalité de cette crise. Une enquête est menée auprès d'organisations patronales et ouvrières et d'autres organismes. C'est déjà une prise en compte de la voix des partenaires sociaux.

Mais les projets les plus importants sont ceux émis par Camille Raspail et Édouard Vaillant. Camille Raspail, député radical du Var, dépose un premier projet, en novembre 1886, visant à créer un ministère du Travail dont la mission est extrêmement vaste. Cette mission touche aux domaines de la production, de la réglementation du travail, mais aussi du syndicalisme, de la santé, de la colonisation, et accorde une attention toute particulière au problème du placement, c'est-à-dire l'embauche et la question du chômage. Ce projet de Camille Raspail est soumis à plusieurs reprises à l'Assemblée. Malheureusement, le rapporteur, à chaque fois, de ce projet de loi est le vicomte de Labatut, qui est un farouche défenseur du libéralisme. Donc, cette commission émet des avis défavorables à plusieurs reprises, sur les arguments suivants : d'une part, ce n'est pas une administration qui peut régler la question, parce qu'une administration est forcément synonyme d'immobilisme et de coûts financiers ; d'autre part, la question sociale se régule d'elle-même. En dépit de ce barrage systématique, Camille Raspail revient à la charge en juin 1891, une troisième fois, avec son projet de ministère du Travail, relance à la chambre le débat autour de l'intervention de l'État dans le domaine du travail et cristallise l'opposition libérale.

L'autre défenseur de la création d'un ministère du Travail est Édouard Vaillant. C'est un ancien communard, il est élu socialiste du XX^e arrondissement et, lorsqu'il propose une première fois en 1894, à la Chambre des députés, un projet de création de ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance publique (pour la première fois, plusieurs termes sont accolés à celui de « travail »), il peut s'appuyer sur un groupe parlementaire socialiste assez solide, qui le soutient, et il propose donc que ce ministère encadre tous les aspects de la vie des travailleurs : le travail, la santé, la prévoyance. Il envisage de créer quatre directions qui permettraient de remplir ces fonctions et, notamment, une fonction statistique : la question du renseignement scientifique rigoureux est déjà à l'ordre du jour. Ce projet est repoussé, il le réitère en 1898, en obtenant un soutien un peu plus large, mais c'est encore un échec et c'est finalement en 1903 qu'il proposera de nouveau son projet, en le limitant cette fois à un ministère du Travail et de la Santé publique.

Parmi ces projets à l'Assemblée nationale, il faut aussi souligner celui de l'abbé Lemire, catholique social qui, en 1899, s'associe même avec un socialiste pour défendre un projet de ministère du Travail. Paradoxalement, c'est Millerand qui propose d'ajourner le projet. En 1902, l'abbé Lemire revient également à la charge et propose un nouveau projet de ministère du Travail qui rassemblerait les administrations existantes autour d'un ministère qui serait celui du Travail, de l'Hygiène, de l'Assurance, de la Prévoyance et de l'Épargne. Son projet est rejeté. Les démarches de ces radicaux, de ces socialistes, de quelques catholiques sociaux ont préparé le lit d'une réforme de

moindre envergure, la création d'une chambre paritaire, le Conseil Supérieur du Travail, qui donnera naissance à l'Office du Travail. Parallèlement, une autre institution émerge progressivement de ce contexte d'industrialisation, c'est l'Inspection du Travail. Autour de la création de ces institutions, un consensus a pu s'établir, tandis que la création d'un ministère du Travail s'apparentait toujours, pour les conservateurs mais aussi les modérés, à une dangereuse ou coûteuse chimère.

Cette genèse du ministère du Travail s'inscrit également dans une démarche administrative. Les prémices de cette administration du travail prennent naissance en 1841, 1874 et 1892, c'est-à-dire aux trois dates durant lesquelles, peu à peu, se constitue l'Inspection du Travail. En 1841, on avait mis en place quelques inspecteurs bénévoles pour toute la France. En 1874, toujours pour assurer, théoriquement, le respect de la loi sur le travail des femmes et des enfants, on crée les inspecteurs divisionnaires. C'est seulement en 1892 qu'un véritable corps des inspecteurs du Travail est créé. Cette Inspection du Travail est rattachée au ministère du Commerce. À partir de 1892, elle plante les premiers jalons d'une protection sociale, elle fonde son activité sur la réglementation, le respect de la législation du travail, encore très réduite, mais aussi sur des notions d'hygiène et de sécurité, c'est-à-dire sur la prévention. Avec les lois scolaires, les inspecteurs du Travail gagnent un peu de légitimité, parce qu'ils contrôlent la scolarité des enfants, mais, à partir de 1892, cette Inspection du Travail va élargir son mode d'intervention et son public : ce sont tous les salariés qui sont concernés, pas seulement les plus faibles. Elle oriente autant sa mission vers la répression, très limitée, que vers la prévention. Cette première administration du travail est très importante.

Elle est doublée, en 1890, d'une autre création : le Conseil Supérieur du Travail. Le Conseil Supérieur du Travail avait fait l'objet d'un dépôt de projet de loi à l'Assemblée. C'est Gustave Mesureur qui prend la direction des opérations. Il est entouré par des députés socialistes radicaux comme Alexandre Millerand, Georges Clemenceau, Édouard Lockroy, quelques libéraux également comme Jules Siegfried ou Raymond Poincaré, et également des solidaristes comme Léon Bourgeois. Ils proposent de mettre en place une sorte de parlement professionnel qui rassemblerait des délégués ouvriers, des délégués patrons et des représentants de l'État, afin de discuter des réformes concernant le travail. Finalement, le processus s'accélère un peu et Jules Roche, ministre du Commerce, décide de créer le Conseil Supérieur du Travail par décret, en janvier 1891. Ce Conseil Supérieur du Travail, lorsqu'il se réunit pour la première fois, décide de se doter d'un exécutif : l'Office du Travail. Cet exécutif a pour mission de rassembler et de vulgariser tous les documents et informations utiles relatifs au travail, à ses rapports avec le capital, aux heures de travail, au salaire des travailleurs, hommes, femmes et enfants. En fait, la création de l'Office du Travail est l'occasion d'un nouveau débat : va-t-on créer un ministère du Travail ou bien une administration plus restreinte, l'Office du Travail ? Par décret, l'Office du Travail est créé en août 1891. Le ministre du Commerce, Jules Roche, défend cette création comme une réponse scientifique à la question sociale, mettant à

la disposition du gouvernement des évaluations sociales et économiques. Le débat parlementaire intervient donc non pas lors de la présentation du projet de loi sur l'Office du Travail, mais lors de l'examen de la prise en compte d'une proposition de résolution tendant à la création d'un ministère du Travail, de nouveau émise par Camille Raspail en juin 1891. De nouveau, le duel entre Raspail et Labatut se joue sur les questions suivantes : un bureau statistique suffit-il ? La question sociale peut-elle se résoudre d'elle-même ? Qu'en est-il de la reconnaissance de la République aux travailleurs ? Pour Raspail, « les travailleurs ont droit plus que tous les autres de voir le mot "travail" sur la plaque d'un ministère ». Il rappelle aussi que le contexte de grèves, important à cette époque, est insurrectionnel et qu'il faudrait légiférer. Finalement, la voie médiane l'emporte et l'idée de créer un organisme administratif centralisateur, plutôt qu'un ministère du Travail, l'emporte. Le débat est finalement très réduit. À l'Assemblée nationale, il est voté quasiment à l'unanimité et il en sera de même au Sénat, dans une procédure d'urgence réclamée par le ministère du Commerce. Ces deux organismes sont très différents : l'un est une chambre représentative et consultative, l'autre est une administration de mission. Ils préparent tout de même l'idée qu'une administration puisse intervenir sur ces questions du travail.

D'autres réformes administratives, au sein du ministère du Commerce, vont préparer aussi le ministère du Travail et le mettre en place petit à petit. Ces réformes sont menées d'abord en 1894 par Victor Lourties, notable du mutualisme, ministre du Commerce et de l'Industrie, qui instaure une direction de la Prévoyance sociale au sein du ministère du Commerce, élargissant à l'ensemble des salariés ses compétences en regroupant les institutions de prévoyance individuelle et volontaire au sein de cette direction. Incontestablement, sa réforme rompt avec l'accent jusqu'alors mis sur la question unique du travail, et préfigure également ce que sera le ministère du Travail et de la Prévoyance de 1906. À l'inverse, l'année suivante, la réforme administrative menée par Gustave Mesureur établit une direction de l'Industrie et du Travail qui regroupe les retraites ouvrières, l'Inspection du Travail et les syndicats professionnels. Il insiste, comme le fera d'ailleurs Millerand en 1899, sur la seule dimension « travail ».

La grande réforme qui prépare vraiment le ministère du Travail est celle menée en 1899 par Alexandre Millerand, socialiste, ministre du Commerce du gouvernement Waldeck-Rousseau, fortement secondé dans cette réforme par le directeur de l'Office du Travail, Arthur Fontaine. Il met en place une administration du travail cohérente, qui intègre tous les aspects définissant les populations ouvrières et leurs institutions propres, notamment les conseils de prud'hommes et les syndicats. Cette direction du Travail joue un rôle considérable dans la mise en place d'une législation du travail. En son sein, les inspecteurs du Travail symbolisent le rôle de l'État dans l'arbitrage des relations professionnelles et le contrôle du respect de la norme juridique. Une grande place est faite également à l'enseignement technique afin de valoriser la promotion sociale. La dimension de protection sociale est déjà en formation avec l'ouverture d'un bureau de l'assurance des accidents du travail, des

retraites, des caisses d'épargne et des HBM (Habitations à Bon Marché). Pragmatique avant tout, Millerand, qui donne cette cohésion à l'administration du Travail, ne réclame pas pour autant la création d'un ministère. Après son départ, il déplace à l'Assemblée nationale l'essentiel des débats et des activités en matière sociale, d'autant qu'il préside la commission de l'Assurance et de la Prévoyance sociale. Deux questions, notamment, vont focaliser l'attention de ces débats : les retraites et l'assistance publique aux vieillards et aux infirmes. Nous en arrivons à cette création de 1906, par décret du gouvernement Clemenceau, du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Ce décret est très symbolique parce que c'est un moyen constant. Les directions qui vont être regroupées dans ce ministère existent déjà, elles ont déjà été mises en place, mais c'est une façon, pour Clemenceau, de donner des gages à la gauche, car il a la réputation d'être un ministre de l'Intérieur un peu ferme. Initialement prévu ministère du Travail et de l'Hygiène, il devient ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, parce que l'un des directeurs de l'Hygiène ne voulait pas laisser partir sa direction. Ce ministère est doté, par décret du 20 juillet 1907, de trois directions : la direction du Travail, de l'Assurance et de la Prévoyance sociale. À partir de 1911, la dimension « prévoyance sociale » se renforce lorsqu'on y ajoute la direction des Retraites ouvrières et paysannes votée précédemment. Ce nouveau ministère, en dépit du sens symbolique et politique que Clemenceau lui attribue, en nommant à sa tête le socialiste indépendant René Viviani, n'est plus centré sur les travailleurs de l'industrie, mais prend en charge tous les salariés du commerce, de l'agriculture et de l'industrie. Enfin, il s'agit d'une création à budget constant, à partir de structures existantes, dont l'action est finalement plus marquante dans le domaine social que dans la réglementation du travail. Viviani rêve d'en faire, à ce moment-là, l'instrument d'une politique sociale nouvelle.

Le fait marquant de cette période est donc l'institutionnalisation de l'observation de la sphère économique et sociale et du travail. Il en résulte toute une œuvre de pointage des problèmes. Des réformes sont faites du point de vue de la réglementation du travail, mais aussi du point de vue de l'hygiène et de la sécurité, de la réparation des accidents du travail, de la mise en place d'instances de dialogue et de conciliation et d'œuvres de prévoyance. Le ministère créé en 1906 ne va pas cesser d'évoluer entre les différents pôles : travail, santé, prévoyance, hygiène, mais également logement, solidarité, emploi, formation et intégration. Et les multiples changements d'appellation témoignent de ces tiraillements. Pendant cette période, un consensus politique s'est établi pour mettre en place - et légiférer - le délai de congé, le contrat de travail, la réduction du temps de travail, tout ce qui pouvait faire reculer la précarité. C'était donc une période de construction du droit du Travail, de mise en place du Code du Travail également, autant d'éléments qui, dans le contexte d'aujourd'hui, nous donnent quelques pistes de réflexion.

Sylvie Guillaume

Merci, Madame Isabelle Moret-Lespinet, pour cet exposé technique et fort utile, qui montre bien toutes les étapes du processus, jusqu'à la création du ministère du Travail.

Il serait utile de consacrer quelques minutes aux questions avant de faire une pause : si on reporte la discussion en fin de matinée, les deux premiers exposés vont être pénalisés, parce qu'on ne se souviendra plus de ce que nos historiens ont dit. Je donne donc la parole à la salle.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Éric Anceau

Merci, Madame la présidente. J'ai deux questions à poser, l'une à Francis Démier, l'autre à Isabelle Moret-Lespinet.

Francis Démier, la II^e République joue un rôle fondamental dans l'émergence et le traitement des questions sociales. Le gouvernement provisoire a en particulier décrété en la matière la loi de 10 heures, l'Assemblée constituante a légiféré mais les questions politiques ne lui ont pas permis d'aller plus loin, et c'est la Législative et donc le Parti de l'Ordre qui vont commencer à légiférer. Ne manque-t-il pas un acteur, dans votre propos, à savoir le président de la République, Louis Napoléon Bonaparte, qui a tout de même toute une réflexion en la matière et qui, sous le second Empire, va beaucoup légiférer en matière de question sociale ?

Isabelle Moret-Lespinet a évoqué l'émergence, en octobre 1906 d'un ministère du Travail, de la Prévention sociale et de la Protection sociale, mais nous fêtons, en ce mois de mars 2006, le centenaire de la catastrophe de Courrières. N'a-t-elle pas joué un rôle dans la création de ce ministère ? La Commission permanente des Mines, créée en juin 1906, va avoir pour principal interlocuteur, à partir d'octobre 1906, René Viviani, ministre du Travail. Merci.

Francis Démier

Il est vrai que Louis Napoléon Bonaparte joue un rôle important, ne serait-ce que parce qu'il appartient au courant des réformateurs. Par ses écrits, *De l'extinction du paupérisme*, ses contacts avec les socialistes, il se montre parfaitement conscient de l'existence d'une question sociale qui ne peut pas être résolue par les mécanismes libéraux, mais il avance prudemment. Ce n'est pas seulement Louis Napoléon Bonaparte qu'il faut prendre en compte, c'est tout le courant bonapartiste qui, désormais, pense que l'intervention de l'État est nécessaire et qu'on ne sortira pas de cette crise globale du milieu du XIX^e siècle sans une intervention de la puissance publique. Le courant bonapartiste accompagne la panoplie de lois que j'ai évoquées. Au sujet du second Empire, il y a effectivement un prolongement, en particulier sur la législation concernant les retraites, sur la médecine gratuite, les cités ouvrières, etc, mais une politique sociale doit être comprise, et le problème de la politique sociale de Napoléon III est qu'elle n'est pas suivie par la classe ouvrière. La classe ouvrière est attachée aux libertés, au mutualisme, et elle rencontre, pendant le second Empire, non seulement l'intervention de l'État, mais aussi le triomphe du paternalisme. Le problème de la politique sociale du second Empire est de ne pas être suivie par ceux qu'elle devrait traiter, c'est-à-dire le monde ouvrier, qui ne suit pas le projet. Bismarck, ambassadeur

d'Allemagne à Paris à cette époque, est attentif en particulier à la législation sur les retraites, qui ne marchera pas bien en France pour des raisons techniques et parce qu'elle coûtait trop cher au monde ouvrier, mais Bismarck a été un bon observateur des avancées sociales françaises, ce qui nuance le décalage franco-allemand.

Isabelle Moret-Lespinet

Effectivement, j'ai omis d'évoquer le cas de Courrières, qui marque terriblement les esprits par l'ampleur de la catastrophe, par les victimes qui sont symboliquement des travailleurs chéris dans l'opinion publique, et également du fait de la presse qui titre beaucoup sur cette catastrophe de Courrières. L'opinion publique est traumatisée par l'accident. Dans ce contexte, il faudrait aussi rappeler le 1^{er} mai 1906 et sa préparation qui a concentré les efforts des syndicats et des partis de gauche pour la revendication des 8 heures. Donc, mettre en place ce ministère du Travail, c'est établir un signe de reconnaissance par rapport aux travailleurs et notamment aux victimes, c'est aussi faire un signe d'apaisement par rapport aux revendications du 1^{er} mai.

Jacques Bass

Mesdames, messieurs, je suis ici au titre de la CFDT. J'ai apprécié vos exposés, qui ont des résonances fortes dans la période que nous vivons. Cependant, il ne faudrait pas que ces résonances ne conduisent à des anachronismes. Il faut rappeler ce qu'a été la condition ouvrière tout au long du XIX^e siècle : l'extrême faiblesse des salaires, le travail des enfants dès l'âge de cinq ou six ans dans les fabriques, notamment dans le textile qui a été au cœur de la modernisation industrielle d'une bonne partie du XIX^e, la difficulté à faire voter les premières lois sociales, notamment la limitation de la journée de travail des enfants et des femmes, la difficulté ensuite à les faire appliquer. Etc.

La condition ouvrière, l'État des rapports entre patrons et ouvriers, vont peser lourd sur l'histoire sociale du XIX^e et du XX^e siècle, y compris jusqu'à présent, par l'ampleur et la rudesse, pour employer un euphémisme, des affrontements sociaux. Le conflit social, ce sont les révoltes ouvrières des années 1830, ce sont les Canuts lyonnais, c'est 1832, c'est 1848. C'est la répression et le recours à l'armée. Ce sera évidemment la Commune et sous la III^e République, dans les années 1890, l'ampleur des grèves et la répression sous la direction d'hommes de gauche comme Clemenceau (cf. Jacques Julliard, *Clemenceau briseur de grève*). Le mouvement syndical, en particulier la CGT créée en 1895 avec, à sa tête les syndicalistes révolutionnaires, voit d'un très mauvais œil l'intervention de l'État dans le champ du social. Les réformateurs sociaux de tous bords politiques et plus spécialement lorsqu'ils sont de gauche, seront toujours très fortement attaqués sur leur gauche aussi bien par les socialistes qui se veulent marxistes et s'affichent révolutionnaires,

que par les syndicalistes méfiants à l'égard de l'État. Il suffit de rappeler à titre d'illustration, comment Albert Thomas ou Alexandre Millerand ont été, de leur temps, vilipendés et accusés de trahir la cause ouvrière et socialiste. Nous aurons l'occasion d'y revenir cet après midi et d'évoquer comment ce passé pèse encore sur l'histoire actuelle.

Pierre Guillaume

La création du ministère du Travail s'est traduite par le détachement d'un certain nombre de services du ministère de l'Intérieur qui sont passés au ministère du Travail. Il est significatif que ces services traitant des problèmes du travail soient détachés du ministère de l'Intérieur, qui est tout de même essentiellement chargé du maintien de l'ordre, voire de la répression. Cela traduit bien une nouvelle vision des problèmes du travail.

Par ailleurs, les hygiénistes ont largement pris le relais des philanthropes si bien évoqués par Francis Démier, ce qui explique que, dans la genèse du ministère du Travail, soient pris en compte aussi les problèmes de santé publique, parce que le problème populaire était un problème biologique : au XIX^e siècle, l'espérance de vie était très étroitement liée au statut social. Il est tout à fait logique que le ministère du Travail prenne en compte ces problèmes de santé et d'hygiène publique.

Isabelle Moret-Lespinet

Au sujet de la participation des syndicalistes ouvriers à la tâche entreprise par le ministère du Travail, dans les années 1890 (au moment de la création de l'Office du Travail), en 1899 (pour la direction du Travail) ou après 1906, dans le discours, les syndicats ouvriers sont assez hostiles, d'autant qu'il y a une forte inimitié avec Millerand. En revanche, dans la pratique, qu'il s'agisse des bourses du travail ou des syndicats, comme celui des imprimeurs, de nombreux syndicats participent aux enquêtes menées par l'Office du Travail puis par le ministère du Travail. Finalement, les inspecteurs du Travail sont aussi mis à contribution dans leur rôle de conciliation et d'arbitrage par les syndicats ouvriers eux-mêmes. Il y a donc une dichotomie entre le discours d'hostilité (qui n'est pas non plus unanime) par rapport à une institution d'État, et la participation.

Par ailleurs, les milieux ouvriers et socialistes sont favorables au rattachement des premières institutions du Travail au ministère de l'Intérieur plutôt qu'au ministère du Commerce, car ce dernier est perçu comme le reflet des intérêts des milieux économiques. C'est seulement avec Clemenceau que le ministère de l'Intérieur reprend une mauvaise image de marque auprès des milieux ouvriers.

Francis Démier

Nous avons parlé de politique sociale à l'échelle nationale. Au XIX^e siècle, cela ne fonctionne pas très bien parce qu'il y a plusieurs politiques sociales. Le monde ouvrier a développé son propre projet social d'auto-assistance à travers le mutualisme. Cela a assez bien marché en France, ce n'est pas à négliger : c'est une « voie française » qui, à la veille de 1914, a atteint un niveau relativement important. Le patronat a sa propre politique. Il n'est pas hostile à une politique sociale, il veut simplement la contrôler, mais, au XIX^e siècle, il ne veut pas qu'on lui impose une politique sociale. Au contraire, le patronat allemand accepte la conception d'obligation, ce qui est absolument inacceptable pour le patronat français. Du reste, on considère que la politique de Bismarck est une politique autoritaire et le fruit d'un régime impérialiste autoritaire dans lequel il n'y a pas de liberté. Enfin, il y a la politique sociale de l'État.

De la salle

Bonjour. Madame Moret-Lespinet, vous avez très brièvement parlé du « solidarisme » et de la figure de Léon Bourgeois. Quelle place accorder à cette doctrine et à ce personnage, qui devient lui-même ministre du Travail et de la Prévoyance entre janvier 1912 et janvier 1913, puis d'octobre 1915 à novembre 1917, dans cette création du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale ?

Isabelle Moret-Lespinet

Léon Bourgeois, en tant que député, soutient la plupart des projets de création du ministère du Travail durant les années 1880-1890. Le « solidarisme » est une doctrine qui considère que la société forme un tout organique et que ce tout organique ne peut fonctionner que si tout le monde participe et si on ne laisse pas de côté une partie de la population. Le solidarisme, d'une certaine façon, a des points communs avec le socialisme dans les années 1890-1900, mais il en diffère beaucoup sur la question de l'intervention de l'État. Le solidarisme préfère susciter une prise en charge individuelle ou associative plutôt qu'une prise en charge par l'État des individus. Cette idéologie baigne le monde politique des radicaux et mêmes certains socialistes dans les années 1900 et donc préside aussi, au même titre que d'autres courants de pensée, à la création du ministère du Travail en 1906.

De la salle

Francis Démier évoquait la notion de l'aide des « riches » aux « pauvres », qui vient compléter le rôle de l'Hôpital et de l'Église. Dans le contexte plus large de la société post-révolutionnaire, comme a pu le montrer Claude-Isabelle Brelot pour la Franche-Comté, mais qui vaut pour toutes les régions de

« hiérarchie contestée » ou « acceptée » selon la terminologie de Barral, les notables essaient de se rendre supportables et cette notion de l'aide aux « pauvres » fait partie du nouveau comportement des notables au début du XIX^e siècle.

Jean Garrigues

Nous n'avons pas évoqué la question sociale en rapport avec le monde rural et les agriculteurs. En 1907 a lieu la révolte des viticulteurs du Midi. Cela pose à la fois des problèmes communs avec le monde ouvrier et des problèmes spécifiques.

Par ailleurs, au sujet de la confrontation du modèle français et du modèle allemand au XIX^e siècle, lors des grands débats parlementaires sur la question sociale dans les années 1890-1900, les libéraux français dénoncent dans les projets des socialistes français ou des radicaux ce qu'ils appellent le modèle bismarckien, le socialisme d'État qui, pour eux, représente l'antéchrist en matière sociale. Cette confrontation entre le modèle français et le modèle allemand va prendre des occurrences différentes et se modifier au fil du temps. Pendant l'entre-deux-guerres, la confrontation entre un modèle totalitaire et un modèle démocratique est évidente. Ensuite, ce sont l'économie sociale de marché et le modèle français qui vont se confronter. C'est un fil conducteur intéressant, parce qu'il revient dans les débats actuels.

Enfin, dans ces années 1890-1900 émergent des partenaires sociaux organisés qui interviennent dans le débat parlementaire : la CGT et, en riposte à l'influence du syndicalisme ouvrier organisé, le syndicalisme patronal qui se structure. Ce n'est pas un hasard si l'Union des industries métallurgiques et minières, dont le noyau est le Comité des Forges, se structure contre les projets Millerand de conseil du Travail, vers 1900. C'est à ce moment-là que le monde patronal crée la fonction de lobbyiste, avec un personnage qui s'appelait Robert Pinault. Nous avons affaire, cette fois, à des forces organisées qui vont peser sur le débat social par l'intermédiaire du débat parlementaire.

Sylvie Guillaume

J'insiste sur ces deux ouvertures : l'aspect comparatif avec l'Allemagne tout à fait important, et le rôle des groupes de pression qui commencent à s'organiser à cette époque-là. *[Pause]*

Je passe la parole à mon collègue et ami Serge Wolikow, professeur à l'Université de Bourgogne, qui va nous parler de la législation sociale sous le Front populaire.

LA LÉGISLATION SOCIALE SOUS LE FRONT POPULAIRE

Serge Wolikow, professeur à l'Université de Bourgogne

Merci, Madame la présidente. Nous sommes toujours sous la III^e République, mais elle est en fin de parcours et cela n'est pas indifférent. Du point de vue de l'histoire de la question sociale, le Front populaire est un événement historique bien identifié chronologiquement, de 1934 à 1938, mais c'est sur l'année 1936 que l'essentiel se joue. Comment articuler cet événement avec une histoire plus longue, avec cette évolution du social qu'il faut regarder dans le moyen ou le long terme pour en prendre la mesure ?

Le Front populaire est un moment charnière, fondateur d'une transformation de la gestion de la question sociale en France et de l'intervention de l'État. Il y a bien sûr des continuités, mais c'est un moment qui servira de référence, sous des formes variées, pour la période suivante. Les programmes de la Résistance, de la Libération ou ceux élaborés sous la IV^e République, n'ont de cesse de se référer à une certaine culture d'expérience réussie ou manquée du Front populaire.

Au moment du Front populaire, le conflit social et le monde du travail font irruption sur la scène politique nationale sous des formes variées, à travers les députés ouvriers, les premières négociations interprofessionnelles nationales, les arbitrages du gouvernement, l'intervention de l'État. Du point de vue de la gestion des questions sociales, le système se transforme. Il se crée une dialectique, des interactions entre la "rue", le Parlement, et le bureau et l'usine. Pour comprendre la manière dont les lois sociales sont adoptées, dont la question sociale est posée en juin - juillet au Parlement, à la Chambre des députés et au Sénat, il faut tenir compte de ces interactions. La mémoire collective retient surtout les images symboliques : les congés payés, le tandem et le bonheur de découvrir la mer, Gabin dans *La belle équipe*, le film de Duvivier, le personnage de l'ouvrier qui occupe la scène cinématographique d'une façon à la fois joyeuse et affirmée, non misérabiliste. Pourtant, derrière ce consensus joyeux, on trouve un conflit social fort, parfois même de la haine sociale, visible ou rentrée, qui s'exprimera les années suivantes. La société des années 1930 est travaillée par la crise économique. Si l'on oublie cela, on oublie une partie du contexte dans lequel la question sociale se place.

Pour comprendre la nature de cette crise, il faut savoir que, dans la société française de cette époque, le monde rural, le monde de la petite entreprise et le monde non salarié restent très importants. La France est marquée par le chômage comme elle ne l'avait pas été depuis les années 1890. Une partie de la population a un sentiment d'appauvrissement, l'impression que la richesse est extrêmement mal partagée. Quand l'ouvrier était en chômage partiel ou travaillait moins, il était payé à l'heure ou à la journée et, quand il ne travaillait que quelques jours, l'indemnisation du chômage était inexistante en dépit des mesures qui avaient été prises en principe dans les années 1920. Le climat social était donc très difficile pour le monde du travail, où le chômage était une réalité et où les luttes sociales avaient pratiquement disparu, en

raison même de cette ambiance économique et sociale. Des réformes sociales avaient pourtant été mises en place dans un contexte différent, mais leur mise en œuvre avait, d'une certaine façon, discrédité ces réformes : la loi sur les 8 heures, votée en catastrophe par le Parlement à la veille du 1^{er} mai 1919, connaissait une application difficile ; les lois sur les assurances sociales, sur le logement à bon marché de la fin des années 1920, induites par les milieux modernisateurs du centre droit, loin de trouver leur développement dans les années 1930, étaient en difficulté en raison même de leur mode de financement. La dégradation du climat social est aggravée par la montée des tensions internes au monde du travail : des dispositions sont prises pour limiter le travail des étrangers, considérés comme responsables du chômage ; en 1935, une baisse autoritaire de 10 % des salaires des fonctionnaires et des pensionnés est adoptée car, ce qui compte, indépendamment de la situation économique et sociale, c'est l'idée de réduire la dette et les déficits budgétaires. Dans un climat d'urgence, pour éviter des débats parlementaires trop longs, où chaque parti aurait à défendre ses positions devant l'opinion publique, bien souvent, le Parlement de la III^e République a recours au décret-loi, ce qui jette le discrédit sur la politique. En 1934, une grande partie de la population française est très pessimiste à l'égard de la politique : les manifestations que l'extrême droite organise au mois de février sont tournées contre les députés et utilisent les scandales et le discrédit de la Chambre des députés pour faire valoir l'idée d'un régime fort. Le programme de réforme de l'État sort des manifestations du 6 février 1934. Paradoxalement, l'idée du Front populaire naît en riposte à ces mêmes mouvements sociaux.

La mobilisation électorale de 1936 s'appuie sur une politisation un peu différente, élargie par rapport aux précédentes législatures, et qui intègre la question sociale. En 1934 et 1935, les syndicats s'affirment sur le devant de la scène sociale. Dans un pays où la séparation des syndicats et de la politique empêchait le dialogue social au début du siècle, c'est un changement important. En 1906, dans un autre contexte, la CGT avait brièvement occupé le devant de la scène. En 1934-1935, ce sont la CGT et la CGTU, l'autre courant du syndicalisme CGT, qui prennent l'initiative des manifestations contre la réforme de l'État et contre la droite. L'appel à la grève générale, le 12 février 1934, est d'abord un appel syndical. La grève, ce sont d'abord des grandes manifestations de rue, et ceux qui font grève sont ceux qui peuvent faire grève, les autres les soutenant. Ne voyez pas d'anachronisme dans cette situation, même s'il y a des parentés. Entre 1934 et 1936, il n'y a pas de grève massive, mais des mouvements de mobilisation dans la rue, des manifestations de centaines de milliers de personnes autour des questions du salaire des fonctionnaires, des retraites, mais aussi des questions sociales. Le Front populaire antifasciste se construit en 1935 autour de revendications comme la défense des libertés démocratiques : la secousse allemande a été très forte. La réunification syndicale commence en 1935 et s'achève au début de 1936. Il y a, en France, deux courants syndicaux : la CGT, qui rassemble l'essentiel des forces syndicales (700 000 syndiqués), et la CFTC, qui existe depuis 1919. Même réunifié, le syndicalisme français pèse peu, néanmoins, par rapport au

syndicalisme d'outre-Manche ou d'ailleurs. Outre-Rhin, le syndicalisme a été liquidé par Hitler, qui l'a remplacé par un front du travail.

Au cours de la campagne électorale de 1936, curieusement, dans le programme commun des partis de gauche, programme auquel sont associés les syndicats, ce ne sont pas les grandes mesures sociales qui dominent, mais des mesures économiques. Des débats ont eu lieu autour des mesures économiques et sociales. Les radicaux ont été hostiles à des mesures économiques importantes ; les communistes, dans une alliance conjoncturelle avec les radicaux pour rassembler plus largement, ont aussi mis un bémol sur les réformes économiques de structure que la CGT et les socialistes voulaient. Dans ce programme, les mesures économiques sociales sont relativement limitées et assez imprécises : la durée du travail devra être réduite sans diminution de salaire, on n'évoque pas les vacances, on évoque des garanties pour les travailleurs, des mesures sociales de protection, mais les mesures ne sont pas bien identifiées. Paradoxalement, c'est l'élection législative qui va constituer le détonateur de la question sociale, le déclencheur du mouvement gréviste et ensuite du traitement par le Parlement d'une politique sociale particulièrement innovante, beaucoup plus que le programme électoral ne l'avait imaginé. La victoire électorale n'est pas un raz-de-marée, mais elle transforme l'équilibre politique. À gauche, elle est marquée par une crise du parti radical, qui perd à peu près un quart de ses voix, et par une progression du parti communiste, qui a été l'initiateur de la formule du Front populaire ; et le parti socialiste devient le premier parti de France, ce qu'il n'imaginait pas du tout avant les élections. Il est donc investi de responsabilités qu'il doit assumer pour former le gouvernement.

C'est pendant ce mois de mai 1936 que la grève éclate, à un moment symbolique, entre les deux tours des élections. Le 1^{er} mai 1936, dans toute une série d'usines, pour la première fois depuis longtemps, il y a quelques grèves. Des responsables syndicaux ont manifesté et ne sont pas venus au travail. Quand ils reprennent le travail le lendemain, le patronat, comme il en avait l'habitude, les met à la porte. Cela déclenche des grèves de solidarité qui surprennent le patronat. Si des grèves se déclenchent à ce moment-là, c'est parce qu'il y a un nouveau climat politique. Les ouvriers qui entrent en grève font appel au nouveau Parlement, à la nouvelle majorité : ils attendent des réformes et espèrent des changements. Au cours du mois de mai, la montée des grèves coïncide avec la formation du gouvernement, qui met plus de trois semaines à se constituer. Ces grèves sont d'un type très particulier : elles associent les ouvriers français, les ouvriers étrangers, les employés, les hommes, les femmes. Ce sont des grèves larges, à la fois sociologiquement et géographiquement, et qui mettent en avant des formes tout à fait inédites : pour la première fois en France, les travailleurs occupent leur lieu de travail. Quelle est la signification sociale, culturelle de ce phénomène ? Il y a d'abord la peur de perdre son travail, la volonté d'empêcher la fermeture et le renvoi des ouvriers, mais c'est aussi une certaine façon de s'approprier le travail dans la protection, la défense de l'outil de travail. Ces grèves débouchent, pour la première fois sous une forme nationale, sur des négociations

interprofessionnelles. Pour la première fois, une négociation précède et en même temps prépare le travail parlementaire. Avec les Accords de Matignon, le président du Conseil, Léon Blum, arbitre cette négociation entre la CGT et la Confédération générale du Patronat français. Cette négociation est très brève, elle dure deux jours à peine, peut-être parce qu'il y a des millions de grévistes, mais elle est très dure. Elle porte sur la durée du travail, sur les salaires et surtout sur la question du contrat de travail dans les conventions collectives. Au mois de juin juillet, les trois grandes lois qui passent au Parlement, à la Chambre des députés et au Sénat, sont des lois qui, sous la forme de projet de loi ou de proposition, avaient souvent été bloquées par les députés dans les années 1920 ou 1930, comme la loi sur les congés payés pour les ouvriers. La loi sur les conventions collectives, la loi sur la réduction du temps de travail de la semaine à 40 heures sans diminution de salaire, la loi sur les congés payés passent extrêmement rapidement même si, au sujet des 40 heures, il y a une discussion vive au Sénat et un vote moins majoritaire que pour les autres : le Sénat n'a pas changé de couleur politique ni d'équilibre politique et pourtant, il vote. Sans doute ce qui se produit sur la scène sociale et dans l'espace public a-t-il eu des effets sur le système parlementaire. Tout de même, dans le programme du Front populaire, des lois sociales et des mesures économiques ont été oubliées, comme la retraite, le développement des assurances sociales et notamment la réforme fiscale, qui était fondamentale pour financer l'ensemble. Les lois sociales ont été poussées par le mouvement gréviste et une partie des parlementaires était d'accord avec le patronat sur l'urgence d'évacuer les usines, il fallait en payer le prix.

Le Front populaire a eu un impact important, notamment sur la question des conventions collectives, avec l'obligation pour le patronat de se plier à un certain type de contrat de travail et, dans le domaine de la négociation, avec les négociations par branche, mais le Front populaire est également caractérisé par une certaine insatisfaction : dans le domaine social, il n'est pas allé jusqu'à ce qu'il avait promis. Pendant la Résistance, le programme du CNR fait explicitement référence au programme du Front populaire, avec l'idée que la démocratie sociale doit s'appuyer sur les réformes de structure qui n'ont pas été réalisées par le Front populaire et qui devront l'être à la lumière de l'expérience et de l'échec politique du Front populaire en 1938. Merci.

Sylvie Guillaume

Merci, Serge, d'avoir été concis. Je donne la parole à Philippe Buton pour nous parler des parlementaires communistes et des questions sociales à la Libération.

LES PARLEMENTAIRES COMMUNISTES ET LES QUESTIONS SOCIALES À LA LIBÉRATION

Philippe Buton, professeur à l'Université de Reims

Au regard des autres contributions, le titre choisi par les organisateurs pour ma propre intervention présente trois particularités. D'abord, il ne concerne qu'une seule sensibilité politique, la sensibilité communiste. Ensuite, il s'agit des « parlementaires communistes » et non du parti communiste. Or, tous les observateurs avertis savent qu'à la différence par exemple du parti socialiste — et pour nous limiter à la période classique du communisme français — les parlementaires communistes ne disposaient d'aucune autonomie vis-à-vis de la direction du parti. Ce bras parlementaire était dirigé et étroitement contrôlé par la direction du parti, comme le révèlent en abondance les archives du Secrétariat ou du Bureau politique. Par conséquent, il m'a semblé que le choix des organisateurs semblait signifier qu'il fallait analyser la politique des parlementaires comme un prisme révélant la politique du parti dans son ensemble. La troisième particularité de ma communication est de comporter non pas les termes « lois sociales » mais « questions sociales ». J'en ai conclu qu'il fallait insérer cette question spécifique des grandes lois sociales de la Libération dans la totalité de l'intervention sociale du PCF. Partant de cette double définition, la question que je me suis posée est relativement simple : quel est le statut de l'intervention sociale du PCF ? Et cette question peut se subdiviser en un certain nombre d'éclairages connexes : les questions sociales sont-elles importantes aux yeux des parlementaires communistes et de leur parti ? Autrement, dit, revêtent-elles – pour parler en termes léninistes – un enjeu tactique ou stratégique ? A l'intérieur de ces questions sociales, quelle est la balance entre les céléberrimes réformes de structure de la Libération et les classiques interventions sociales intemporelles en faveur des revendications des salariés ?

Quelles sont nos sources pour approcher cette question difficile, étant donné l'angle particulier retenu ? Je solliciterai principalement deux types de documents. En premier lieu, le dépouillement de l'intervention parlementaire globale du PCF pendant cette période. Quelle place y occupent les questions sociales ? En deuxième lieu, je regarderai les indications données par un extraordinaire document que les spécialistes du mouvement communiste et socialiste français connaissent bien : les Carnets de Marcel Cachin, autrement dit les annotations quotidiennes que prenait celui qui était alors un des principaux dirigeants du parti, un des responsables de sa presse mais surtout, pour notre sujet, une de ses figures parlementaires majeures.

A la lecture de toutes ces sources, plusieurs observations sautent aux yeux, mais la plus frappante reste le décalage majeur qui existe entre le discours a posteriori du PCF sur cette question des réformes sociales de la Libération et le sentiment qui se dégage de la consultation de ces sources.

Le discours a posteriori du PCF sur la question sociale à la Libération est bien connu, d'autant mieux connu que c'est lui qui s'est retrouvé pour l'essentiel pendant des décennies dans la littérature générale et dans les manuels généraux d'histoire, de l'enseignement secondaire comme du Supérieur. Pour reconstituer ce discours historique communiste, je prendrai comme ouvrage symbolique le manuel officiel de 1964 dirigé par Jacques Duclos. Pour la littérature générale et pour ne pas multiplier les exemples sur un aspect bien banalisé, je ne prendrai que l'instrument de travail publié par Fayard en 1980 et qui se veut une sorte de synthèse de tous les volumes de L'année politique sortis entre 1944 et 1949.

Dans tous ces ouvrages, l'épisode des réformes sociales de la Libération est présenté de façon identique en 4 temps :

1. Il s'agit de la prolongation d'une politique amorcée lors du Front populaire.
2. La transition entre le Front populaire et la Libération s'effectue par un texte au statut à la fois symbolique et pratique : le programme du CNR qui confère ainsi aux mesures sociales un statut éminent de réformes de structure.
3. Le PCF, ses parlementaires et ses ministres, jouent un rôle majeur dans l'adoption de ces lois sociales.
4. Epilogue, mais aussi preuve du point précédent, quand les communistes quittent le pouvoir, ces réformes sociales sont de fait abandonnées.

Voici un extrait du résumé du Manuel de 1964 : « Sur le plan social, le Parti est le promoteur des grandes réalisations qui profitent à toutes les couches laborieuses de la population. Les conquêtes de la Libération portent un coup réel aux monopoles qui, pour autant, n'ont pas désarmé. (Le PCF) adopte un programme de gouvernement correspondant à la nécessité de consolider la démocratie et l'indépendance nationale (...) Il offre au Parti socialiste d'examiner et de décider en commun les mesures susceptibles de consolider et de poursuivre l'œuvre entreprise depuis la Libération. Mais les dirigeants socialistes cèdent peu à peu aux exigences de la grande bourgeoisie et, sur tous les problèmes décisifs, tournent le dos au programme du CNR. »¹

Quant à l'ouvrage préfacé par Pierre Miquel, il dit à peu près la même chose : « Dès leur arrivée au pouvoir, les nouveaux gouvernants se sont donc appliqués à réformer l'économie française. Ils y ont parfois été contraints, car les anciennes structures avaient disparu pendant le régime de Vichy. Mais surtout ils sont, de par leurs origines politiques et sociales, fondamentalement hostiles aux « possédants » qu'on assimile volontiers aux « collabos », et partisans d'un État fort. Le programme du CNR reflète bien cet État d'esprit. Il explique les nationalisations, qui dépossèdent les capitalistes au profit de l'État, la généralisation de la Sécurité sociale, la création des comités d'entreprise et la réforme du statut du fermage. Mais cet élan réformateur ne dure pas plus qu'un feu de paille. Dès que les équipes au pouvoir commencent à changer, que les politiciens de la IIIe République reprennent les affaires en main, et que les communistes s'éloignent du pouvoir, tout stagne. »²

¹ Histoire du Parti communiste français (manuel), Paris, Editions sociales, 1964, p. 503-504.

² Valérie-Anne Montassier, Les années d'après-guerre, 1944-1949, Paris, Fayard, 1980, p. 202-203.

Or, il est frappant de voir que ces réformes, présentées à la fois comme d'importance majeure et pratiquement d'initiative communiste dans tous ces ouvrages, n'occupent une place particulièrement notable ni dans l'activité parlementaire communiste ni dans les Carnets de Marcel Cachin.

L'activité parlementaire communiste

Cette activité est extrêmement importante. Pour la période allant d'octobre 1945 à mars 1947, on ne compte pas moins de 1125 interventions, propositions de lois ou propositions de résolution. A ces 1125 initiatives majeures, on peut ajouter 967 questions écrites. Le tableau suivant classe ces 1125 interventions et propositions des députés communistes.

Tableau 1. Les interventions, propositions de résolution et propositions de lois des députés communistes (octobre 1945 – mars 1947)

Rang	Thème	Nombre	Rang	Thème	Nombre
1	Agriculture	155	14	Nationalisations	33
2	Union française	85	15	Justice	32
3	Constitution et loi électorale	84	16	Marins	29
4	Anciens combattants, prisonniers de guerre	71	17	Résistance ; déportés; internés politiques	21
5	Travail et Sécurité sociale	59	18	Finances	20
6	Artisans, commerçants	47	18	Jeunes	20
6	Enseignement	47	20	Presse	19
6	Reconstruction, sinistrés	47	21	Travaux publics ; transport	15
9	Fonctionnaires	43	22	Mineurs	14
10	Défense nationale	39	23	Affaires étrangères	11
11	Enfance, famille, santé	38	24	Logement	10
12	Ravitaillement	37	25	Tourisme	9
13	Organisation municipale et départementale	35	non pris en compte	Divers	105

Pour ordonner ce tableau, j'ai choisi les propres catégories retenues à l'époque par les responsables du PCF. Sur les 25 thèmes retenus dans cette classification, les premiers rangs sont occupés respectivement par l'agriculture (155 textes), les problèmes de l'Union française (85 textes), la Constitution et la loi électorale (84 textes) et les Anciens combattants et prisonniers de guerre (71 textes). Ainsi, dans ces grandes catégories définies par le PCF pour présenter son activité parlementaire, notre ensemble « lois sociales de la Libération » ou « réformes de structure » n'apparaît incontestablement qu'une fois — c'est la catégorie « Nationalisations » — et elle n'apparaît qu'à un rang modeste : le 14e rang avec 33 interventions ou propositions. Certes, il serait tentant de rajouter le poste qui occupe le 5e rang – dénommé « Travail et Sécurité sociale » — mais ce serait une erreur car ce poste regroupe très majoritairement, non pas des propositions de réformes de structure liées à ces

secteurs d'activité (tels les comités d'entreprise ou la sécurité sociale) mais des soutiens à des revendications locales ou catégorielles.

En outre, en tentant de dénicher dans tout cet inventaire à la Prévert que constituent les intitulés des résolutions et interventions, j'ai relevé 77 interventions portant indiscutablement sur des réformes de structure, dont 55 ayant trait aux nationalisations. Certes, il est évident que parmi ces 1125 initiatives parlementaires, certaines m'ont échappé, soit par inattention, soit parce que le titre retenu n'était pas assez explicite. Mais cependant cela nous donne un ordre de grandeur et le constat semble s'imposer : parmi les réformes de structure de la Libération, seule la question des nationalisations occupe une place non négligeable dans l'activité parlementaire communiste, les autres questions n'apparaissant que très marginalement : 11 mentions pour la question du fermage, 6 pour le statut du fonctionnaire, 3 pour le plan Monnet pour ne citer que celles apparaissant plusieurs fois.

Les Carnets Marcel Cachin

La conclusion devient encore plus nette lorsqu'on examine cette seconde source. Non seulement les lois sociales de la Libération n'occupent qu'une place secondaire, mais cette place est totalement marginale. Pour appuyer mon opinion, je voudrais faire une analyse quantitative et qualitative.

Sur le plan quantitatif, la période janvier 1945-avril 1947 occupe près de 400 pages dans le document édité par Denis Peschanski¹. Sur ces exactement 384 pages, nous rencontrons seulement une trentaine d'annotations concernant ces réformes sociales, et encore généralement sous une forme très elliptique. On pourrait naturellement estimer que cette observation n'a pas de réelle importance, que tout bonnement Marcel Cachin n'était pas intéressé par les questions sociales mais obnubilé par les seules questions de ce qu'ultérieurement on appela le microcosme politique, ou bien par les grands problèmes de la politique extérieure. Cette double prédisposition du parlementaire communiste a naturellement joué un rôle dans les traces laissées par son Carnet mais cet argument ne me semble pas recevable pour deux raisons.

La première est que si l'on passe de la catégorie « réformes ou lois sociales » à la catégorie, nettement plus large, de « questions sociales », là le bilan est totalement différent, et les Carnets sont remplis d'annotations sur les problèmes des salaires, des conditions de travail, de l'attitude des ouvriers dans les usines, de l'intervention du parti dans les entreprises, etc. Ce n'est pas la question sociale qui n'intéresse pas le dirigeant communiste, c'est la réforme sociale. Il n'y a qu'une seule exception partielle à cette discrétion, c'est la question des Nationalisations, car c'est à nouveau elle qui représente la majeure partie des annotations de Cachin sur les réformes sociales. Nous retrouvons donc la même conclusion que celle que nous avons tirée concernant l'activité parlementaire du parti.

¹ Toutes les références proviennent de Denis Peschanski (dir.), Marcel Cachin. Carnets 1906-1947, Tome IV, 1935-1947, Paris, CNRS Editions, 1997, 1262 p.

Maintenant, et c'est ma deuxième observation, il faut procéder à une analyse qualitative de ces traces, au contenu de ces rares annotations. Or, il est frappant de voir l'extrême méfiance du dirigeant communiste envers ces réformes sociales. Ou plus exactement, il est frappant de constater deux phases chronologiquement contrastées : une phase de méfiance suivie d'une phase d'appréciation positive modérée. Naturellement, il convient de nuancer cette affirmation générale car les détails sont différents selon les différentes réformes. En outre, il est nécessaire de demeurer relativement prudent étant donné le faible nombre des annotations.

Prenons la seule mesure assez souvent évoquée par Cachin : la question des nationalisations. Pendant plus d'un an, on sent le scepticisme sous la plume de Marcel Cachin. La toute première annotation sur les lois sociales concerne la nationalisation des Mines et elle est révélatrice : « L'exploitation se fait à perte. L'État fait l'appoint. Il s'agissait de mater 200 familles. On va ameuter deux millions d'actionnaires qui serviront de cuirasse aux 200 familles. » (notes début 1945, p. 713). La deuxième annotation est la reprise de la vieille thématique guesdiste antinationalisatrice, vieille thématique qui était celle du PCF jusqu'à la moitié des années 1930 : « Les nationalisations : renflouent le capitalisme en faillite ; renforcent le régime capitaliste. Bismarck, Hitler ont été des nationalisateurs. Les nationalisations ne sont pas le socialisme. » (20 janvier 1945). Toujours la même opinion six mois plus tard : « Dans les mines, l'État nationalise. Il va remettre les mines en état, puis on les rendra aux capitalistes quand elles seront redevenues rentables. » (10 juin 1945). Puis commence la deuxième phase. A ce moment se manifeste vraisemblablement l'héritage guesdiste antinationalisateur de Cachin. En effet, ce dernier apparaît en retard sur l'évolution générale du PCF. Car la direction du PCF s'est ralliée au principe des nationalisations peu de temps avant la Seconde Guerre mondiale. Aussi, à la fin de cette guerre, elle est immédiatement favorable aux nationalisations au nom d'une conception punitive. Et dès le printemps 1945, le PCF passe d'une conception punitive à une conception moderniste des nationalisations, désormais perçues comme des instruments de la modernisation économique¹. Autrement dit, l'évolution est plus tardive chez Cachin et moins marquée. A partir de 1946, les annotations deviennent plus équivoques, objectivement positives envers les mesures nationalisatrices, mais sans emphase aucune. Quant aux autres réformes sociales, elles ne sont que très rarement mentionnées. La position sur le Plan Monnet apparaît conforme à celle sur les Nationalisations. Sous réserve d'omissions, je n'ai relevé que deux mentions, au demeurant indirectes, du plan Monnet, deux mentions objectivement très réservées ou négatives : « Aucun plan n'est possible en régime capitaliste » écrit Cachin le 6 février 1946, et il précise deux mois plus tard : « Il faut tranquilliser les industriels du secteur libre. Nous ne sommes pas des planistes » (16 avril 1946).

¹ *Christophe Roussellier*, *Autour du Plan Monnet. Le parti communiste français et le démarrage du premier Plan de modernisation et d'équipement (1945-1947)*, *Mm Paris-X* (dir. R. Rémond, J.-F. Sirinelli), 1985, p. 29.

Assez tardivement apparaissent toutefois deux importantes réformes sociales, présentées elles de façon nettement positives par Cachin, même si l'emphase n'est toujours pas au rendez vous. La Sécurité sociale apparaît au mois d'août 1946, tandis que le Statut de la fonction publique est lui aussi salué positivement, et à plusieurs reprises à partir de mai 1946.

Reste une ultime réforme sociale évoquée par Cachin, dont l'interprétation est plus délicate, c'est la question des Comités d'entreprise. Dès février 1945, les comités d'entreprise sont mentionnés, avec un éclairage à la fois modéré et positif. Cachin apparaît conscient des dangers du projet en termes de collaboration de classes, tout en appréciant la marge de manœuvre offerte à ce qu'il appelle « les ouvriers », autrement dit la CGT. C'est ce qui ressort de sa première annotation en février 1945 : « Créer un collectif de travail avec les capitalistes ; les ouvriers auront la main sur les œuvres sociales de l'entreprise. Il y a du positif » (notes fin février 1945). La même position ambivalente est conservée près de deux ans plus tard : « Les industriels ont lutté d'abord contre les comités d'entreprises, mais aujourd'hui les patrons distribuent à la fin de l'année des 1 000 F aux comités d'entreprises. C'est une tentative de démoralisation syndicale » (18 janvier 1947). Or, à ce moment précis, il semble bien qu'une nouvelle attitude se fasse jour chez le dirigeant communiste. En effet, nous relevons en février et mars 1947, deux annotations fort différentes des précédentes dans la mesure où cette vision positive des comités d'entreprise s'explique par un nouveau rôle dévolu à ces Comités, un rôle offensif, objectivement anticapitaliste cette fois-ci. Voilà l'annotation du 25 février 1947 : « Il faut produire et organiser la production (...) Il faut surveiller les prix de vente, les prix de revient. Les comités d'entreprises doivent surveiller les stocks. Il faut des sanctions contre les spéculateurs, confisquer les biens des coupables. Magasins-témoins, mettre au travail les oisifs. » (28 février 1947). Sans que Marcel Cachin le sache, nous ne sommes pas loin ici des traditionnelles propositions de transition proposées par les trotskistes pour enclencher le processus de rupture révolutionnaire. Sous réserve donc de cette dernière disposition, fort tardive, pour le reste tout se passe comme si toutes ces réformes sociales n'étaient pas considérées comme des réformes de structure, mais comme de simples questions tactiques, permettant d'améliorer quelque peu la situation des salariés, au même titre — mais en position seconde — que les annotations de Cachin concernant les salaires, les prix ou les primes de rendement.

Si ce ne sont pas les réformes de structure, quelles sont donc les questions majeures pour la direction du PCF ? En premier lieu, la Constitution. En deuxième lieu, la direction du gouvernement, avec la volonté d'évincer de Gaulle et, à moyen terme, d'occuper la place de président du Conseil. Enfin, à court terme, il y a la légitimation du PCF par l'attribution d'un des trois grands ministères pour lesquels il avait été ostracisé par de Gaulle.

L'historiographie de l'intervention sociale du PCF

La dernière remarque que je ferai sur ces Carnets Cachin est pour souligner l'extrême énergie dépensée par le parlementaire et dirigeant communiste pour dénier toute portée socialiste à ces réformes sociales. En fait, historiquement, trois discours antagonistes coexistent.

1. Le discours communiste dominant jusque dans la première moitié des années 1970. C'est la position systématiquement rappelée par tous les numéros de la revue théorique du PCF, *Les Cahiers du Communisme*, soulignée par Cachin dans ses Carnets, et maintenue jusqu'en 1972 avec la publication de l'ouvrage de l'ancien ministre communiste François Billoux, *Quand nous étions ministres*. Pour tous, ces réformes sociales n'ont rien de socialistes, elles sont purement et simplement antifascistes et démocratiques. Cachin écrit ainsi : « Les socialistes veulent planifier le capitalisme. C'est absurde. Dépouiller les trusts, c'est de la démocratie non du socialisme. » (30 janvier 1946).

2. Le discours dominant qui devient dominant à la fin des années 1970. Ce nouveau discours prend appui sur un célèbre document : l'interview donnée au *Times* par Maurice Thorez, le 18 novembre 1946. Ce discours fut largement diffusé à la fin de l'année 1946, mais il n'eut que peu d'écho et il fut rapidement oublié avant d'être redécouvert dans les années 1970. Pour Thorez, les réformes sociales de la Libération ne sont pas seulement des réformes démocratiques, mais bien des avancées vers le socialisme : « Nous avons la conviction que les nationalisations, le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés constituent un progrès dans la voie du socialisme. » Et il réinsère toutes ces séries de réformes dans une perspective totalement inédite de transformation socialiste. La phrase clef est connue : « Les progrès de la démocratie dans le monde en dépit de rares exceptions qui confirment la règle, permettent d'envisager pour la marche au socialisme d'autres chemins que celui suivi par les communistes russes. »

Toute la question est d'interpréter cette déclaration. Dans l'historiographie communiste, le premier à avoir souligné son importance est Jean Elleinstein dans sa contribution à l'ouvrage *De la guerre à la Libération*, publié en 1972, c'est-à-dire au même moment où François Billoux affirmait le contraire. Par la suite, la thèse de Jean Elleinstein est reprise par la direction du PCF. Selon ce discours, Maurice Thorez se ferait l'apôtre de la voie française au socialisme. Son interview au *Times* relierait l'expérience précédente du Front populaire et l'expérience future de l'Union de la Gauche, pour dessiner en creux la perspective de marier démocratie et socialisme, et de présenter le socialisme comme l'aboutissement de l'approfondissement démocratique dans les domaines économique, social et politique. Néanmoins, poursuit ce second discours communiste désormais dominant, cette distanciation objective à l'égard du modèle soviétique aurait du mal à se transformer en une distanciation subjectivement pensée et assumée. Le parti aurait hésité entre 1944 et 1947, il aurait raté le coche en 1956 lors du XXe Congrès, puis il aurait finalement franchi le Rubicon pendant la période 1968-1976 (la

réprobation de l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie puis le rejet de la dictature de la prolétariat).

3. A ce discours s'oppose celui que j'ai développé dans quelques travaux¹. Le point de départ de la réflexion est identique : l'interview au Times de Thorez et les propositions de démocratisation formulées en 1945-1947 — dont les réformes sociales — mais l'espace de référence est tout autre : à l'espace temporel franco-français (Front populaire – Libération – Union de la Gauche), j'oppose un espace géographique beaucoup plus large, qui englobe l'Europe tout entière. En fait, dans le mouvement communiste international de cette période 1934-1947, le cadre théorique, les propositions de réforme politique, les mesures sociales : tout m'apparaît identique, à l'ouest comme à l'est de l'Europe, en France comme en Hongrie, en Bulgarie ou en Tchécoslovaquie.

En conclusion, il s'agit de répondre à notre question initiale : stratégie ou tactique ? La réponse est double car les questions sociales se divisent en deux. Une partie des questions sociales a, pour le parti communiste français de la Libération, un statut tactique. Il faut limiter la paupérisation de la classe ouvrière, problème social essentiel de la période 1944-1947 : cette paupérisation favorise le mécontentement et favorise l'audience des concurrents trotskistes, véritable obsession chez Marcel Cachin. Mais une autre partie des questions sociales a, selon moi, une portée stratégique : il s'agit de saisir des espaces politiques (les nationalisations, le Plan Monnet, les comités d'entreprises, le statut des fonctionnaires) qui peuvent favoriser le travail du parti et de la CGT dans les entreprises et dans l'État. Mais cet aspect stratégique reste tout à fait secondaire. A la Libération, l'essentiel du combat stratégique — en termes triviaux, comment prendre le pouvoir ? — se déroule ailleurs : dans l'adoption d'une nouvelle constitution, dans la fusion avec les socialistes, dans la neutralisation de l'armée et de la police. Ce n'est qu'a posteriori, 30 ans plus tard, qu'un discours apologétique donnera à toute cette activité sociale du parti communiste français une logique et une interprétation qui prête encore aujourd'hui à discussion.

¹ Cf. essentiellement Philippe Buton, *Les lendemains qui déchantent. Le Parti communiste français à la Libération, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993 et Id., « Le PCF à la Libération : démocratie ou démocratie populaire ? », Stéphane Courtois (dir.), Une si longue nuit. L'apogée des régimes totalitaires en Europe, 1935-1953, Monaco, Editions du Rocher, 2003, p. 428-441.*

LA LÉGISLATION SOCIALE SOUS LA IV^e RÉPUBLIQUE

Noëlline Castagnez, Maître de conférences d'histoire
IUFM de Versailles - Centre d'Histoire de Sciences Po

La IV^e République fut longtemps un régime mal-aimé, marqué du fardeau de la décolonisation et de ses dérives, et faire-valoir institutionnel de la V^e République. Pourtant, ce fut elle qui mit la France sur la voie de la modernisation économique et qui, surtout, transforma si profondément la société française qu'elle en devint méconnaissable.

Héritière du programme du CNR, des ordonnances et des lois sociales de la Libération, la Constitution du 27 octobre 1946 proclama, dans son préambule, les principes qui définissaient un État-providence à la française. Dans l'ordre, la loi devait garantir l'égalité entre les hommes et les femmes, le devoir de travailler et le droit au travail, l'action syndicale, le droit de grève, « la détermination collective des conditions de travail », la Sécurité sociale pour tous, la solidarité nationale, et l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à la formation professionnelle et à la culture. Du point de vue économique et social, la France des Trente Glorieuses, d'une part voyait son PIB augmenter de 5,2% par an et son taux de productivité de 5%, d'autre part devenait une société salariale.

Il convient, par conséquent, d'évaluer l'apport législatif de la IV^e République à l'aune de ses ambitions constitutionnelles, d'un contexte économique de croissance obéré par les guerres coloniales, et d'un contexte politique instable, afin de souligner les réformes à long terme sans occulter leurs limites.

Dans un premier temps, nous verrons que la protection sociale fut consolidée mais sans établir une réelle solidarité nationale, puis nous analyserons comment la législation affirma le droit au travail et du même coup réforma durablement le droit du travail.

I. La protection sociale fut consolidée mais sans une réelle solidarité nationale

A. La tentative de généralisation de la Sécurité sociale

1. Les travaux de la Commission Surleau (juin-juillet 1947)

En 1947, le gouvernement Paul Ramadier voulait bâtir une assurance vieillesse des travailleurs indépendants en adaptant la loi du 2 mai 1946. Celle-ci prévoyait l'extension de la Sécurité sociale à toute la population française lorsque la production aurait atteint 125% par rapport à celle de 1938. Et en attendant que l'assurance vieillesse puisse entrer en vigueur, l'État versait une allocation provisoire de 700 F/mois aux plus de 65 ans. Mais une partie de l'opinion publique manifestait de sérieuses réticences et, contre l'avis des communistes, le MRP proposa de réviser la loi. À cette fin, le gouvernement créa une Commission, en partie constituée de parlementaires, avec les députés Viatte, Morice, Segelle et Waldeck-Rochet, et les sénateurs Mme Devaud et Abel Durand, et présidée par M. Surleau. Elle commença un mois après la

crise politique du 4 mai 1947 qui mit fin au tripartisme avec le départ des ministres communistes. Lors de sa séance d'ouverture, le 4 juin 1947, le ministre du Travail et des Affaires sociales, le socialiste Daniel Mayer, reconnut les difficultés de recouvrement des cotisations, mais conclut que l'usage de la contrainte était impossible. La Commission devait donc adapter la loi du 2 mai 1946, mais il tenait néanmoins à réaffirmer quelques grands principes. L'atomisation des régimes de retraite en structures socio-professionnelles indépendantes et aux régimes démographiques instables romprait, selon lui, « l'indispensable solidarité nationale ». « C'est seulement dans le cadre de l'ensemble de la population du pays que l'on peut trouver la stabilité », déclara-t-il.

Or les travaux publiés par la Commission Surleau le 11 juillet 1947 furent jugés décevants, en particulier par la CGT, car elle proposait justement d'instaurer un régime autonome dans 4 secteurs, sans même un régime de cotisations et de prestations commun.

2. La loi du 17 janvier 1948

Elle s'inspirait largement de la Commission Surleau : elle instaurait une organisation professionnelle de la Sécurité sociale, ne changeait rien au système en vigueur pour les salariés non agricoles, mais créait quatre caisses distinctes pour les non-salariés : les artisans, les industriels et commerçants, les professions libérales et les professions agricoles. Mais si elle fut votée à l'unanimité, elle fut très critiquée lors des débats parlementaires.

Le rapporteur, Charles Viatte, s'inquiétait qu'une partie du problème ne soit pas résolu puisque certaines personnes risquaient de n'entrer dans aucune catégorie de population, et souhaitait revaloriser le taux minimum de retraite proposé par le gouvernement. Le communiste Adrien Renard, à la suite de l'ancien ministre du Travail, André Croizat, qualifiait le projet de « monstre » parce qu'il bafouait le principe de « solidarité nationale ». Le socialiste Pierre Segelle résumait ainsi le sentiment des opposants : ils voteraient la loi parce qu'ils ne pouvaient faire autrement, puisque l'allocation temporaire prenait fin le 1^{er} avril et qu'il fallait impérativement assurer le relais. Enfin, le ministre Daniel Mayer émettait des réserves d'ordre technique dans la mesure où la multiplication des caisses allait alourdir la gestion et les dépenses administratives, et surtout des réserves d'ordre social : il regrettait que « certains égoïsmes particuliers, certains égoïsmes de catégories sociales » dénature la loi de sorte qu'elle n'était plus « une loi de sécurité sociale » mais qu'elle consacrait « la juxtaposition d'un certain nombre d'organismes qui essaieront de faire pour le mieux, mais qui n'ont plus à la base le grand principe d'unité nationale et de solidarité humaine qui devait régir et gérer les lois de sécurité sociale ». L'existence même des régimes spéciaux rompait la solidarité nationale.

B. La consolidation des régimes et le développement de la protection sociale complémentaire

1. Les régimes spéciaux furent consolidés par la loi du 10 juillet 1952.

Cette loi concernait surtout l'assurance vieillesse des professions agricoles, mais prévoyait aussi la coordination des différents régimes des travailleurs indépendants entre eux, et la coordination de ces régimes avec ceux des travailleurs salariés. Et conformément aux propositions de la Commission Surleau, elle créait une allocation de fonds spécial gérée par la Caisse des dépôts et consignations au bénéfice des titulaires de l'allocation temporaire ne relevant pas de l'assurance vieillesse des non-salariés.

2. Mais la IV^e République consolida également le régime général.

La loi du 23 septembre 1948 permit son extension aux étudiants, mais selon un système complexe qu'il fallut ensuite réformer. Et celle du 29 juillet 1950 l'étendit aux grands invalides, veuves et orphelins de guerre. Progressivement, l'assurance maladie fut étendue aux DOM, y compris anciens territoires devenus départements en 1947, la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion. Mais la grande réforme, c'est-à-dire la fusion de l'assurance maladie et de l'assurance générale, fut réalisée par décret, le 20 mai 1955, sous le gouvernement Edgar Faure.

Les prestations familiales furent aussi réformées. La loi du 11 septembre 1948 créa l'allocation au logement, à l'initiative de la CFTC, pour compenser les augmentations de loyer. Et la loi du 2 mars 1951 créa une Commission chargée de revoir l'ensemble des prestations familiales et en particulier l'indexation du salaire de base pour les calculer. Son rapporteur, Robert Prigent, proposa alors de fixer le salaire de base à 200 fois le SMIG horaire – SMIG sur lequel nous reviendrons.

Mais c'était l'assurance vieillesse qui posait le plus de problème. La précarité de ceux que l'on appelait alors « les vieux », voire « les vieillards », persistait. Le régime des salariés n'assurait pas de pensions suffisantes et il fallait maintenir l'AVTS et le secours viager. Le nouveau système s'inspirait beaucoup du plan Beveridge¹ et visait à assurer le maintien en cas de crise, non pas du niveau de vie antérieur, mais du minimum vital. La loi du 23 août 1948 autorisa, par conséquent, l'utilisation des recettes assurées par les cotisations des actifs pour garantir l'évolution des pensions parallèlement à celle des salaires d'activité. En d'autre terme, la loi garantissait le pouvoir d'achat des retraités. Elle prévoyait également son extension aux DOM.

Mes ces modifications se révélèrent insuffisantes. On se souvient de l'hiver 1954 et de l'appel lancé par l'abbé Pierre. En 1956, la commission des Affaires sociales de l'Assemblée estimait que sur les quatre millions de « vieux travailleurs », la moitié étaient des « économiquement faibles », selon les termes de l'époque, souffrant du froid et de la malnutrition et souvent

¹ *William Beveridge, Rapports sur l'État providence, publiés en Grande-Bretagne en 1942 et 1944, et diffusés en France à la Libération sous l'impulsion notamment d'Henry Laufenburger. Son premier rapport portait sur les assurances sociales.*

réduits à la mendicité. C'est pourquoi, après les élections de janvier 1956 remportées par le Front républicain, le gouvernement du socialiste Guy Mollet sollicita l'avis du Conseil économique et social sur la question.

Ce dernier affirma la nécessité de majorer certaines pensions, en particulier pour tous ceux qui n'avaient pas un niveau de vie décent ; il proposa de simplifier, coordonner et aménager les différents régimes d'assurance vieillesse sans réduire les avantages acquis ; et il recommanda de financer ces objectifs par de nouvelles ressources mettant toute la collectivité à contribution.

Bien que l'on reprochât au Conseil économique et social de trop s'inspirer des mécanismes de l'assistance, il fut en grande partie repris par le ministre socialiste, ancien syndicaliste, Albert Gazier, dans son projet de Fonds national de solidarité (le FNS). Celui-ci estimait que la véritable solution aurait résidé dans une refonte du système des avantages vieillesse. Néanmoins, il y avait urgence et il présenta son projet de loi à l'Assemblée nationale le 23 mars 1956.

Parmi les grands axes, signalons que : le fonds était géré par le ministre des Affaires sociales ; l'allocation était soumise à une clause de ressources et le FNS n'intervenait qu'après que les mécanismes de solidarité internes à la famille avaient joué ; les allocations versées pouvaient être récupérées sur les successions dépassant un certain montant.

Quant au financement du FNS, il combinait une majoration de 10% de l'impôt sur le revenu, une taxe sur les alcools, et - c'est la mesure la plus célèbre - la création de la vignette automobile¹.

Dès sa présentation, les syndicats critiquèrent l'absence de régime préférentiel pour les salariés, la modicité des prestations (elles ne pouvaient être inférieures à la moitié du SMIG), et surtout la rigueur de l'évaluation des ressources. La prise en compte de l'obligation alimentaire, en particulier, suscitait les plus vives inquiétudes.

Les débats parlementaires furent longs et houleux, et l'adoption retardée par de nombreuses navettes avec le Conseil de la République, majoritairement de droite. De sorte que le gouvernement Guy Mollet dut à plusieurs reprises poser la question de confiance pour faire aboutir le texte. Même le rapporteur socialiste de la commission du Travail et des Affaires sociales, Étienne Gagnaire, souligna la nécessité de rechercher plus tard une solution d'ensemble au problème vieillesse. Surtout, il mit en garde ses collègues que tout nouvel avantage à de nouvelles catégories ferait dépasser le point de rupture entre les ressources dégagées et les charges proposées. D'ailleurs, le rapporteur de la commission des Finances, l'Indépendant et paysan Raymond Boisdé, tenta de faire voter un amendement finançant le FNS par une heure hebdomadaire supplémentaire. Il dénonçait une mesure qui allait, selon lui, déstabiliser la monnaie et les prix.

¹ Rappelons le contexte économique de 1956 : le déficit s'était creusé ; l'inflation reprenait ; les échanges extérieurs étaient menacés de déséquilibres ; mais la croissance industrielle atteignait 10%.

La loi du 30 juin 1956 instaurant le FNS fut finalement votée à une très large majorité de 327 voix contre 19. Mais elle connut un demi-échec, dans la mesure où, comme le craignaient les syndicats, la prise en compte de l'obligation alimentaire poussa de nombreuses personnes âgées à ne pas faire valoir leurs droits de peur d'entraîner des poursuites contre leurs descendants.

3. Le développement des régimes complémentaires de retraite et de prévoyance sociale

En fait, ces régimes étaient antérieurs à la Seconde Guerre mondiale et remontaient au décret-loi du 28 octobre 1935 et aux premiers accords entre l'industrie métallurgique et minière et la Fédération nationale des syndicats d'ingénieurs du 14 mai 1937. En matière de vieillesse, ils avaient opté pour la capitalisation.

Les cadres furent intégrés au régime général de la Sécurité sociale à partir du 1^{er} janvier 1947. Il était donc nécessaire, pour rassurer les adhérents aux anciens régimes de prévoyance et de retraite, de concevoir un régime complémentaire. Ce fut l'accord du 14 mars 1947 qui permit aux cadres et assimilés de devenir les premiers bénéficiaires des régimes conventionnels de retraite et de prévoyance¹. Or cet accord servit d'exemple et fut contagieux. Après la loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives – sur laquelle nous reviendrons – les régimes complémentaires se multiplièrent, pendant que des caisses interprofessionnelles étaient créées. Le célèbre accord de la Régie Renault du 15 septembre 1955 dynamisa ce mouvement.

Ainsi, les accords conventionnels, en se généralisant, instaurèrent des institutions durables. Aussi, à la fin de la période, l'État s'efforça-t-il de leur créer un cadre légal mais il suscita l'hostilité de leurs gestionnaires qui craignaient une tutelle analogue à celle qui assurait le contrôle des autres régimes. Le législateur dut donc reprendre le dossier au début de la V^e République².

4. L'échec du projet Gazier

En 1956, le ministre du Travail et de la Santé, Albert Gazier, voulut réduire l'écart entre les honoraires réclamés par le corps médical et le montant du remboursement effectué par la Sécurité sociale, de manière à ce que l'assuré ne conserve à sa charge que le montant du ticket modérateur³. Il déposa un projet de loi en ce sens le 26 février 1957. Trois axes doivent être soulignés : les tarifs proposés par les syndicats médicaux de chaque département ne seraient applicables que lorsque une convention serait conclue par les caisses régionales ; le Ministre se verrait conférer une possibilité d'intervention, dans la mesure où il pourrait porter la convention devant un Conseil supérieur ; et surtout les tarifs prévus par les conventions devraient s'inscrire dans le cadre des maxima fixés par le règlement d'administration publique.

¹ *Création de l'Assemblée Générale des Institutions de Retraite des Cadres AGICR.*

² *Ordonnance du 4 février 1959 et loi du 2 août 1961.*

³ *Institué par l'ordonnance du 19 octobre 1945.*

Mais son projet ne fit pas l'unanimité et même Paul Ramadier, ministre socialiste des Finances, était réservé. Les médecins y étaient très hostiles et refusaient un tarif unique. La réaction des parlementaires ne fut guère plus encourageante puisqu'un contre-projet, plus favorable aux médecins, fut présenté par Bernard Lafay. Finalement, perdu dans les méandres des travaux parlementaires, le projet Gazier ne put aboutir avant les événements de mai 1958.

C. En revanche, il y eut une révolution dans l'assurance des accidents du travail et des maladies professionnelles

Alors que les accidents du travail étaient en augmentation depuis la Libération, cette révolution fut impulsée par l'Assemblée nationale constituante avec la loi du 30 octobre 1946, présentée par le ministre communiste, André Croizat, et approfondie par une série de lois sous la IV^e République.

À la responsabilité de l'employeur, éventuellement garantie par une assurance non obligatoire, se substituait l'assurance obligatoire dans le cadre de la Sécurité sociale. La loi du 3 juillet 1947 organisa, par conséquent, l'indemnisation des agents et courtiers d'assurance touchés par le transfert de la gestion du risque.

Parallèlement, on ne se contentait plus de la simple réparation, mais l'accent était mis sur la prévention, la rééducation et la réadaptation. La fatalité de l'accident du travail n'était plus acceptée. Employés et salariés coopéraient au sein des caisses pour y mettre fin. En 1947, furent créés un Institut national pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et les Comités d'hygiène et de sécurité¹. La loi du 25 juillet 1952 réajusta les rentes et celle du 2 septembre 1954 instaura la revalorisation automatique. La loi du 23 juillet 1957 étendit le champ d'application de la loi du 30 octobre 1946 aux accidents pendant les trajets de travail.

II. Affirmation du droit au travail et réforme du droit du travail

La parole des salariés avait fait irruption au sein de l'entreprise en 1936 et le programme du CNR entendait fonder une authentique démocratie sociale. Alexandre Parodi définissait ainsi sa philosophie : « associer très largement l'ouvrier à la vie de l'établissement dans lequel il travaille, lui donner une place qui ne fasse pas seulement de lui le rouage d'une machine, mais une place de réflexion et de pensée qui doit être celle d'un être humain »². L'ordonnance du 22 février 1945 et la loi du 16 mai 1946 avaient donc impulsé la création de comités d'entreprise³.

Mais depuis le printemps 1947, le climat politique et social était devenu très conflictuel. La condition ouvrière se dégradait. Le niveau de vie, qui avait atteint 85% du niveau d'avant-guerre, recula à 50% en mai 1947. Et Philippe Buton a montré que le P.C.F. lui-même n'était pas exempt de critiques de la

¹ Décret du 1^{er} août 1947.

² Alexandre Parodi, Assemblée des membres et anciens membres du Conseil d'État, s. éd., 1980, p.66.

³ Fin 1947, 50% des entreprises assujetties ont un comité.

part de sa base¹, ce qui le poussait à la surenchère au Parlement, avant même le départ de ses ministres du gouvernement Ramadier en mai.

A. La négociation ouvrière arrivait à maturité

Aux lendemains de la Libération, la pénurie et les contraintes de la reconstruction imposaient une intervention accrue de l'État qui dirigeait les prix et bloquait les salaires. Les syndicats ouvriers admettaient plus ou moins la nécessité de cette double intervention de l'État, mais la production augmentant, ils voulaient recouvrer un « droit de libre discussion ».

1. La loi du 23 décembre 1946 était encore emprunte de dirigisme

En décembre 1946, sous le gouvernement transitoire de Léon Blum, le ministre du Travail socialiste, Daniel Mayer, voulut revenir progressivement aux principes posés par la loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives. Il déposa un projet qui définissait un nouveau mode de discussion et de validation des conventions collectives et qui laissait au gouvernement « pendant la période transitoire », la responsabilité de fixer les salaires. Lors des débats parlementaires, le souvenir du Front populaire fut omniprésent et la loi du 23 décembre 1946 fut présentée par la gauche, en la personne d'Antoine Mazier et de Pierre Besset, comme le moyen de « faire revivre » les textes de 1936.

Mais le retour à un régime de liberté économique et des prix en 1949 détermina le gouvernement de Troisième Force de Georges Bidault² à revenir vite à la liberté de négociation salariale et à en profiter pour refondre le droit des conventions collectives. Or son projet suscita une vive hostilité des syndicats, qui fut relayée par le Conseil économique et social, lequel eut une grande influence sur l'Assemblée nationale.

2. La loi du 11 février 1950 ouvrit le débat sur le rôle de l'État

En fait, ni la liberté de négociation, ni la création du SMIG prévues par le projet n'étaient contestées. Les critiques visaient essentiellement le pouvoir de contrôle que l'État entendait conserver sur l'économie, et plus particulièrement les procédures obligatoires d'arbitrage qu'il prévoyait. Le débat se noua entre partisans du procédé conventionnel et ceux du procédé réglementaire.

Cependant, la loi de 1950, si elle confirme la prééminence de l'État et la soumission de l'autonomie collective à l'ordre public et à l'État, ne fut pas une simple reprise de 1936. Elle conjuga la liberté de négocier et l'intervention de l'État.

Ainsi, après un vif débat sur une procédure d'extension automatique ou non, la loi donna finalement au ministre un pouvoir de décision, sous réserve d'un avis motivé de la Commission supérieure des conventions collectives. De même, son rôle dans la détermination du SMIG fut longuement et âprement

¹ Philippe Buton, « L'éviction des ministres communistes », Serge Berstein et Pierre Milza (dir.), L'année 1947, Presses de Science Po, 2000.

² *Ministre du Travail, le socialiste Pierre Segelle.*

discuté. Le patronat demandait un retour à la liberté des salaires et des prix avec un système d'arbitrage obligatoire, alors que les syndicats, relayés par l'avis du Conseil économique et social, voulaient une fixation automatique du SMIG en fonction du coût de la vie et donc une échelle mobile.

Finalement, la loi de 1950 préserva le pouvoir du gouvernement qui fixait librement le SMIG, mais en tenant compte à la fois du contexte économique et d'un budget-type établi par la Commission supérieure. Le législateur refusa pour finir l'obligation de révision périodique et l'augmentation automatique.

3. La représentativité syndicale fut un autre enjeu de la loi

Il s'agit d'une résurgence du débat d'avant-guerre. Mais l'idée de fonder l'application de l'accord sur un assentiment majoritaire fut finalement écartée à cause du faible nombre de syndiqués en France, au profit de la traditionnelle conception essentialiste du syndicalisme français.

Ainsi, l'article 31 faisait obligation à l'employeur de reconnaître les bénéficiaires de la convention à l'ensemble des salariés de son entreprise, membres ou non d'un syndicat signataire. Les syndicats de salariés étaient donc habilités à négocier pour d'autres que leurs seuls adhérents. Le but était aussi de priver d'effet le retrait d'un employeur de son organisation syndicale après la signature du texte, le législateur tirant les leçons de 1936. D'autre part, l'article 31 f reprenait les cinq critères de représentativité énoncés par la circulaire du 23 mai 1945 : effectifs, indépendance, cotisations, expérience et ancienneté et attitude patriotique durant l'Occupation.

4. Les apports de la loi du 11 février 1950

La loi élargissait le domaine des conventions collectives qui, en 1936, ne concernait que l'industrie et le commerce. La loi concernait, en effet, l'ensemble des salariés – exception faite du personnel de l'État et des entreprises publiques à statut. Mais chaque extension fit l'objet de longs débats parlementaires, reflets des particularismes professionnels du temps.

À côté des conventions de branche susceptibles d'extension, la loi autorisait aussi des conventions simples, afin de pouvoir débloquer rapidement des négociations salariales parfois difficiles. Il est à noter qu'il y eut consensus à son sujet. La loi ne créa aucune hiérarchie entre les conventions nationales, régionales ou locales pour libérer la négociation. Ainsi, les conventions régionales ou locales pouvaient être conclues sans attendre la conclusion d'une convention nationale.

Contrairement au projet gouvernemental, l'article 4 de la loi renforçait le droit de grève, affirmé dans le Préambule de la Constitution. À l'initiative de la Commission du Travail et de son rapporteur, le MRP Édouard Moisan, le législateur repoussa l'obligation d'arbitrage, et surtout inséra cet amendement : « la grève ne rompt pas le contrat de travail sauf faute lourde ». La page de l'automne 1947 et de son climat insurrectionnel semblait tournée. Les grandes grèves d'août 1953 n'avaient pas encore eu lieu.

B. Le débat sur le salaire minimum

Le programme du CNR induisait une triple garantie : du minimum, de la participation à l'enrichissement général et de la stabilité. Or en 1949-1950, la part des dépenses alimentaires dans le budget ouvrier avait considérablement augmenté et entraîné une paupérisation dénoncée par les syndicats. Peu de temps avant sa mort en février 1950, Léon Blum apparentait le minimum vital au « droit à la vie » de 1848 et le considérait comme « la correction a minima que la démocratie devait apporter au régime capitaliste »¹.

1. La loi du 11 février 1950 créa le Salaire minimum interprofessionnel garanti

Nous l'avons vu, le principe d'instituer un minimum légal (un « *minimum minimorum* ») assurant un filet de sécurité pour les salariés non bénéficiaires d'une convention collective faisait l'objet d'un consensus au Parlement.

Mais le débat portait sur la nature de ce salaire minimum ou vital. Le patronat était partisan d'une approche minimaliste visant à garantir l'entretien physiologique. Les syndicats préconisaient un « salaire minimum vital », la CGT, défendant un « minimum de civilisation » devant mettre à l'abri de l'indigence physiologique et intellectuelle.

Or ce fut la première conception qui l'emporta, car la Commission elle-même jugeait que l'instauration « d'un salaire vital » provoquerait une dévaluation du franc. Ce qui provoqua de grandes déceptions.

2. L'indexation du SMIG sur le coût de la vie fut réalisée par la loi du 18 juillet 1952.

Là encore, les débats parlementaires furent vifs et coururent sur plus d'un an. Le gouvernement d'Antoine Pinay, en la personne de son ministre MRP, Pierre Garet, déposa un projet où il fixait à 6% la hausse des prix pour autoriser celle du SMIG, et faisait jouer l'indexation à la hausse comme à la baisse.

Or le centre et la gauche considéraient que le gouvernement Pinay venait d'accorder, avec sa loi sur l'emprunt, une amnistie fiscale et « une échelle mobile des capitaux » et exigeaient non seulement une échelle mobile du SMIG, mais aussi une revalorisation afin de rattraper un pouvoir d'achat inférieur à celui de 1939. De sorte que la Commission du Travail, en la personne de son rapporteur socialiste, Robert Coutant, amenda largement ce projet. Refusant tout net l'indexation à la baisse, elle fixa le seuil à 5% de l'indice mensuel des prix à la consommation. Mais après le passage au Sénat, le projet n'accorda pas au P.C.F. et aux syndicats que l'indice des prix soit calculé à partir du budget-type (et revint aux 231 articles à la consommation familiale). En outre l'indice de départ de l'échelle mobile était fixé par le gouvernement et inscrit dans la loi de sorte qu'aucune revalorisation ne pouvait intervenir dans l'immédiat. La loi ne fut adoptée que par 267 voix contre 216.

¹ Intervention de Francis Leenhardt, le 3 juin 1952, à l'Assemblée nationale, p.2605.

À terme, le SMIG ne contribua que pour une faible part à la sensible amélioration du pouvoir d'achat des ouvriers, dû plutôt au développement des négociations collectives. Néanmoins, il contribuait à l'émergence de cette citoyenneté sociale fondée sur la sécurité dans la santé et le travail. La société reconnaissait à chacun le droit de vivre dignement de son travail et mettait fin à « la loi d'airain » de l'offre et de la demande.

C. Les congés payés

Après la victoire du Front républicain en janvier 1956, le gouvernement Guy Mollet, vingt ans après le Front populaire, souhaita accorder en cadeau de « joyeux avènement » une 3^e semaine de congés payés.

Le projet proposé par le ministre du Travail, Albert Gazier, s'inspirait explicitement des accords de la Régie Renault de 1955. Se voulant pragmatique et responsable, il portait à trois semaines les congés de ceux qui jusque là ne bénéficiaient que de deux semaines, mais ne voulait pas voir rallonger les congés de ceux qui disposaient déjà de ces trois semaines (les 18-21 ans), voire de 4 (les moins de 18 ans). Car déclara-t-il, « il faut tenir compte des nécessités de la production »¹. L'opposition, en la personne de Raymond Boisdé, des Indépendants Paysans, critiqua ce qu'elle considérait comme une intervention excessive de l'État qui allait vider les conventions collectives de leur raison d'être.

Mais le gouvernement ayant posé la question de confiance et les groupes étant explicitement soucieux de le soutenir dans le contexte algérien, la loi du 27 mars 1956 fut adoptée à une large majorité. Avec elle, la France rejoignait le Danemark, la Norvège et la Suède pour le temps de travail.

Au terme de la période, en 1958, les salariés de la métropole disposaient d'un système presque complet – où ne manquait que l'assurance chômage – avec un régime de prestations en net progrès. Ainsi, tout Français pouvait percevoir à 65 ans, et le cas échéant avant, un avantage vieillesse, soit la retraite s'il avait cotisé, soit l'AVTS sous condition de ressources, ou une allocation de fonds spécial. Cet avantage pouvait être complété par l'allocation supplémentaire du FNS. À cette date, les systèmes complémentaires étaient devenus nationaux et entre cinq et six millions de salariés en bénéficiaient.

Mais aux ambitions d'origine d'une généralisation de la Sécurité sociale à l'ensemble de la population avait succédé une volonté de pragmatisme et d'adaptation à une opinion publique qui – du moins pour les travailleurs non-salariés – n'était pas prête à consentir les sacrifices qu'imposait cette généralisation. La faiblesse du système de protection sociale, pourtant consolidé, demeurait donc dans l'absence d'une solidarité nationale.

Sur le plan du droit du travail, les apports étaient tout aussi décisifs. Le principe de liberté de négociation, le régime de convention simple et la condition de représentativité syndicale marquèrent les évolutions ultérieures des années 1960 et 1970.

¹ *Intervention d'Albert Gazier à la séance du 28 février 1956 à l'Assemblée nationale.*

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Sylvie Guillaume

Merci. Nous avons quelques minutes de discussion pour terminer à temps. Le plus efficace serait de rassembler les questions et, ensuite, je donnerai la parole à mes collègues pour y répondre.

Jacques Bass

J'ai été particulièrement intéressé par la présentation du Front populaire, que j'ai trouvé passionnante et remarquable. Je me permettrai de faire une remarque complémentaire, qui viendra en toile de fond de mon propos de cet après-midi. 1936, c'est bien évidemment tout ce que vous avez dit, avec les images et les symboles que nous avons tous présents à l'esprit. Mais 1936 a été bien plus que cet événement historique. Cela a été aussi, jusqu'à une date relativement récente (et peut-être l'est-il encore ...), la matrice, au moins à gauche, de l'histoire sociale et politique française, un modèle d'action où se conjuguent la victoire parlementaire et le mouvement social et qui permet d'arracher des réformes sociales de toute première importance. Ce modèle a très profondément marqué la gauche dans toutes ses composantes. Un autre fait décisif a été en partie évoqué : c'est pendant la période qui va du milieu des années trente aux années cinquante que le monde du travail, les ouvriers en premier lieu, adhère aux syndicats et se politise. Même si ce mouvement d'adhésion est très en deçà des modèles allemand, britannique ou scandinave, il a une ampleur inconnue jusqu'alors et qu'il ne connaîtra plus par la suite. Mais à la différence de ce qui s'est passé au Royaume Uni, en Allemagne ou dans les pays scandinaves, ce mouvement d'organisation syndicale et de politisation ne se fait pas sous l'égide social-démocrate mais sous l'hégémonie communiste. Il faut avoir présent à l'esprit ce qu'a été l'importance du communisme en France. Que ce soit par le Parti, le nombre de ses adhérents, son implantation, son poids électoral, son audience et son aura au moins jusqu'au tournant des années cinquante – soixante. Et puis surtout, par son contrôle étroit de la CGT, qui est alors l'organisation syndicale fortement dominante et hégémonique. A tel point que le pluralisme syndical qui existait déjà n'a rien à voir avec l'affaiblissement, l'éclatement et l'émiettement d'aujourd'hui. Si le Parti communiste et la CGT n'ont pas le monopole exclusif des conflits et des mouvements sociaux, ils influent, voire surdéterminent les stratégies et les jeux de tous les acteurs sociaux et politiques, dans un contexte marqué de plus par la guerre froide.

Le modèle "1936" a fortement marqué les conceptions de l'action ouvrière, et bien au delà les représentations culturelles et politiques. Malgré la perte d'influence du PC, il n'en subsiste pas moins une culture communiste, pour reprendre l'analyse de Marc Lazar ("*Le communisme, une passion française*").

Elle continue à influencer de façon sensible les conceptions du conflit social, de la négociation collective et du compromis acceptable.

Sylvie Guillaume

Merci, M. Bass. Votre intervention soulève une question que nous n'avons pas abordée ce matin, celle de la mémoire des questions sociales et de toute la symbolique qui entoure les lois sociales.

De la salle

Vous n'avez pas parlé de l'influence des autres politiques sociales des autres pays. Vous avez parlé de Bismarck, avec les 8 heures qui sont appliquées dès le XIX^e siècle. En France, cela a tardé : même après 1919, les 8 heures ne sont pas appliquées, de la même manière que les 40 heures de 1936 ne sont appliquées que dans les années 1960. C'est un peu cela aussi, l'exception française. On ne fait pas non plus le parallèle avec le Social Act de 1932 aux États-Unis, où il y a véritablement des réformes sociales après le krach de 1929, à l'occasion duquel on s'aperçoit que le libéralisme doit être un peu contrôlé. Le Social Act de 1932 a tout de même influencé les politiques sociales.

Sylvie Guillaume

Oui, bien sûr, la comparaison avec les autres pays mériterait une autre journée de ce type.

Jean Garrigues

Je voulais poser à Noëlline Castagnez la question de l'intervention, dans les débats, de groupes de pression. Le CNPF, à cette époque-là en reconstruction, utilise un personnage qui a joué un rôle important dans le financement des élections de 1946 et de 1951, et qui a été sénateur : André Boutemy. Y a-t-il dans les débats des groupes de pression ? Leur influence est-elle déterminante ?

Noëlline Castagnez

Le CNPF n'est pas le groupe que je connais le mieux, mais il est évident, à la lecture des débats parlementaires, que les groupes de pression jouent un rôle important. Certains parlementaires, d'ailleurs, dans leurs interventions, ne cachent pas qu'ils sont les représentants de telle ou telle catégorie ou groupe avec lesquels ils ont discuté. On pourrait faire un travail plus approfondi en consultant les débats des groupes parlementaires. La SFIO, par exemple, reçoit beaucoup et on peut supposer que les autres font la même chose. Au moment des grands débats sur l'extension de la sécurité sociale, on voit bien défiler

toutes les catégories socioprofessionnelles les unes après les autres. Ils ont donc leurs représentants et un discours qui s'arrime à des groupes de pression bien particuliers.

Sylvie Guillaume

La Confédération générale des PME, avec Léon Gingembre, est entrée dans ce débat par le biais d'une amicale parlementaire qui a été créée plus tard. Elle a effectivement agi comme groupe de pression au moment de la mise en place de la sécurité sociale.

Serge Wolikow

Dans la réflexion sur la question sociale, sur tout ce qui entoure ou précède le travail législatif dans les années 1920-1930, il y a toute une réflexion dite de la modernisation dans les cercles patronaux dirigeants, dans la Confédération générale du Patronat français, mais aussi autour d'organisations périphériques comme le Redressement français, derrière de grands industriels comme Ernest Mercier. Certains milieux dirigeants français regrettent de ne pas avoir en France les syndicats qu'ils méritent, pour pouvoir négocier, moderniser mais, périodiquement, quand ils le peuvent, ils mettent de côté même leurs partenaires. C'est donc un jeu très complexe, subtil et récurrent. Tardieu, dans *L'État moderne*, rêve d'un Conseil national de l'Économie, avec une CGT dans laquelle il instrumentaliserait Jouhaux. Puis, dans le courant syndical, le courant planiste ne sait plus très bien où il en est par rapport à ce patronat, et la dérive de l'Occupation achève de casser un peu ce courant. D'une certaine manière, le réformisme à la française a été compromis par la façon dont le patronat a cherché à s'en servir. Parallèlement, une partie de ce réformisme s'est impliquée dans l'expérience de Vichy. Dans la revue *Syndicats*, avec Dumoulin, Belin, il y a une continuité. Pour terminer, des hommes comme Gignoux, en 1936, ont des réflexions stratégiques, mais ils n'ont pas la cohérence de l'organisation dont le patronat français se dote progressivement et prudemment après la guerre. Nous sommes donc dans un climat différent, même s'il y a des continuités idéologiques.

Alexandre Fernandez

Le mouvement mutualiste joue un rôle important au XX^e siècle : il rajoute de la complexité dans le jeu des acteurs sociaux (les syndicats, les parlementaires, les partis), parce qu'en France, leur relation n'est pas organique. Cela explique aussi en partie la faiblesse démographique relative de nos syndicats par rapport aux syndicats du nord de l'Europe, puisque ces derniers assurent des services. En France, les services sont assurés par les mutuelles, donc le salarié n'a pas intérêt, a priori, à se syndiquer, d'autant plus que quand des avantages sont obtenus par les syndicats, ils concernent l'ensemble des salariés et non pas seulement les salariés syndiqués. D'un point de vue cynique, on n'a aucun

intérêt à se syndiquer en France. On ne paie pas les cotisations, on ne se fait pas remarquer. Si quelque chose de négatif arrive, on n'en subit pas les conséquences et, si quelque chose de positif arrive, on en a de toute façon les avantages. Les syndicats ont des rapports complexes avec les mutuelles. Le système institutionnel d'après 1945 est très compliqué, avec les différentes représentations paritaires dans les organismes et la question de la représentativité. Les mutuelles ne sont pas exonérées de toute influence politique : les réformistes, par exemple, y sont plus représentés que les révolutionnaires, pour garder ces catégories très schématiques.

Sylvie Guillaume

Merci. Nous devons clore les travaux de la matinée, je vous remercie tous pour votre présence et je vous donne rendez-vous à 14 heures cet après-midi.

LA QUESTION SOCIALE SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

**Table Ronde sous la présidence de Jean-Pierre Fourcade,
sénateur des Hauts-de-Seine**

Pierre Guillaume, professeur émérite à l'Université de Bordeaux

*Gérard Gautron, représentant de la Confédération générale du
Travail – Force Ouvrière (CGT – FO)*

*Jacques Bass, représentant de la Confédération française
démocratique du Travail (CFDT)*

Jean Garrigues

Comme je vous l'avais annoncé ce matin, les deux tables rondes de cet après-midi portent sur la V^e République. La première sera consacrée aux grands enjeux des questions sociales et à leur évolution chronologique, car la question sociale des années 2000 n'est plus celle des années 1960. Je vous ai présenté ce matin les intervenants, je passe la parole au président de séance, l'ancien ministre et actuel sénateur des Hauts-de-Seine, Jean-Pierre Fourcade, qui nous a fait l'honneur de bien vouloir présider cette table ronde et qui va maintenant piloter les débats.

**JEAN-PIERRE FOURCADE,
sénateur des Hauts-de-Seine**

Merci, Monsieur le professeur. Je suis ravi d'accueillir au Sénat tant de personnes, tant d'étudiants et tant de jeunes. Cela nous permet d'orienter dans des conditions plus avantageuses nos différentes interventions.

Pour introduire ce débat sur la question sociale sous la V^e République, qui a été riche d'avancées, de difficultés, de problèmes et de réalisations en matière sociale, Monsieur le professeur m'a demandé de parler de mon expérience de président de la commission des Affaires sociales. J'ai en effet présidé la commission des Affaires sociales de cette maison. Chaque assemblée parlementaire a six commissions permanentes. Comme nous sommes en France, le domaine de compétence des commissions n'est pas exactement le même à l'Assemblée et au Sénat, ce qui ne nous empêche pas de travailler ensemble, mais qui crée quelques difficultés. La commission des Affaires sociales du Sénat, qui est une des six commissions, s'occupe de tous les problèmes concernant le travail, les problèmes de santé, de sécurité sociale, et de tout ce qui peut être latéral à tout ceci, depuis le statut des assistantes maternelles jusqu'aux problèmes de protection de l'environnement et de développement durable.

J'ai présidé cette commission pendant quinze ans, de 1983 à 1998, période pendant laquelle il y a eu plusieurs alternances : deux présidents de la République successifs, des gouvernements d'orientations différentes, une cohabitation dans les deux cas, des gouvernements socialistes et des gouvernements libéraux. Dans cette période, nous avons vu passer énormément de textes, de ministres, et nous avons essayé de travailler selon les modalités de travail du Sénat. Trois éléments caractérisent les modalités de travail du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. D'abord, nous passons beaucoup plus de temps en commission au Sénat qu'en séance publique. Le happening général qu'on peut parfois constater à l'Assemblée est donc beaucoup plus rare au Sénat, puisque les textes ont été étudiés et préparés dans des conditions relativement satisfaisantes. Ensuite, au Sénat, nous aimons très largement ouvrir nos auditions, recevoir les partenaires sociaux, aussi bien les organisations syndicales que les organisations patronales, connaître leur sentiment sur un certain nombre de sujets. Enfin, sur tous les sujets de droit social importants, nous tenons à travailler en liaison avec le Conseil économique et social et j'ai très souvent, en ma qualité de président de commission, demandé au rapporteur du Conseil économique et social de venir présenter au Sénat les résultats des travaux de ce Conseil. En effet, on n'utilise pas assez le Conseil économique et social, dans lequel siègent toutes les grandes confédérations syndicales, patronales, des personnalités qualifiées, les entreprises publiques. Or, il est important de connaître la sensibilité du monde économique et social sur un projet donné.

Pendant ces quinze ans, trois grands sujets nous ont occupés, de manière quasi permanente et quel que soit le gouvernement.

L'emploi

En matière d'emploi, nous sommes dans une société dans laquelle l'insertion professionnelle n'est pas suffisamment prise en compte, et de manière pas suffisamment précise. De 1983 à 1998, il y a eu quantité de textes émanant de tous les gouvernements pour essayer de favoriser l'insertion professionnelle

des jeunes : les TUC (mis en place par le gouvernement Fabius), les emplois jeunes, les parcours d'insertion, les CES, etc. À ces mécanismes s'ajoutait le problème de la réduction ou de l'allègement des charges sociales pour essayer de pousser les entreprises à recruter des chômeurs de longue durée, des jeunes ou des exclus du travail. Nous avons créé toute une série de régimes et d'allègements de charges sociales qui, aujourd'hui, représentent des chiffres considérables : 19 milliards d'euros sur le budget 2006. Par rapport au déficit de 55 milliards d'euros, c'est important.

Ainsi, que ce soit sous le gouvernement Fabius, le gouvernement Balladur, le gouvernement Jospin ou le gouvernement actuel, chaque fois, ce problème de l'emploi était au centre de nos débats et nous avons toujours essayé d'avoir un contact avec les organisations syndicales et patronales. Il y a trois organisations patronales avec lesquelles il faut discuter : le MEDEF, les PME (qui sont aujourd'hui les entreprises qui recrutent, et l'UPA, Union des Professions artisanales. L'UPA est certainement, dans l'économie française actuelle, le secteur qui se développe le plus et qui, par des contrats d'apprentissage ou des contrats directs, recrute et se développe dans de bonnes conditions.

Nous avons donc créé beaucoup de textes, de mécanismes et d'allègements de cotisations sociales.

Le financement des régimes sociaux

En matière de financement des régimes sociaux, une très grande réforme, la réforme Rocard sur la CSG, a permis d'établir le financement de la protection sociale sur des bases un peu plus larges que le salaire. Cette réforme a bien entendu été combattue par l'opposition de l'époque, de même que l'opposition d'aujourd'hui combat les réformes que nous faisons. C'est une réforme essentielle, qui a donné une base évolutive et moderne à un financement de la protection sociale qui, jusqu'alors, reposait presque uniquement sur la taxation du travail ou sur des subventions de l'État. Les problèmes de financement des régimes sociaux concernent la maladie, le plus déséquilibré ; la retraite, qui aurait pu être le plus déséquilibré des prochaines années ; les allocations familiales, cette année encore en léger déficit, et enfin les accidents du travail, régime structurellement équilibré et même un peu en suréquilibre. Ces problèmes de financement ont débouché sur une grande réforme, en 1996, très importante pour la commission, avec les sénateurs Claude Huriet et Charles Descours : la loi de financement de la sécurité sociale, à côté de la loi de finances qui, chaque année, détermine les équilibres globaux et le budget de l'État. Je passe sur les bagarres internes au Sénat et à l'Assemblée, car la commission des Finances a très mal pris d'être dessaisie des finances sociales et la Commission des affaires sociales a un peu capitalisé sur ce rôle important qu'on lui donnait. Néanmoins, nous sommes en France : chacun sait que l'on se bat beaucoup plus sur ses frontières que sur son cœur de cible. Cette loi de financement de la sécurité sociale, que nous venons de modifier par une nouvelle loi organique (car il faut une loi organique pour financer la sécurité

sociale), est une loi très importante : elle permet, chaque année, de suivre l'évolution des principaux régimes, elle donne des objectifs et permet de répondre au problème du financement de la protection sociale.

Les conditions de travail et la réglementation du travail

Nous avons eu à traiter les problèmes d'obligation de négociation au niveau interprofessionnel, professionnel ou de l'entreprise ; la question de savoir comment un accord d'entreprise peut déroger à l'accord d'une profession ou à l'accord général interprofessionnel ; les lois Auroux, qui ont obligé chaque année les entreprises à discuter des conditions de travail ; l'affaire des 35 heures, qui a été une affaire parlementaire et politique considérable dont nous voyons aujourd'hui les résultats. Une nouvelle difficulté est apparue au cours des années plus récentes : le problème de la transposition en droit français des directives européennes. Comme nous avons, sur le plan de l'Union européenne, des directives qui ont une finalité moins interventionniste et moins protectionniste que ce que nous avons en droit français, chaque transposition de directive pose des problèmes, nous l'avons vu avec la directive Bolkestein. La pression de cette transformation des directives européennes en droit interne a été quelque chose de très important, qui nous a fait beaucoup travailler et beaucoup réfléchir.

Au Parlement français, nous avons hésité entre deux systèmes d'organisation. Dans le premier, nous avons six commissions avec, à l'intérieur de chacune, un vice-président ou une personne responsable des relations avec l'Europe. Dans ce système, dans le travail de chaque commission, notamment sur les problèmes de financement de protection sociale et de droit du travail, il y avait un aspect européen. L'autre thèse, qui a malheureusement prévalu, privilégie, à côté des six commissions, la création d'une septième commission, la commission des Relations européennes, incomplète parce qu'elle n'a pas les mêmes droits et que le président n'est pas tout à fait un président de commission. Cette commission s'ajoute donc aux six autres. Les membres du Sénat ou de l'Assemblée nationale peuvent avoir deux mandats : un mandat dans une commission de base et un mandat dans la Commission européenne, ce qui fait que cette commission, qui joue un rôle de dispatching et qui surveille l'évolution des directives et des règlements, n'a pas un statut très clair. C'est pour cette raison que, très souvent, notre législation est un peu trop nationaliste, franco-française. Il faut ensuite de très longs débats, de très grandes difficultés, pour imprégner l'ensemble de notre législation des directives européennes.

Voilà quel est le travail d'une commission parlementaire. Nous avons eu beaucoup de débats très longs : j'ai connu, à plusieurs reprises, des débats au Sénat avec 3 000 ou 4 000 amendements. À 10 minutes par amendement, vous imaginez ce que cela représente comme travail de jour et de nuit. On travaille la nuit, le samedi, le dimanche, on finit par s'épuiser. Lorsque nous nous sommes dit beaucoup d'amabilités entre majorité et opposition, cela finit par s'arranger, les amendements disparaissent et nous trouvons des éléments de

procédure, mais cela montre bien que la question sociale dans cette période est une question centrale, marquée par la préoccupation du chômage, du financement de nos régimes sociaux, de la détermination des conditions du travail dans une optique de compétition européenne. C'est le point central du débat, sur lequel je tenais à vous sensibiliser. Je vais maintenant donner la parole aux autres membres de la table ronde.

PIERRE GUILLAUME,
professeur émérite à l'Université de Bordeaux

Merci, Monsieur le président. Lorsque Jean Garrigues m'a proposé ce rôle de modérateur, j'ai trouvé cela extrêmement flatteur et je lui en ai été très reconnaissant. Lorsqu'il m'a dit qu'il fallait que ce rôle soit précédé d'une intervention cadrant les problèmes sous la V^e République, j'ai toujours trouvé cela très flatteur, mais un peu moins séduisant. Je vais tout de même m'y efforcer, en traitant non pas d'une façon chronologique toutes les réformes faites sous la V^e République, je ne le pourrais pas et vous n'y résisteriez pas, mais en parlant dans un premier temps de l'évolution de l'emploi et des conditions de travail, en évoquant dans un second temps les questions de protection sociale et en m'interrogeant finalement sur les résultats ou les effets des mutations que j'aurai préalablement évoquées.

1°) L'emploi et les conditions de travail

Les mutations structurelles

Ce que je retiens d'abord, ce sont des mutations structurelles qui ne vous surprendront pas.

On est passé, sous la V^e République, d'un temps de pénurie de main-d'œuvre, comblée très largement par l'immigration, à une époque de très fort chômage, atteignant plus ou moins 10 % de la population active. C'est là un phénomène fondamental. À partir de 1964, l'emploi féminin se généralise. Bien entendu, je n'établirai pas de relation de cause à effet entre cette augmentation de l'emploi féminin et le chômage. La vie active est caractérisée par une double limitation : au départ, avec des temps de formation de plus en plus élevés, et en fin de carrière, avec l'évolution de l'âge de la retraite. Les équilibres entre les différents secteurs d'activité évoluent. Le secteur primaire, agriculture et mines, s'effondre : il n'y a plus aucune mine de charbon en France depuis quelques mois. En termes d'emplois, le secteur industriel progresse jusqu'au milieu des années 1970, puis commence à régresser avec, comme phénomène compensatoire, la poussée du secteur tertiaire, secteur fourre-tout comprenant secteur marchand et secteur des services, secteur privé et secteur public, secteur traditionnel et secteur moderne.

La diminution du temps de travail

Les congés payés sont de trois semaines à la fin de la IV^e République, quatre semaines ensuite et cinq semaines à partir de 1982, dans le cadre des lois Auroux, qui ont amené un certain nombre de réformes fondamentales.

L'âge de la retraite, fixé traditionnellement à 65 ans, passe à 60 ans au terme d'une loi du 1^{er} avril 1983. Cet âge reste un peu théorique, car il y a tout un recours aux préretraites qui brouille singulièrement la carte. La loi Fillon du 21 avril 2003 remet aussi en cause cet âge légal de la retraite.

La limitation du temps de travail hebdomadaire à 40 heures était mal respectée, avec un recours très important aux heures supplémentaires au temps des pénuries de main-d'œuvre. En 1982, on passe à 39 heures, et à 35 heures au terme de la loi du 13 juin 1998.

Les conditions de travail

L'évolution est moins évidente, mais on peut constater la moindre pénibilité des tâches du fait de leur transformation. Les tâches qui épuisent le travailleur comme au XIX^e siècle sont de plus en plus rares. Il y a quelques semaines, c'était le centenaire du désastre de Courrières. La vie des mineurs, au XIX^e siècle et jusqu'à la disparition des mines, d'ailleurs, était une vie littéralement épuisante. Cette moindre pénibilité des tâches a pour effet une moindre pénalisation par l'âge car, dans la logique du XIX^e siècle, le travailleur était de moins en moins rentable au fur et à mesure qu'il vieillissait. Comme il était payé à la tâche, il gagnait de moins en moins bien sa vie.

Le phénomène conjoint à cela est la technicité croissante des tâches, avec une évolution de la ventilation entre conception, fabrication et vente, le créneau fabrication perdant de son importance relative par rapport aux deux autres. Tout cela a pour effet la montée en nombre de ce que l'on appelle les « cols blancs », mais cela est masqué par la transformation des conditions de rétribution des cols bleus avec la mensualisation, mesure de 1971.

Les rapports dans le monde du travail

Je relèverai l'affirmation de garantie de représentation, cela ne date pas de la V^e République. Les comités d'entreprises ont été créés à la Libération mais les sections syndicales d'entreprises sont consacrées en 1968 et, en 1982, avec les lois Auroux, le droit du personnel dans l'entreprise et le rôle des délégués du personnel s'affirment considérablement. Cependant, il n'y a qu'une progression limitée de la participation, les comités d'entreprises créés en 1947 ne jouent pas le rôle qu'on attendait d'eux lors de la création. Quant à l'actionnariat populaire voulu par le général de Gaulle, réaffirmé comme une priorité en 1967, il n'a pas encore en France le succès qu'il peut connaître ailleurs.

Une autre évolution considérable des rapports au sein de l'entreprise est celle qui découle de la contractualisation. On a dit, à propos du Front populaire, quel avait été le rôle des mesures adoptées alors. Il faut bien constater que les effets de cette contractualisation sont quelque peu relativisés par la multiplication des CDD. Une loi de 1976 régleme le licenciement économique, mais l'autorisation de licenciement a été suspendue en 1986.

Enfin, relevons les mesures contre le harcèlement, harcèlement sexuel et aussi harcèlement moral au travail.

2°) La protection sociale

L'extension de la protection sociale

Cela a été très largement évoqué ce matin par Noëlline Castagnez : la protection sociale en France s'est étendue et a touché progressivement l'ensemble de la population. Les assurances sociales mises en place en 1930 ne concernaient que les salariés et ne couvraient qu'à hauteur de 40 % les frais de maladie. La sécurité sociale intéresse progressivement toutes les catégories sociales, comme les agriculteurs en 1961 ou les travailleurs indépendants, longtemps très réticents, en 1966, mais notre système de protection sociale n'est pas uniforme, il y a prolifération des régimes spéciaux et les tentatives de remise en ordre ont souvent été vouées à l'échec, notamment en 1995. La protection spécifique et traditionnelle de la famille, dans une logique populationniste qui a ses origines en France au début du XX^e siècle, a été réaffirmée par le Code de la Famille en juillet 1939. Le régime de Vichy a été très largement fidèle à cette protection de la famille, sur laquelle on n'est jamais revenu. En théorie, elle est donc restée une préoccupation fondamentale de l'État, néanmoins, la part des allocations familiales dans les revenus n'a cessé de décroître, tout au moins à partir de 1960. Cette protection de la famille peut tout de même être considérée comme un succès, puisque la natalité française est restée l'une des natalités européennes les plus élevées, malgré la libéralisation de la contraception et de l'avortement, malgré la loi Veil de 1975, dont les détracteurs attendaient tous les maux possibles et imaginables et qui n'a pas infléchi le taux de natalité de façon significative.

Le ciblage des catégories précaires

Ce qui caractérise l'évolution de notre protection sociale, c'est qu'elle a été ciblée sur certaines catégories défavorisées ou en situation précaire. Les mères célibataires ont ainsi bénéficié d'une protection sociale à partir de 1972. C'est à cette époque-là qu'on ne les a plus appelées « filles mères », mais « mères célibataires ». Ont bénéficié aussi d'une protection ciblée les personnes âgées, avec une amélioration sensible des retraites en 1971 ; puis, sous le gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing, ont bénéficié également de protection et de mesures spécifiques les personnes handicapées. Enfin, en 1956 – 1957, une assurance chômage a été mise en place avec les Assedic. Face au chômage, nous nous trouvons dans une situation tout à fait différente de celle de la France dans les années trente. Notre régime de protection sociale était de modèle bismarckien, vivant des cotisations tant des salariés que des patrons. Ce modèle bismarckien a été très largement abandonné avec l'institution du RMI, aux termes de la loi du 1^{er} décembre 1988, qui rend à l'assistance une place que l'on croyait dépassée, puisque la sécurité sociale devait rendre les mesures d'assistance inutiles.

Les évolutions

La CSG, instituée en 1991, aboutit à faire peser la charge de la protection sociale non plus sur le seul travail salarié, mais sur l'ensemble des ressources. L'accès aux soins est facilité pour tous avec les réformes de notre système hospitalier et cette loi fondamentale que fut la loi Robert Debré de 1958, complétée par la loi Robert Boulin de 1970. Il y a eu ensuite d'autres réformes du système hospitalier, mais celles-là sont essentielles. La pratique libérale de la médecine a aussi été garantie, avec comme conséquence fondamentale le libre choix ou presque du médecin par le malade. Le système a été régulé par la première convention entre médecins et sécurité sociale de 1971. Enfin, la mise en place de la carte vitale instaure, au moins pour les médicaments, le tiers payant qui permet aux personnes en difficulté d'accéder aux médicaments sans avoir à faire des avances d'argent qui, parfois, pouvaient être considérées comme extrêmement lourdes.

Le contrôle des coûts

Tout cela a pour contrepartie la préoccupation constante du contrôle des coûts de notre système de sécurité sociale et notamment du contrôle des coûts hospitaliers, avec la création ou les tentatives de création du ticket modérateur mettant à la charge du patient hospitalisé une certaine proportion des coûts. Le ministre du Travail Gilbert Grandval s'y est essayé en 1963. Cela n'a pas fonctionné, la mesure a été reprise en 1967, mais n'a pas été un succès non plus. Elle a enfin été reprise sous le ministère de Raymond Barre en 1979, mais M. Fourcade pourrait en dire beaucoup plus long que moi sur ce problème. On a changé aussi le système d'évaluation des coûts et des ressources nécessaires à l'Hôpital avec la mise en place du forfait hospitalier en 1983 et la mise en place ultérieure de la dotation globale tendant à responsabiliser les différents établissements. Enfin, il y a eu les réformes Raffarin de 2004, avec la mise en place du carnet de santé, la politique du médecin traitant responsable. Il y a donc des tentatives constantes et renouvelées pour contrôler les coûts de la sécurité sociale.

3°) Les résultats de ces mutations

L'évolution des conditions de vie des Français

Si l'on s'en tient à l'évolution du Produit Intérieur Brut par individu, cette évolution est incontestablement positive jusqu'au milieu des années 1970 et même après la crise pétrolière, même si, à l'heure actuelle, on constate une stagnation de ce Produit Intérieur Brut par tête. En tout cas, il y a une évolution indubitable des conditions de vie, une amélioration considérable de l'habitat et notamment de l'habitat populaire, avec, bien entendu, des solutions qui, à long terme, ne se sont pas révélées totalement heureuses, comme la construction des grands ensembles, mais enfin on a sorti la population française de ces taudis où elle s'entassait encore très largement dans les années 1950. Il y a eu aussi un rééquilibrage entre le temps de travail et les loisirs, au bénéfice du temps de loisir.

La diminution des inégalités

Il y a une homogénéisation de notre société, dans la mesure où plus de 85 % des actifs sont aujourd'hui des salariés. Nous vivons donc dans une société de salariés. Il y a également une uniformisation au moins relative des modes de vie, avec diffusion des biens de consommation durable, au premier rang desquels l'automobile et tous les biens d'équipement ménager ou audiovisuel. Cette uniformisation concerne aussi l'accès aux soins, désormais largement ouvert à tous.

Dans le long terme, on constate une réduction relative de l'échelle des revenus. On compare volontiers le revenu du professeur d'université et celui de la femme de ménage au début du XX^e siècle, avec la différence actuelle. Cette différence s'est considérablement amenuisée, mais il n'est pas évident que cette réduction de l'échelle des revenus, qui est une tendance à long terme, traduise encore l'évolution des toutes dernières années. Il semblerait qu'il y ait un nouvel élargissement relatif de cette échelle des revenus. Les fortunes et les patrimoines ont beaucoup moins évolué : la France reste un pays dans lequel il y a une concentration des patrimoines dans un nombre relativement réduit de mains.

L'enseignement s'est très largement démocratisé, permettant un accès beaucoup plus large à l'enseignement supérieur, mais, en contrepartie, l'enseignement reçu ne joue plus le même rôle d'ascenseur social que pour les générations précédentes.

L'approche sectorielle

- Le monde paysan : on est passé du paysan à l'entrepreneur de cultures. Au sein de la population active, le cultivateur ne représente guère plus de 3 % des actifs. Le monde paysan traditionnel a complètement disparu. On nous l'annonçait depuis longtemps, c'était la fin des terroirs et, si la productivité agricole, par travailleur ou par surface, a considérablement augmenté, le nombre des agriculteurs a, lui, considérablement baissé.

- Le monde ouvrier : il y a eu une extension de l'emploi industriel jusqu'au milieu des années 1970. Jacques Chaban-Delmas, en 1969, appelait encore à l'industrialisation de la France comme moyen de moderniser le pays. Or, à partir du milieu des années soixante-dix, l'emploi industriel régresse très vite.

- Les classes moyennes : les classes moyennes indépendantes ou traditionnelles sont incontestablement à ranger dans les catégories victimes de l'évolution globale de la société, ce qui s'est traduit par des crises extrêmement profondes, avec le poujadisme à la fin de la IV^e République, avec la crise du CIDUNATI à la fin des années 1960. Les classes moyennes salariées apparaissent donc au moins quantitativement comme les grandes gagnantes, avec cependant une distinction qui apparaît comme de plus en plus fondamentale entre l'emploi public, qui est garanti, et l'emploi privé qui reste souvent aléatoire. Ces classes moyennes salariées n'ont pas véritablement

vécu ces mutations dans l'euphorie, puisque l'un des thèmes les plus rebattus de la littérature sociologique traitant de l'évolution de la société française est le thème du malaise des cadres, qui ne seraient pas appelés à collaborer d'assez près à la prise de décision, qui ne seraient pas appelés à participer à la vie de l'entreprise comme ils souhaiteraient le faire.

- Les élites : comment comparer les élites actuelles à celles des décennies passées ? D'après le niveau de revenus, il faut constater, au sein des élites, le triomphe des activités liées à la finance et au management. Vous constaterez, comme moi, le grand succès des écoles de commerce, des écoles de gestion. Incontestablement, lorsqu'on veut faire fortune en France et que l'on n'est pas un héritier, c'est dans cette filière-là qu'il faut s'engager. Si ce n'est pas trop tard, c'est un conseil que je vous donne. En contrepartie, ce que l'on peut constater et déplorer, c'est le discrédit des intellectuels, et l'on peut se demander si ce discrédit des intellectuels, qui est certes lié à la crise des idéologies, n'est pas lié aussi à une crise et une remise en question de la culture française, dans le cadre de la mondialisation et du triomphe annoncé de la culture anglo-saxonne.

Jean-Pierre Fourcade

M. Guillaume, vous allez ouvrir un débat, tout à l'heure, sur ce sujet. Je vais donner la parole à M. Gérard Gautron, qui représente la Confédération générale du Travail – Force Ouvrière, et qui va traiter le même sujet : la question sociale sous la V^e République.

GÉRARD GAUTRON,
représentant de la Confédération Générale du Travail- Force Ouvrière
(CGT-FO)

Je ne reprendrai pas la description tout à fait complète qui vient d'être faite. Je voudrais simplement vous proposer quelques observations, quelques réflexions et quelques souvenirs. Le thème de cette table ronde est :

« Qu'appelle-t-on la question sociale sous la V^e République ? »

La première question que je me suis posée est : « Qui est ce "on" ? » Je suppose que, suivant le « on », ce ne sont pas les mêmes réponses. Je vous proposerai donc ma propre analyse, d'autres pouvant avoir des perspectives différentes.

Ensuite, on peut se demander : « Qu'est-ce que le social ? » En tant que substantif, c'est un terme relativement récent, depuis le livre *L'invention du social* et les années 1970. Ce fut longtemps un simple adjectif : on a parlé du rôle social de l'Église au Moyen Âge, de l'action sociale, du travail social, etc. Alors quel le « social » dont il est question aujourd'hui ? De façon rapide, je rapproche ce terme de celui de « société ». Quand existe-t-il une société ? Il me semble qu'il existe une société quand les individus sont conscients d'en faire partie et d'y avoir leur place. C'est à ce moment-là qu'il peut y avoir une société, avec ses liens de complémentarité et de coopération, dont chaque individu tire bénéfice. Certes, il y existe toujours des heurts et des grincements, mais de façon plus ou moins régulée, pacifiée.

La question est de savoir comment faire en sorte que la société perdure lorsque se sont créées, entre individus et entre classes sociales, des différences importantes. Si une partie de la population estime que la société dont elle est membre exige beaucoup et donne peu, ce groupe sera logiquement amené à se retirer, formellement ou passivement, de l'ensemble, avec des effets dramatiques pour tous : les convulsions de l'histoire en donnent maints exemples. D'où l'idée d'intégration, ou de réintégration, par le social d'une partie défavorisée de la population. Cette intégration compenserait partiellement des inégalités dues notamment aux origines, à la naissance, à la fortune etc.

Quittons cependant ce domaine de réflexions un peu philosophiques pour en venir à ce que nous entendons, nous, organisation syndicale, par le terme « social » ? Sur quoi, à Force Ouvrière, avons-nous surtout mis l'accent ?

D'une part, dans la continuité des préoccupations constantes du mouvement syndical des XIX^e et XX^e siècle, nous militons pour une protection sociale étendue pour les salariés. En effet le prolétaire au sens étymologique du terme (celui qui ne possède que sa force de travail, qui ne possède pas son outil de travail), est soumis à trois risques majeurs liés à l'impossibilité de travailler : le chômage, la maladie, la vieillesse. D'où la priorité que nous avons toujours accordée à cette protection sociale, qui sort ceux qui travaillent de la précarité et les sécurise par rapport aux accidents de la vie.

Deux autres thèmes sont fondamentaux pour l'action syndicale, c'est le niveau de rémunération et les conditions de travail et de vie. Je signalerai simplement sur ce point que, bien évidemment, lors de la négociation d'un contrat de travail, les deux parties ne sont pas sur un pied d'égalité. D'un côté, celui qui doit faire vivre sa famille, de l'autre celui qui peut (ou pense pouvoir) trouver aisément sur le marché du travail la main d'œuvre dont il a besoin : il ne s'agit pas là d'une négociation équilibrée comme voudraient le faire croire les néolibéraux. Nous avons donc mis l'accent sur la notion de contrat collectif de travail et sur les conventions collectives : le rapport de force entre salariés et employeurs se trouve partiellement rééquilibré dans ce cadre et les accords ainsi passés jugés plus justes.

Venons-en à présent à la V^e République, période sur laquelle est plus précisément centrée ce colloque. Pour schématiser je distinguerai deux grandes périodes, ainsi qu'une période intermédiaire qu'on a appelée « la période de crise » qui a vu s'accomplir la transition entre deux modes de conception du social et, quasiment, deux types de société.

L'après-guerre

La première période est une période post-guerre, de reconstruction et d'industrialisation. L'action sociale n'était pas alors très importante, mais le travail ne manquait pas. Les conditions de vie étaient difficiles, les équipements domestiques inexistantes ou sommaires, mais c'était une période d'espoir où, semblait-il, la paix, l'industrialisation et les progrès de la science assureraient un avenir meilleur. Ajoutons que c'était une période de plein emploi. L'échelle mobile des salaires garantissait le maintien du pouvoir d'achat. Le tout donnait confiance dans l'avenir.

Durant cette période, l'action syndicale, mise à part la protection sociale, était axée sur l'obtention et la généralisation de conventions collectives permettant aux salariés de bénéficier, eux aussi, de l'augmentation des richesses.

Pour nous, syndicats, la démarche commençait le plus souvent par des accords d'entreprise, comme la troisième semaine de congés payés chez Renault. Au deuxième niveau, les fédérations tentaient d'obtenir un accord de branche. Ensuite, la confédération intervenait auprès du CNPF, du gouvernement, du Parlement pour obtenir la généralisation de cet accord à tous les salariés.

On a critiqué, à l'époque, notre volonté de multiplier les négociations et les conventions. Les organisations syndicales qui misaient avant tout sur des changements politiques jugeaient chaque accord insuffisant : à la place de 3 % d'augmentation, il aurait fallu en obtenir 5, etc. Néanmoins, à chaque fois, un progrès significatif était réalisé pour l'ensemble des salariés. Ce fut une période faste, non parce que les conditions de vie étaient fastes, mais parce que c'était vécu comme une période de progrès. La richesse nationale augmentant, la productivité s'améliorant, il semblait juste et normal que les conditions de vie et de travail de la classe salariale s'améliorent au même rythme.

La période de crise

Elle commence à partir du milieu des années 1970. C'était un retournement profond de tendance accompagné d'une forte montée du chômage. Cela a profondément affecté le rapport de force entre salariés et employeurs, les relations et les négociations sociales. J'attribue à ce chômage massif le fait que les négociations devinrent de plus en plus difficiles avec le CNPF ou les différentes branches patronales.

Auparavant, avec les accords ou les conventions collectives, le patronat, le gouvernement et le Parlement gagnaient une certaine paix sociale et les salariés des avantages matériels. Avec la crise, on est passé à des propositions donnant - donnant : on vous donne quelques avantages sur tel thème et vous faites un effort sur un autre. Puis, à partir des années 1980, le CNPF, qui n'était pas encore MEDEF, nous a proposé des accords « donnant - perdant » : l'organisation syndicale ou les salariés perdaient quelque chose de substantiel en signant ces accords. De ce fait, notre attitude a évolué de façon assez considérable : dans les années soixante-dix, on nous critiquait parce que le gain de la convention n'était pas suffisant, mais il y avait gain. Dans les accords « donnant - donnant », il y avait encore un équilibre, mais les accords « donnant - perdant », ce n'était pas possible, ce n'est pas notre conception de l'action syndicale.

L'installation du libéralisme

Puis le néo-libéralisme s'imposa, d'abord subrepticement, masquant sa volonté d'en finir avec le social et les interventions de l'État par un discours mettant en avant la solidarité, notamment vis-à-vis des demandeurs d'emploi. La suppression de l'échelle mobile des salaires permit progressivement de réduire les revenus du travail au profit de ceux du capital, un chantage à l'emploi s'exerça sur les salariés : la modération, voire la diminution, salariale, l'accroissement des profits, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, etc. devaient être synonymes de création d'emploi. On sait ce qu'il en fut.

Une certaine « action sociale », visant à rendre la situation moins insupportable, s'est mise en place et continue, mais, dans le fond, ce sont toujours les salariés qui partagent entre eux. Ce sont les salariés qui sont taxés pour financer telle ou telle mesure. L'écart entre les revenus du capital et les revenus du salariat n'a cessé de croître à partir de 1985. Sur 15 ans, 10 % des revenus du salariat sont passés aux revenus du capital. On constate donc une transformation considérable de la répartition des richesses produites. On observe également la multiplication du nombre de travailleurs pauvres, personnes qui bien que travaillant à plein temps n'ont pas les moyens de se loger et de se nourrir correctement.

La question qui se pose est de savoir si l'on peut réellement faire du social alors que les mesures économiques contribuent à paupériser les salariés, à

éviter toute « surchauffe » de l'activité qui pourrait conduire à une inflation, même modérée.

Ainsi, l'emploi n'est pas créé par des mesures. J'ai vu passer de nombreuses mesures pour l'emploi. Ont-elles été efficaces ? Un employeur engage quelqu'un s'il a du travail à lui donner, quelque soit le niveau de salaire et d'aide. La politique économique a privilégié la stabilité monétaire, la rente à l'activité. Les « années fastes » dont je parlais précédemment étaient également des années de forte inflation. Et quand on arbitre entre l'inflation et la stabilité, on arbitre entre le développement et la rente. Bien entendu, ceux qui ont des placements financiers sont plus intéressés par une monnaie stable, les rendements réels étant alors plus importants. En ayant comme objectif quasi unique la maîtrise de l'inflation à un niveau très bas, la banque européenne sacrifie l'activité à la rente.

Quant au chômage des jeunes, dont il est beaucoup question actuellement, une observation : en fait, les jeunes accèdent plus facilement à l'emploi que les personnes de 26-45 ans. Le véritable problème de l'emploi des jeunes est sa précarité. Les 26 - 45 ans sont moins souvent au chômage, mais leurs périodes de chômage sont plus longues. Les jeunes sont plus souvent au chômage, mais sur des périodes plus courtes en moyenne : 3 mois contre 6 mois et demi, 7 mois, selon la moyenne nationale. J'en déduis que le problème du chômage des jeunes ne réside pas prioritairement dans l'accès à l'emploi, mais dans la stabilité dans l'emploi, ce qui est tout à fait différent.

Je terminerai sur une dernière observation. La pression ne cesse de croître sur les salaires : on nous dit actuellement qu'ils sont trop élevés en France parce que l'heure de travail coûte moins cher en Chine ou ailleurs, mais, depuis sa création, l'euro s'est réévalué de 30 % par rapport au dollar. L'effet dévastateur sur les exportations est autrement plus puissant qu'une augmentation salariale ! Le « social », plaqué sur une économie qui lamine les revenus du travail, peut-il être autre chose qu'un « cache misère » ?

Je vous remercie de votre attention.

Pierre Guillaume

Merci, M. Gautron. La parole est maintenant à M. Jacques Bass, qui représente la Confédération française démocratique du Travail, la CFDT.

JACQUES BASS,
représentant de la Confédération Française Démocratique du Travail

Monsieur le président, je vous remercie. Je commencerai en enchaînant sur un propos de mon collègue : le constat de la multiplication des dispositifs d'emploi qui se sont succédés depuis les années 1970, des premières mesures prises par le gouvernement de M. Raymond Barre jusqu'à aujourd'hui. On peut en effet s'interroger sur leur efficacité. On ne peut que constater l'extrême instabilité des mesures d'emploi et des dispositifs d'accompagnement (incitations fiscales, sociales), de durées de vie extrêmement courtes car sans cesse remaniées au gré des ministres qui se succèdent, ainsi qu'une absence quasiment complète d'évaluation de ces dispositifs, de leur coût, des conditions de leur mise en œuvre, de la manière dont les acteurs économiques et sociaux s'en saisissent et les utilisent. Dans les faits, très souvent, l'usage qui en est fait peut être sensiblement différent de ce que les conseillers du ministre ou les législateurs avaient prévu qu'il serait... C'est une des constantes qu'on peut observer en France, cette absence de suivi et de travail d'évaluation, de construction de diagnostic partagé entre les acteurs économiques, les partenaires sociaux et les responsables politiques. C'est un trait récurrent de la conduite de la politique sociale, notamment de l'emploi.

Ce propos, sans être étranger à notre débat, nous éloigne cependant de la question sociale sous la V^e République, qui est l'objet de notre table ronde. La V^e République, c'est quasiment cinquante d'histoire et, même si l'on ne s'en tient qu'à l'histoire "intérieure", ces cinquante ans auront connu des ruptures et des changements majeurs qui font que l'on ne peut pas en parler comme d'un bloc. En même temps, on peut observer des permanences et des continuités dans la confrontation des acteurs sociaux et du système politique. C'est en partant de cette contradiction que je voudrais vous proposer quelques éléments de réflexion.

Les ruptures, aussi évidentes soient-elles, méritent d'être brièvement rappelées. Césures économiques amorcées avec le premier choc pétrolier et la cassure de la croissance économique, et qui vont se poursuivre jusqu'à la phase de mondialisation actuelle en passant par le marché unique et la création de l'Euro. Césures politiques avec notamment l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, puis les cohabitations successives. Césures sociales avec les événements de 1968 et bien au-delà, les transformations considérables du paysage social. Ce matin, on a évoqué la Régie Renault et Billancourt. Dans les années 1950-1960, il ne fallait pas "désespérer Billancourt", pour reprendre une formule célèbre en son temps. « Billancourt », c'était la forteresse ouvrière, la chasse gardée de la CGT et du PCF. Pour rappeler ce que cela signifiait, en 1968, les étudiants s'étaient rendus à Billancourt pour discuter avec les ouvriers de la Régie ; le service d'ordre de la CGT avait mis en place un cordon sanitaire pour empêcher cette intrusion insupportable. Ce monde a aujourd'hui disparu. Le monde ouvrier n'a plus grand chose à voir avec ce qu'il était il y a tout juste trente ans. Il a été complètement transformé par la croissance des services, la

féménisation de la population active, les changements culturels, les révolutions technologiques, les façons de produire comme les modes de consommation, l'affirmation de l'entreprise en réseau et la précarisation. Le salariat a complètement changé de figure. Les rapports du monde du travail aux organisations syndicales comme politiques ont été tout autant bouleversés de fond en comble. Je l'ai déjà évoqué ce matin.

Quand la V^e République voit le jour en 1958, le parti communiste français, le PCF comme on dit alors, est encore extrêmement puissant, il est le premier parti de France par ses résultats électoraux, le nombre de ses élus, par les municipalités qu'il gère, par le nombre de ses adhérents, les organisations de masse qu'il contrôle, des mouvements de jeunesse à la CGT en passant par le Mouvement de la Paix, son influence enfin dans les milieux intellectuels, même si l'on peut percevoir les premières fissures post 1956, année qui aura connu à la fois le rapport Khrouchtchev au XX^e congrès du PCUS et la répression sanglante du soulèvement hongrois. C'est moins l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle que l'instauration du régime présidentiel qui l'ébranlera vingt ans après. A la fin des années 1950, un peu plus d'un travailleur sur quatre est syndiqué. C'est beaucoup moins que chez nos voisins européens où le taux de syndicalisation est au minimum de 50% et bien souvent nettement plus fort et proche des 80%, qu'il s'agisse des Anglais, des Italiens, des Allemands ou des Scandinaves. Mais c'est beaucoup plus qu'aujourd'hui, où le taux de syndicalisation est tout juste de l'ordre de 8 %. La France a le triste privilège d'être le pays de l'OCDE qui a le taux de syndicalisation le plus faible, avec autour de 2 millions de salariés syndiqués, surtout dans le secteur public. Quand la V^e République voit le jour, le pluralisme syndical existe déjà, avec les cinq grandes confédérations que l'on connaît aujourd'hui (la CGT, la CFDT, FO, la CFTC et la CGC). Mais ce pluralisme n'a pas la même signification qu'aujourd'hui du fait de la domination sans partage de la CGT, à l'exception de la fonction publique et quelques entreprises publiques où elle doit coexister avec des syndicats catégoriels. La physionomie du monde syndical a profondément changé non seulement avec la désyndicalisation généralisée, mais aussi parce que la perte de substance n'a pas touché toutes les organisations de la même façon. C'est la CGT qui a le plus fortement reculé de sorte que la CFDT fait jeu égal avec elle, suivie à quelque distance par les autres organisations. Le syndicalisme est donc profondément éclaté, émietté et divisé, avec un problème majeur de représentativité. Que représentent aujourd'hui les syndicats en France ? Quelle est leur audience réelle ? Ne sont-ils pas condamnés à dépérir encore plus ? Méritent-ils que l'on s'intéresse encore à eux, alors que leur discours apparaît convenu et connu d'avance. Voilà le contexte, c'est une douche froide.

La CFTC, la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, a été créée en 1919, en regroupant des organisations et des syndicats professionnels s'inspirant du catholicisme social. Ses terres d'implantation ont été les régions à forte influence chrétienne, l'est (l'Alsace et la Lorraine) et l'ouest (la Bretagne et les pays de la Loire) ainsi que quelques professions comme les mineurs ou les employés. La CFTC a réussi ce que j'appelle ses « épreuves du

feu » qu'ont été pour elle 1936 et l'Occupation et le régime de Vichy. Dans le contexte du Front Populaire, des occupations d'usine, cette organisation toute jeune a su participer au mouvement là où elle était présente, alors qu'elle n'était pas reconnue et faisait l'objet d'un ostracisme de la part de la CGT unanime. Elle n'a donc pas pu participer aux négociations et aux Accords de Matignon. Ce n'est qu'après-guerre qu'elle sera officiellement reconnue du fait de son comportement pendant la guerre et dans la Résistance, deuxième « épreuve du feu » car elle a su s'opposer à Vichy alors même qu'une partie de l'épiscopat français se ralliait à la cause du Maréchal. Organisation minoritaire, avec moins de 300 000 adhérents dans les années 1950, la CFTC va gagner sa place sociale et sa légitimité sur un projet très clair : contester le modèle syndical dominant en France, celui de la CGT, courroie de transmission d'un parti politique, mais aussi celui de FO, née de la scission avec la CGT et qui va servir de faire valoir au patronat et au gouvernement. Ce sont plutôt le syndicalisme nordique et le syndicalisme britannique qui servent alors de référence. Dans les années 1950, la CFTC se renforce, commence à s'implanter dans les entreprises, notamment industrielles et se forge une doctrine qui lui permet d'affirmer son autonomie par rapport aux partis politiques comme aux courants de pensée religieux ou philosophique. Elle est ainsi conduite à changer sa raison sociale et à se transformer en CFDT. Dans le contexte social et politique des premières années de la V^e République, ceux avec qui la CFDT réfléchit sont des réformateurs sociaux, des hauts fonctionnaires, des universitaires, des intellectuels et quelques hommes politiques qui font partie de ce que l'on appellera plus tard le mendésisme et « la deuxième gauche ».

Trois constantes marquent l'originalité de la CFDT aussi bien par rapport à la CGT que par rapport à Force Ouvrière. Tout d'abord la double thématique de la démocratisation de l'entreprise et de la reconnaissance de la place du salarié dans celle-ci. Ces thèmes n'ont pas été abordés ce matin, mais ils ont couru très fortement depuis les années 1950 jusque dans les années 1980. Chaque phase historique a sa manière particulière de poser la question : la démocratisation et la réforme de l'entreprise avec le rapport de F. Bloch-Lainé en 1963, puis celui de P. Sudreau. Dans les années post 1968, ce sera l'autogestion qui servira à affirmer cette volonté de transformation démocratique de l'entreprise. On en trouve encore la trace, après 1981, dans les lois Auroux, à l'élaboration desquelles la CFDT a contribué. Les salariés, collectivement et individuellement, doivent voir reconnus leur place dans l'entreprise, leur autonomie de personne avec les capacités qu'ils portent, enfin leur dignité. Ces préoccupations sont passées au second plan avec les conséquences de la mutation du capitalisme, sa financiarisation, son internationalisation, les restructurations et les licenciements. La montée du chômage et de la précarité a provisoirement balayé ces réformes structurelles. Une des leçons que je tire de mon expérience de permanent syndical est qu'une organisation syndicale ne peut pas échapper à la conjoncture qui s'impose à elle : des questions aussi lourdes que celles de l'emploi et d'un chômage massif s'imposent comme des priorités, en laissant moins de

disponibilités pour les autres dimensions de la plate-forme revendicative. Néanmoins, ces questions ressurgissent aujourd'hui sous des formes et des modalités différentes. Ainsi en est-il au travers du stress au travail, des mobilités et des précarités. De même la démocratisation de l'entreprise resurgit à travers la problématique de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, dont la CFDT en a fait un axe stratégique pour son action dans les années à venir.

La troisième constante que j'aborderai brièvement maintenant va nous ramener sur une actualité plus immédiate. La CFDT a fait de sa reconnaissance comme acteur social majeur une exigence fondamentale, au cœur de son identité. Cela s'est traduit, d'abord par l'affirmation de son autonomie et de son indépendance comme je l'ai déjà évoqué, mais aussi par une conception de la démocratie participative faisant une place essentielle aux corps intermédiaires représentant la société civile dans toute sa diversité. Ce rôle ne se réduit pas à exprimer les revendications de ses mandants auprès des pouvoirs publics, mais doit s'entendre comme la capacité à participer à la coproduction des règles du jeu et des normes sociales. Cela passe par le dialogue social, la négociation et la conclusion d'accords entre acteurs sociaux, entre protagonistes qui portent des intérêts et des points de vue différents, voire divergents. Les corps intermédiaires, les représentants organisés de la société civile participent à la vitalité de la démocratie par leur aptitude à construire des compromis équilibrés entre ces intérêts. Sans idéaliser le système de relations professionnelles que connaissent nos voisins européens, ni nier le fait que ces modèles sont aussi "travaillés" par la mondialisation économique et la modernité socioculturelle, la CFDT prend appui sur les règles du jeu social qui prévalent dans les différents modèles de l'Europe nordique ou continentale, sur celles établies au niveau de l'Union Européenne, pour changer le système français d'abord marqué par la faible légitimité des acteurs sociaux, la difficulté à s'entendre, la prégnance de l'État et du politique, qu'il s'agisse du gouvernement ou du législateur.

La ténacité de la CFDT a permis quelques avancées substantielles comme la reconnaissance de la section syndicale dans l'entreprise en 1968 et l'obligation de négocier, particulièrement dans l'entreprise en 1981 dans le cadre des lois Auroux. Jusqu'alors la négociation d'entreprise était réduite à la portion congrue, quelques centaines d'accords tout au plus par an. Pendant toute une période il a suffi de quelques accords phares, comme celui de la Régie Renault sur la cinquième semaine de congés payés. L'action syndicale permettait la généralisation progressive de ces acquis obtenus dans les bastions syndicaux les plus forts. Enfin la loi faisait office de voiture balai. Cette mécanique ne joue plus. La France connaît aussi le paradoxe d'avoir le taux de syndicalisation le plus faible, mais le taux de couverture des salariés par des conventions collectives le plus élevé. Quand une organisation syndicale considérée comme représentative, même si elle est minoritaire, signe un accord, celui-ci s'applique à tous les salariés, syndiqués ou non, des entreprises adhérentes à l'organisation patronale signataire. La procédure administrative d'extension permet d'étendre l'accord à l'ensemble des salariés

et des entreprises de la branche par décision du ministre du Travail. Ce système a eu sa raison d'être pour contourner la faible représentativité patronale et la propension réduite des principales organisations syndicales à signer des accords. Mais la contrepartie, l'effet pervers, c'est qu'il n'y a pour les salariés aucune motivation et aucun intérêt à se syndiquer puisqu'ils bénéficient automatiquement des avantages obtenus par un syndicat alors qu'il y a encore de nombreuses raisons de ne pas se syndiquer.

Quant au dialogue et à la négociation avec la classe politique, ils ne sont guère aisés, quelle que soit la majorité, de droite ou de gauche, du fait de la culture jacobine et de la place de l'État dans la construction républicaine. Le plus souvent les gouvernements ne portent attention qu'à la capacité de nuisance d'un acteur social, quant aux élus, ils ont tendance, ceux à gauche encore plus que les autres, à considérer qu'ils sont les seuls à représenter légitimement le peuple. Les uns et les autres considèrent que les partenaires sociaux ne défendent que des intérêts privés, donc suspects. Cette attitude, la CFDT s'y est heurtée plus d'une fois et notamment avec le gouvernement Jospin. La réforme des 35 heures que la CFDT revendiquait a donné lieu à des tensions fortes avec la ministre de l'emploi et de la solidarité de l'époque, la logique politique l'emportant sur la logique sociale et économique que la CFDT préconisait. La loi a prévalu. On peut aussi rappeler la rudesse du conflit concernant le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) dispositif négocié par trois organisations syndicales et les organisations patronales dans le cadre de l'UNEDIC. Il aura fallu des mois de conflit politique et de blocage avant que le gouvernement donne son agrément à un accord conclu entre les partenaires sociaux dans le cadre d'une institution strictement paritaire. Il y a eu encore bien d'autres incidents notamment à l'occasion de la « refondation sociale », où le gouvernement, sans être partie à la négociation ouverte par le MEDEF avec les organisations syndicales a préféré la traiter comme une « machine de guerre patronale » à son égard, au lieu de tenter de prendre appui sur elle. Mais cet opportunisme politique à l'égard des acteurs sociaux et de la négociation sociale est tout aussi répandu à droite. Ce n'est pas par hasard que le président de la République avait pris l'engagement de consulter les partenaires sociaux avant toute loi réformant le code du travail. Si cette promesse a pu être reprise dans la loi Fillon de 2002, on a pu voir ce qu'il en est advenu à l'occasion de CPE. L'idée de dispositions sociales négociées entre les partenaires sociaux au préalable à leur adoption parlementaire, s'avère bien difficile à faire admettre, alors même que la législation sociale est considérable et connaît une inflation ininterrompue. Si l'on s'en tient uniquement au Code du Travail, à la fin des années 1970, les gouvernements Chirac et Barre introduisent une vingtaine de textes par an. Dans les années 1980, on passe à une trentaine de modifications annuelles. Le début des années 1990, avec le gouvernement Bérégovoy, connaît une montée jusqu'à soixante dix textes annuels, puis la courbe redescend à la cote quarante sous les gouvernements Balladur et Juppé. Depuis, on en reste à ce niveau. La droite fait pratiquement jeu égal avec la gauche avec les conséquences si souvent

dénoncées : un Code du Travail de plus en plus obèse, où les textes s'empilent, rendant son usage de plus en plus problématique.

A quoi servent les partenaires sociaux ? Quelle est la représentativité des organisations syndicales ? - Mais la question se pose tout autant en ce qui concerne le patronat - Jusqu'à présent pour ce qui concerne les confédérations syndicales, la règle qui prévaut encore est celle héritée de la Libération, confirmée par un décret de 1966. Les syndicats ou unions de syndicats affiliés à une confédération représentative bénéficient de la présomption irréfragable de représentativité, toute autre organisation syndicale doit faire la preuve de sa représentativité devant le juge qui apprécie. En application de cette règle, toute organisation syndicale représentative, quelle que soit son audience réelle, peut valablement engager par sa signature l'ensemble des salariés dans le champ de compétence qui est le sien. Cette règle ne peut plus fonctionner telle quelle dans l'état actuel des choses. La nature des accords qui se négocient dans les entreprises rend nécessaire des interlocuteurs syndicaux à la représentativité effectivement vérifiée auprès des salariés. Il n'y a guère d'autre moyen que de recourir à une mesure de la représentativité spécifique par des élections professionnelles permettant de s'appuyer sur des majorités d'engagement. La contrepartie, c'est que ne pourront être valides que les accords signés par une ou plusieurs organisations syndicales ayant une représentativité majoritaire des salariés. Une telle réforme pose des questions techniques qu'il faut éclaircir, car le diable peut se cacher dans des détails. Elle soulève aussi beaucoup de réticences, pour ne pas dire d'hostilité de la part des organisations les plus faibles qui se sentent menacées ... et d'un patronat qui y voit, non sans raisons, la perspective d'y perdre des marges de manoeuvre. Les employeurs n'auront plus la latitude qu'ils ont aujourd'hui. D'autres points mériteraient d'être développés comme les conditions à réunir pour des négociations équilibrées et de bonne foi entre des organisations moins nombreuses, comme aussi les modalités démocratiques de déclenchement et de gestion des grèves.

La loi de 2002 a amorcé un début de réforme en introduisant un droit d'opposition à un accord. Pour que ce droit s'exerce, il faut qu'une majorité d'organisations syndicales s'oppose à l'accord, sans que soit retenue la représentativité effective par rapport aux salariés. Cette dernière réforme a encore accru le désordre actuel des règles, sans inciter les acteurs à clarifier leur jeu. On a ainsi atteint un degré d'incohérence difficile à égaler. Les événements actuels illustrent où conduit l'absence de dialogue social et de négociation avec des partenaires sociaux dont on n'aurait pas pris la peine de favoriser la représentativité ni la légitimité. Et l'on ne répondra pas au problème simplement en les mettant sous une tente à oxygène en assurant leur financement, surtout s'il s'agit de leur transférer les modalités existantes pour les partis, ce qui accroîtrait la fragmentation organisationnelle. Cela va bien au delà. Le modèle social français, dont tant de gens se gargarisent, est en difficulté non seulement parce qu'il protège moins bien, non seulement parce qu'il n'assure plus la réduction des inégalités, mais aussi parce que sa gouvernance est en crise, faute d'acteurs légitimes et puissants, reconnus par le

monde politique et par l'État, ayant leur place dans le dispositif institutionnel pour participer à la coproduction de la régulation sociale.

Le modèle social français et son mode de gouvernance sont non seulement inefficaces socialement comme économiquement, mais ils sont de plus en plus source de désordres que d'autre appellent effets pervers. C'est la règle du « passager gratuit » qui se généralise : on veut le beurre et l'argent du beurre, les avantages d'un accord tout en dénonçant ceux qui l'ont signé, sans aucune obligation en contrepartie, tous les droits sans la moindre responsabilité. Lorsque le nombre de passagers clandestins atteint un seuil critique, le bateau coule. Tant que nous n'aurons pas plus d'avancées sur les modalités d'un dialogue social où chacun, le patronat comme les organisations syndicales et la classe politique, prend ses responsabilités, il n'y a aucune raison pour que nous ne continuions pas à nous « enliser » dans le chômage, que nous ne continuions pas à connaître des crises sociales, où l'État se retrouve chaque fois en première ligne pour essayer d'éteindre les incendies qui partent de tous côtés.

Jean-Pierre Fourcade

M. Bass a directement abordé le thème de la table ronde suivante : « la question sociale et la loi ». Vous avez parfaitement posé la transition. Il nous reste encore quelques minutes pour quelques questions de la salle avant que nous passions la parole à M. Michel et à la prochaine table ronde.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

De la salle

Bonjour, Monsieur le président, Monsieur le modérateur, Messieurs les représentants. J'ai deux questions à poser : l'une est au futur, l'autre est au passé. Ces deux questions sont très liées au contexte actuel.

Ma première question s'adresse tant au président qu'aux représentants des syndicats. Quel rôle pourrait jouer un contrat unique, à l'heure actuelle, pour résoudre les difficultés que vous avez soulevées, liées à la multitude de contrats et de difficultés d'embauche et de licenciement ? Quel rôle positif ce contrat pourrait avoir ? J'aimerais entendre les représentants sur les possibles inconvénients, voire dangers, d'un contrat unique.

Ma deuxième question est un peu plus polémique. Lors de vos discussions, vous avez soulevé la question de la postériorité ou de l'antériorité du débat vis-à-vis de la loi. Quel est le rôle de la « rue » dans les réformes sociales, sous la V^e République et peut-être en ce moment ? Merci.

Jean-Pierre Fourcade

Au sujet du contrat unique, si vous regardez ce qui se passe dans les pays qui sont nos concurrents, c'est-à-dire les pays de l'Union européenne, si vous regardez les principaux rapports de l'OCDE ou du FMI sur notre système, il est certain que le contrat unique est un objectif, mais nous n'y sommes pas encore, puisque nous avons multiplié toutes les formes de contrat. Je pense que le contrat unique devrait être un élément central des négociations avec les organisations syndicales, mais à condition que la règle du jeu ait été modifiée, comme l'a dit M. Bass, car à l'heure actuelle, des syndicats comme Sud ou UNSA ont une représentativité sur le terrain que certaines confédérations parmi les cinq n'ont plus. Le contrat unique est sans doute un objectif qui permettrait à la fois de sécuriser et de simplifier les relations du droit du travail, mais cela suppose un certain nombre de conditions préalables qui aujourd'hui ne sont pas réunies.

Gérard Gautron

Le contrat unique, pourquoi pas, mais quel contrat ? C'est là toute la question. Bien qu'on nous dise que le CDI, le contrat à durée indéterminée, empêche les employeurs d'engager, il ne les empêche pas de licencier. L'expérience montre qu'il n'est pas si difficile de licencier puisqu'il y a des vagues de licenciements de personnes en CDI tous les ans.

On nous a beaucoup vanté le fait de prendre des risques : les jeunes, entre autres, devraient prendre des risques. Pourquoi, lorsqu'il s'agit du contrat de travail, faudrait-il protéger les employeurs de tout risque ? Être chef d'entreprise, c'est prendre un risque en signant un contrat, que ce soit un

contrat commercial ou un contrat de travail. Sinon, on fait autre chose. Pour nous, c'est donc clair : s'il y a contrat unique, ce doit être le CDI.

Au sujet du rôle de la « rue » dans les réformes sociales, quand on est en situation de blocage total devant un patronat ou des pouvoirs qui s'arc-boutent de toutes leurs forces, il ne reste que l'épreuve de force, qui passe, entre autres, par la « rue ».

Jacques Bass

Sans être spécialiste des questions d'emploi ni juriste, je ne suis pas persuadé qu'il faille un contrat de travail unique. D'ailleurs avec le CPE, les autres contrats de travail ne disparaissent pas. Il faut peut-être faire la distinction entre le contrat de travail, d'une part, et l'ensemble des dispositifs d'encadrement et d'accompagnement du contrat de travail (incitations fiscales, mesures de sécurisation, conditions d'accès à une indemnisation en cas de perte d'emploi, dispositifs de formation et d'accompagnement des chômeurs, etc.), d'autre part. Ce sont des éléments tout à fait essentiels, mais complémentaires. Sans oublier la manière dont ils sont utilisés, respectés ou détournés.

A cet égard, je voudrais insister à nouveau sur le constat que nous avons, en France, pratiquement pas d'évaluations fiables et partagées des dispositifs d'emploi qui se sont succédé au fil des ans. On ne consacre pas assez d'énergie à se mettre d'accord sur des diagnostics, à prendre les moyens entre acteurs de parler la même langue sur l'analyse des réalités. Je suis, de plus, persuadé que la première des conditions pour que des mesures en faveur de l'emploi portent leurs fruits, c'est qu'il y ait un minimum de constance dans le temps. À changer en permanence les dispositifs, à supprimer les uns, modifier les autres, en créer de nouveaux, on multiplie l'insécurité juridique, à commencer pour les employeurs qui auront nécessairement beaucoup d'hésitation à se servir de tous ces dispositifs, à supposer même qu'ils en aient eu connaissance. Depuis le rapport Boissonnat, les rapports ne manquent pas qui suggèrent d'introduire plus de flexibilité et de souplesse. N'étant pas habilité à me prononcer sur ces questions au nom de la CFDT, mes propos n'engagent que moi. Cette précision étant faite, on peut penser qu'il faille admettre plus de souplesse, notamment dans le cas des petites et très petites entreprises, où le chef d'entreprise doit pouvoir se séparer plus facilement d'un salarié en cas de retournement conjoncturel ou de carence professionnelle. Mais ce n'est en aucun cas le CPE qui peut convenir : ce ne sont pas les délais de période d'essai allongés jusqu'à deux ans et l'absence de motivation du licenciement qui peuvent résoudre cette question. De plus, cette dernière crée une insécurité juridique supplémentaire et va entraîner un encombrement des tribunaux. La contrepartie d'une flexibilité accrue ne peut être qu'une sécurité renforcée pour les salariés en cas de mobilité. Le CPE n'est utile à personne, par contre il serait souhaitable que les employeurs et les organisations syndicales de salariés négocient les mesures d'accompagnement dont on parle peu mais qui sont au cœur du problème de l'emploi des jeunes.

Une dernière remarque à propos du rôle de la « rue » que l'on a évoqué ce matin : les exemples de 1936 comme de 1968, pour différents qu'ils soient, montrent que le contexte d'effervescence sociale peut aider à désembourber le travail législatif, voire à lui donner un coup de « jeune ». Mais cela ne fonctionne pas dans tous les cas. Ainsi, les réformes sociales importantes de 1981 n'ont absolument pas été accompagnées d'une pression de la « rue »... Quoi qu'il en soit, que l'on ait recours à la « rue » ou qu'on laisse pourrir les situations jusqu'au conflit, en tant que syndicaliste je ne peux pas m'en réjouir. Car ce sont rarement les conditions optimales pour apporter les solutions satisfaisantes. C'est un état de fait, il faut faire avec. Pour l'instant.

Jean-Pierre Fourcade

Vous seriez étonnés qu'un parlementaire siégeant dans cette maison vous dise que c'est une bonne manière de faire avancer nos institutions.

Nous sommes pratiquement les seuls, en Europe, aujourd'hui, à avoir le réflexe de la « rue » pour faire avancer la législation sociale. Malheureusement, nous avons signé un certain nombre d'accords et nous avons une monnaie unique. C'est un élément qui nous affaiblit considérablement et qui, quand nous allons, comme je le fais souvent, dans les réunions internationales, nous fait passer pour peu sérieux. Comme, par ailleurs, nous avons une propension nationale à donner des leçons au monde entier, aujourd'hui, quand nous rencontrons des Anglais, des Danois, des Suédois, des Finlandais ou des Allemands, ils « ricanent ». Notre système ne fonctionne donc pas.

La loi Fillon avait posé le bon principe, celui d'une négociation préalable à la prise de décision. Il faudrait remanier ce principe, à condition de trouver des partenaires qui acceptent de discuter sur le fond, sur un certain nombre de sujets. Car le véritable problème, qui nous stigmatise par rapport à nos concurrents, n'est pas aujourd'hui « la rue » mais l'importance du chômage des jeunes, et notamment des jeunes non qualifiés. Je suis maire d'une grande ville et j'ai, comme tout le monde, des « poches de chômage » de personnes non qualifiées. J'essaie de regarder concrètement ce qu'on peut faire pour trouver un emploi. À cause de l'endettement excessif de ce pays, à cause de nos déficits budgétaires exagérés, nous ne pouvons plus passer par la voie de l'emploi public. Nous avons un taux d'emploi public très supérieur à celui de tous nos partenaires européens : la moyenne est à 18 %, nous sommes à 25 %. Nous ne pouvons donc plus continuer à payer et à nous endetter, sinon à charger les générations futures. Nous ne pouvons donc plus créer d'emplois en augmentant les capacités d'emploi des collectivités territoriales et des services publics. Il faut donc trouver un système pour faciliter l'insertion des jeunes dans les entreprises. C'est cela que nous cherchons tous, c'est pour cela que je crois qu'il faut une discussion approfondie, il y a des solutions et nous pouvons essayer de les trouver.

Est-ce le contrat unique ? Je suis de l'avis de M. Bass : c'est une affaire compliquée et jamais, en France, nous n'aurons un contrat unique. Il y aura toujours quelqu'un pour vous dire : « On pourrait en distinguer deux, on

pourrait en faire un troisième », etc. Aujourd'hui, il faut faciliter l'insertion des personnes non qualifiées dans l'entreprise et réfléchir aux méthodes de formation de notre système d'éducation nationale, que personne ne remet en cause mais dont, chaque année, des dizaines de milliers de jeunes sortent sans savoir lire ni écrire. C'est là, à mon avis, que se trouve un des véritables problèmes et, plutôt qu'aller dans la rue, il serait préférable d'apprendre à mieux travailler dans nos systèmes scolaires, maternelle, primaire et élémentaire.

Pierre Guillaume

L'intervention de la « rue » a eu parfois des effets positifs : nous avons tous en mémoire 1968, nous pouvons même nous souvenir de 1936, mais le rôle de la « rue » a parfois eu aussi des effets tout à fait catastrophiques car, dans la rue, il y a plusieurs acteurs. Il y a, bien entendu, des révoltés, mais il y a aussi des forces de répression et des forces réactionnaires. En 1852, c'est le second Empire naissant, c'est finalement Napoléon III qui a tenu la « rue ». En 1871, ce sont les Versaillais. Et si on sort de France, en 1933, ce sont les sections d'assaut hitlériennes qui ont tenu la « rue ». Par conséquent, s'en remettre à la « rue » pour régler les problèmes, c'est pour le moins extrêmement hasardeux et dangereux.

LA QUESTION SOCIALE ET LA LOI

**Table ronde sous la présidence de Jean-Pierre Michel,
sénateur de la Haute-Saône**

Joseph Pini, professeur de droit à l'Université d'Avignon

*Raphaël Hadas-Lebel, président de la section sociale du Conseil
d'État*

Jacques Blanc, sénateur de la Lozère

*Jean Auroux, ancien ministre délégué aux Affaires sociales, chargé
du Travail*

**JEAN-PIERRE MICHEL,
sénateur de la Haute-Saône**

Cette dernière partie des travaux que nous vous proposons s'ordonne autour du thème de la question sociale et la loi. Beaucoup de choses ont déjà été dites, mais la problématique est de voir comment la loi prend en compte la question sociale et ce qu'elle fait de cette question. J'ai été parlementaire pendant quelques années, député pendant 20 ans, membre de la commission des Lois, vice-président de l'Assemblée plusieurs fois, notamment au moment des lois Auroux et, depuis que je suis sénateur, je suis à la commission des Affaires sociales. J'ai donc une petite pratique de ces questions.

Au sein du Parlement, là où s'élabore la loi, la question sociale est inévitablement une question conflictuelle entre la gauche et la droite, pour toute une série de raisons sur lesquelles il serait long de revenir. On a vu des débats très durs entre la droite et la gauche. Ensuite, lorsque les lois sont votées, elles ont des fortunes diverses et puis, quelquefois, on s'en satisfait et

elles durent. Je remarque que la grande majorité des grandes lois sociales qui ont été votées depuis la V^e République, et même avant, non seulement perdurent encore aujourd'hui, mais encore ont été améliorées. C'est le cas de la durée du travail, des congés payés, etc.

La deuxième question importante qui se pose a été évoquée tout à l'heure par M. Bass (dont je ne partage pas le point de vue, mais cela n'étonnera pas ceux qui me connaissent un peu), c'est la question de la loi et du contrat. La norme sociale doit-elle être la chose des partenaires sociaux ? L'État a-t-il quelque chose à dire ? Oui, car les partenaires sociaux ne représentent pas l'intérêt général. Ils représentent les intérêts de leurs adhérents. Le pouvoir politique, et donc le législatif, représente l'intérêt général, c'est à lui de trancher. À quel moment doit-il le faire ? La question peut se poser.

Il y a eu des débats très vifs au moment de la loi sur les 35 heures, par exemple. Certains ont dit : « Mais on pouvait très bien faire cela par la négociation, par la convention ; pourquoi faire un texte ? Pourquoi faire une loi ? Les entreprises pouvaient négocier ». Je suis de ceux qui pensent que, lorsqu'il y a une volonté politique et surtout des engagements politiques, c'est la loi qui doit trancher et qui doit dire le droit. Bien sûr, la négociation reste ouverte avant ; peut-être qu'elle évite un certain nombre de conflits ensuite, c'est possible, mais, en tout cas, c'est au politique de trancher et de prendre en compte ce qu'il croit devoir être l'intérêt général. Il peut se tromper.

S'est-il trompé pour les 35 heures ? Personnellement, je ne le pense pas car je considère que l'évolution de notre société est d'aller vers des temps de travail réduits. Si l'on considère le travail de nuit des femmes, qui a d'ailleurs été restauré par l'Europe - grande « avancée » de notre Europe - si l'on considère le travail des enfants, un travail indéterminé dans les horaires, le travail très âgé, etc., le progrès social est vraisemblablement de travailler moins, au cours de l'existence et dans le temps de travail de la semaine, pour libérer du temps pour les loisirs, la famille, le milieu associatif. Je considère donc que le raccourcissement de la durée du travail est un progrès social, mais il est exact que cela a posé des problèmes, notamment dans certaines branches comme la branche hospitalière.

M. Raphaël Hadas-Lebel, actuellement président de la section sociale du Conseil d'État, examine, avant qu'ils ne soient déposés devant le Parlement, les grands textes sociaux et donne son avis au Conseil d'État. Il a été auparavant membre du secrétariat général du gouvernement, donc il connaît le fonctionnement de la machine politique au moins sur le plan du Conseil et sur ce qui se passe avant même que le texte ne soit rendu public, le jour du Conseil des ministres. Ce travail d'élaboration très long, M. Hadas-Lebel le connaît bien. Je lui donnerai la parole d'abord, il doit nous quitter à 5 heures, il parlera vingt petites minutes.

M. Jean Auroux prendra ensuite la parole. Il a notamment été ministre du Travail, au moment des lois Auroux, puis il a occupé d'autres postes.

M. Pini, professeur de droit, est notre modérateur et s'efforcera, au vu de ce qui a été dit, de faire une synthèse et de provoquer les questions que vous pourriez poser.

RAPHAËL HADAS-LEBEL,
président de la section sociale du Conseil d'État

Merci beaucoup, Monsieur le président. Je vous présente mes excuses de devoir malheureusement partir à 5 heures, mais c'est absolument impératif. D'ici là, nous aurons le temps à la fois d'exposer notre point de vue et peut-être d'avoir quelques échanges avec la salle.

« La question sociale et la loi », puisque c'est le sujet qui m'a été assigné, est un beau sujet de cours, mais je ne ferai pas de cours ici, même si, dans ma vie antérieure, j'ai beaucoup enseigné, en particulier à Sciences Po. Je présenterai simplement quelques réflexions qui, l'âge venant, sont un peu le fruit de l'expérience. J'ai trois types d'expériences qui me donnent un peu de légitimité pour en parler. J'ai été pendant 9 ans, de 1972 à 1981, un conseiller social auprès de trois premiers ministres successifs : M. Messmer, puis M. Chirac, en 1974, et Raymond Barre jusqu'en 1981. Cette expérience me fait penser avec un peu de bienveillance à ceux qui sont aujourd'hui les conseillers sociaux du Premier ministre, qui doivent passer des temps difficiles. Plus récemment, dans les années quatre-vingt-dix, j'ai été membre du Conseil économique et social au titre des entreprises publiques. C'est un deuxième point de vue que j'ai pu avoir sur les relations sociales. Enfin depuis trois ans, je préside la section sociale du Conseil d'État. Ces derniers mois, j'ai eu l'occasion de travailler sur un rapport qui m'a été demandé par le Premier ministre et que je dois lui remettre prochainement, sur le thème de la représentativité syndicale et du financement des organisations syndicales, sujet sensible s'il en est. Cela me donne donc quelque légitimité pour aborder le sujet et je me bornerai à présenter quelques réflexions plutôt qu'un exposé organisé.

Ces réflexions partiront d'une constatation : dans la plupart des pays développés aujourd'hui, et notamment au sein de l'Union européenne, un grand nombre des dispositions importantes du droit social et, en particulier, du droit du travail, n'est pas, pour l'essentiel, d'origine législative ou réglementaire, mais résulte de négociations entre partenaires sociaux. C'est une réalité. Ce n'est pas le cas en France, où la loi reste la source essentielle du droit social et du droit du travail. M. Michel vous a donné la raison philosophique principale qui explique cette situation : dans notre tradition qui remonte à Jean-Jacques Rousseau, seul l'État est le dépositaire de ce qu'il est convenu d'appeler « l'intérêt général ». Le peuple exprime cet intérêt général par le biais de l'élection de ses représentants, qui délèguent une partie de leurs pouvoirs au gouvernement et sont les seuls à avoir la légitimité pour représenter l'intérêt général. Cela a des conséquences sur la place de la norme législative en général et, plus particulièrement, en matière sociale. D'ailleurs, le phénomène n'est pas nouveau puisque la première loi sociale importante dans l'histoire du

droit du travail français, celle qui interdit le travail des enfants de moins de 8 ans, date du 28 mars 1841.

Nous avons aujourd'hui un corps de législation considérable, qui couvre en gros les trois grands domaines de ce qu'on appelle « la question sociale », constituée par les problèmes de travail (conditions de travail, d'emploi et de formation professionnelle), l'ensemble santé (sécurité sociale, protection sociale, famille, santé, retraite), et un troisième ensemble, la notion d'action sociale, en particulier en faveur de toutes les catégories vulnérables, qui se regroupe dans un code volumineux : le Code de l'Action sociale et des familles, volet extrêmement important de la législation sociale. C'est donc tout ce domaine qui est couvert par la loi.

Ma réflexion de cet après-midi se fera autour de deux thèmes : le problème de l'articulation entre la norme législative et la norme contractuelle, problème spécifique du droit social par rapport aux autres formes de droit (on ne parlerait pas de norme contractuelle pour définir le droit civil), puis les dérives que nous constatons dans la définition et la mise en œuvre de la norme législative, ce qui fait aujourd'hui problème.

L'articulation entre la norme législative et la norme contractuelle

Notre point de départ est la Constitution. Le préambule de la Constitution de 1946 a été repris dans la Constitution de 1958 et consacre, pour la première fois, parmi les principes économiques et sociaux « particulièrement nécessaires à notre temps », un certain nombre de principes sociaux dont le droit d'obtenir un emploi, l'affirmation que tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix, le droit de grève et le droit de tout travailleur de participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail. Tous ces principes sont dans le préambule de 1946 et donnent légitimité à la loi pour les traiter. C'est donc cette base qui se trouve dans notre Constitution, éclairée par le préambule qui permet à la loi d'imposer, à tout le moins, des normes minimales assorties de sanctions pénales, en particulier en cas de violation de ces normes.

À ces considérations juridiques et philosophiques que je rappelais tout à l'heure, s'ajoutent d'autres raisons de la situation actuelle, qui sont tirées des réalités de la négociation sociale. Notre structure d'organisation syndicale fait que nous avons, en France, une opposition, plus marquée qu'ailleurs, entre les organisations réformistes et les organisations qui militent pour une transformation plus radicale de la société. Face aux risques de blocage qui peuvent en résulter, le législateur a suppléé, avec, d'ailleurs, l'accord implicite de ces partenaires sociaux, aux insuffisances de la négociation collective. Par conséquent, indépendamment des considérations de droit, il y a des considérations de fait sur la nature des relations sociales dans notre pays. Pour expliquer cela, il faudrait remonter quasiment à cent ans. Nous célébrerons cette année l'anniversaire de la charte d'Amiens de 1906 qui comporte deux principes fondamentaux : la séparation stricte entre les syndicats et les partis

politiques (principe que le parti communiste n'a pas appliqué à partir des années 1930) et le primat de la grève générale, avec une approche plutôt révolutionnaire du rôle des syndicats. Ce sont ces deux phénomènes qui continuent, à des degrés divers, de marquer notre système de relations sociales. Voilà pourquoi le rôle de la loi a été important, dans notre pays, en matière sociale.

Par ailleurs, le thème de la place respective de la loi et du contrat, et donc du rôle respectif de l'État et des partenaires sociaux, a donné lieu à de multiples débats au cours des dernières années. Il est au cœur de la position commune des partenaires sociaux du 16 juillet 2001, à l'origine du volet « dialogue social » de la loi Fillon du 4 mai 2004. Cette évolution, qui tend à donner plus d'importance aux négociations collectives, a pour origine notamment ce qui se passe dans d'autres pays de l'Union européenne. À l'échelon communautaire, le principe de la subsidiarité sociale privilégie l'accord des partenaires sociaux, préalablement à toute intervention législative. Il s'est exprimé notamment dans l'accord sur la politique sociale du 31 octobre 1991, conclu entre les employeurs européens et la Confédération européenne des Syndicats. Il a été repris dans le Traité de Maastricht sous la forme du protocole social et intégré dans le Traité d'Amsterdam, ce sont les articles 138 et 139 du Traité sur la Communauté européenne. Voilà les fondements de cette dualité loi-négociation collective.

Les évolutions récentes témoignent finalement d'un rôle relativement important dévolu à la négociation collective, mais avec des articulations intéressantes et variées. Dans une typologie que l'on peut essayer d'organiser, il y a trois formes d'articulations entre la loi et le contrat.

D'une part, la loi peut résulter de la négociation collective : la loi reprend le contenu d'accords interprofessionnels. Ce n'est pas nouveau, cela remonte déjà à 1919 pour la journée de 8 heures. Cette méthode a été confirmée en 1936 ; les Accords de Matignon ont donné lieu ensuite à toute la législation du Front populaire. C'est devenu une pratique assez régulière depuis la fin des années 1960, le début des années 1970, avec la législation sur le salaire minimum en 1970, la formation professionnelle en 1971, le régime des licenciements collectifs en 1975, plus récemment, le dispositif sur l'assurance chômage, sur la formation professionnelle. En quelque sorte, le législateur vient quasiment donner une légitimité politique à ce qui a été négocié au préalable par les partenaires sociaux.

Une deuxième formule d'articulation fonctionne dans le sens contraire : à partir de quelques dispositions législatives, on ouvre le champ à la négociation collective, quitte à intervenir une deuxième fois, à l'issue du processus, pour en tirer les conséquences. Cette méthode a été utilisée en 1982, avec le droit à l'expression directe des travailleurs, et en 1986, avec la suppression de l'autorisation administrative de licenciement. Elle a été partiellement mise en œuvre pour la réduction du temps de travail.

Dans la troisième articulation possible, la loi peut renvoyer à la négociation collective pour fixer les modalités d'application de principes qu'elle édicte, par

exemple au sujet du temps de travail ou de la formation professionnelle. La loi fixe des principes et certaines limites à l'intérieur desquelles la négociation collective peut intervenir. Une variante de ce système est un système où une loi prévoit des dispositifs, mais subordonne l'accès aux dispositifs à la conclusion d'accords collectifs. Cette incitation à la négociation collective peut par exemple accompagner un système d'octroi d'aides financières ou d'avantages fiscaux.

Voilà des exemples qui montrent que l'articulation entre la norme législative et la norme contractuelle peut être très variée et diversifiée.

À cela s'ajoute une grande complexité de l'articulation juridique entre la loi et la norme contractuelle. Il est un débat qui intéresse les juristes et les syndicats, qui porte sur ce qu'on appelle le « principe de faveur » : la norme contractuelle peut-elle déroger à la norme législative ? Une certaine souplesse commence à intervenir en la matière. Auparavant, dans la période des Trente Glorieuses, c'était inconcevable : les accords ne pouvaient qu'améliorer la situation législative et ne pouvaient jamais aller à l'encontre d'une norme législative. À partir de 1982, M. Auroux a été un des initiateurs, dans le domaine de l'emploi et de la durée du travail, de l'idée de pouvoir déroger à certaines normes législatives. La loi Fillon est allée plus loin en privilégiant l'accord d'entreprise dans certaines conditions, en particulier à condition que l'accord de branche l'autorise et le permette. C'est là un débat à part, mais important, lié à l'articulation entre loi et contrat. Finalement, notre « exception française » est peut-être moins exceptionnelle qu'on le croit et une place non négligeable est donnée à la négociation collective.

Les dérives qui résultent de la norme législative

Ce qui nous frappe, ces dernières années - cela a été évoqué tout à l'heure par un de nos collègues syndicalistes -, c'est l'importance croissante de la norme législative et réglementaire dans notre substrat juridique. Lorsque j'étais actif auprès du Premier ministre, à la fin des années 70, il n'y avait que 20 textes importants par an. J'ai été content de constater que nous avions fait preuve d'un peu de modération dans ce domaine, mais peut-être était-ce déjà trop. J'ai reçu hier la nouvelle édition du Code du Travail Dalloz 2006, il y a 2 566 pages, hors table. Dans ces matières-là, l'inflation est quelque chose de dramatique. Dans la section sociale que je préside, nous avons été saisis, cette année, de 44 projets de lois et d'ordonnances, je ne parle pas des décrets. C'est le record depuis 20 ans. J'exclus les projets de loi de ratification d'ordonnances, qui sont des textes simples. Tout de même, cela reste un record. De plus, les lois sont longues, en particulier dans le domaine social : la loi sur la politique de santé publique de 2004 fait 218 pages, 158 articles ; la loi du 13 août 2004 sur l'assurance-maladie, 119 pages, 76 articles ; la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique, 99 pages, 40 articles.

Cette inflation a de nombreuses raisons. Il faut transcrire la législation européenne et les conventions internationales, la décentralisation multiplie les normes, le rôle des autorités indépendantes. La loi a un caractère symbolique :

chaque ministre important veut avoir son nom attaché à une loi. Cette inflation est liée aussi à l'alternance politique. Lorsqu'une loi a été adoptée par tel gouvernement, le ministre d'alternance qui arrive ensuite veut aussi faire une loi qui reflète ses propres options politiques. La technicité des textes joue également un rôle : ils sont de plus en plus complexes, ce qui a d'ailleurs pour conséquence que les textes sont préparés de plus en plus vite et de plus en plus mal. Le travail de la section sociale en est rendu plus difficile : il faut les réécrire. Au bout d'un certain temps, on s'aperçoit que cela ne fonctionne pas et donc on les change.

Je donnerai simplement comme exemple le nombre et la variété des types de contrats de travail : au cours des trois ou quatre dernières années ont été développés l'initiative emploi, l'emploi solidarité, l'emploi consolidé, l'emploi de conversion, le contrat de professionnalisation, le contrat d'insertion, le contrat d'accompagnement dans l'emploi. Hier, à la section sociale, nous avons examiné un nouveau contrat, le contrat de transition professionnelle, qui va être adopté dans sept zones difficiles, dans sept bassins d'emploi où il y a d'énormes problèmes spécifiques d'emploi. Personne ne s'y retrouve, ce n'est pas possible. En matière de formation professionnelle, je pourrais dire la même chose.

Ces statistiques, je les tire d'un document récent, le rapport annuel du Conseil d'État, que nous avons rendu public la semaine dernière et qui, dans les considérations générales, porte justement sur le problème de la norme législative, sur le nombre de textes sur la formation professionnelle en particulier. Le droit social se prête beaucoup à cette instabilité, c'est une dérive grave. Le Conseil d'État, dans son rapport, propose quelques solutions. Il propose, en particulier, de discipliner la création de normes juridiques, législatives, de multiplier les études d'impact, de responsabiliser les ministres. Dans cette matière plus que dans d'autres, il ne faut pas oublier ce que disait Montesquieu : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. » Merci.

Jean-Pierre Michel

Merci beaucoup, Monsieur le président. Lorsque vous dites que les lois, aujourd'hui, sont souvent mal préparées, je me demande si ce qu'on appelle la session unique du Parlement n'a pas une influence sur ce point, car, lorsque je travaillais au ministère de la Justice, dans une direction législative, où j'étais commissaire du Gouvernement, nous mettions à profit une période allant du mois de janvier au mois de mars pour préparer les textes. C'est là qu'avaient lieu les réunions au sein des ministères, les groupes de travail, les réunions interministérielles, les arbitrages à Matignon. Puis, nous arrivions à la session d'avril. Aujourd'hui, on siège du 1^{er} octobre au 30 juin, sans discontinuer. On travaille beaucoup, dans les ministères, pendant les vacances, mais tout de même, l'effectif ne peut pas être plein. Je trouve qu'on n'a plus ce temps où l'on est libéré du Parlement, qui exerce sur l'activité gouvernementale et ministérielle une contrainte de temps considérable. Il est normal que le

gouvernement soit devant le Parlement, mais il y a tout de même une contrainte d'emploi du temps importante, avec non seulement les questions, mais encore la présence en commission, devant l'Assemblée et devant le Sénat, etc. Je crois que la session unique n'a pas facilité le travail en amont.

Raphaël Hadas-Lebel

Monsieur le président, je suis totalement d'accord avec vous. Pour avoir enseigné le droit constitutionnel pendant des décennies à Sciences Po, je rappelle qu'il était de coutume de présenter cette mesure, à savoir l'existence de deux sessions (la session d'automne, qui s'achevait à Noël, et la session de printemps, qui commençait en mars et s'achevait en juillet) comme une des multiples mesures mises en place par le général de Gaulle pour rationaliser le Parlement, au même titre que le 49-3, le 44-2 et quelques autres articles. En réalité, j'ai toujours pensé que c'était une excellente mesure, parce que l'Administration et les ministres étaient libérés des contraintes de présence au Parlement entre janvier et avril, pour pouvoir préparer la législation. La session d'automne était consacrée principalement au budget. S'y ajoute aujourd'hui la loi de financement de la sécurité sociale, réforme importante qui résulte d'une révision constitutionnelle de 1996. Cette révision-ci est excellente. Celle de 1995, qui a institué la session unique, est peut-être une fausse bonne idée.

Jean-Pierre Michel

Merci. Je donne la parole à M. Auroux

JEAN AUROUX,
ancien ministre délégué aux Affaires sociales, chargé du Travail

Bonjour et merci. Je voudrais d'abord préciser que les lois Auroux sont une coproduction collective de tout un mouvement progressiste sur le plan politique et syndical. Je ne suis pas le seul à être père de ces textes.

Nous sommes au centenaire du ministère du Travail et les événements actuels me paraissent être une façon assez singulière de fêter ce centenaire. Sans vouloir entrer dans la polémique, j'ai plutôt le sentiment qu'on déconstruit le Code du Travail. À ce propos, il est vrai qu'il s'est étoffé et que j'y ai contribué. Je fais tout de même observer qu'il existe une quarantaine de codes, dans notre pays, et qu'ils se valent tous à peu près en volume. Il ne faudrait pas mettre l'accent sur la complexité de celui-là uniquement, alors que le Code de Procédure Pénal, est dans le même cas puisque les juges n'arrivent plus à le comprendre. Il faut donc relativiser la complexité du Code du Travail.

Nous avons beaucoup parlé d'aspects institutionnels aujourd'hui. On m'a demandé d'apporter un témoignage, je voudrais plutôt vous dire comment les choses se sont passées. J'ai été enseignant pendant 15 ans, c'est pour cela que j'aime beaucoup les étudiants. J'ai été conseiller général en 1976, au Conseil général de la Loire, avec Antoine Pinay, ce qui laisse des traces. Nous avons 50 ans d'écart et c'était une autre génération, de même que votre génération n'a plus les mêmes préoccupations que celles que j'ai pu connaître en 1980. En 1977, j'ai été élu maire d'une ville ouvrière, Roanne (textile, armement), j'y suis resté 24 ans. En 1978, j'ai été élu député et, à ce titre, je me suis retrouvé en charge du logement. J'ai fait la campagne de François Mitterrand, pour les présidentielles de 1981, au titre du logement. Pour la petite histoire, François Mitterrand, entre son appartement modeste, rue de Bièvre, sa cabane à Latché et l'hôtel du vieux Morvan, n'avait pas une sensibilité particulière pour l'habitat, mais, comme il comprenait vite, cela ne s'est pas trop mal passé.

L'élection faite, la victoire acquise, je suis retourné dans ma ville et là, j'ai été prévenu par Pierre Bérégovoy, secrétaire général de l'Élysée, que le Président de la République me proposait de venir boire le café le jour de sa prise de fonction, le 20 mai. Bérégovoy m'a dit, en riant, au téléphone : « Je crois qu'il ne va pas te proposer que le café ! » J'avais 39 ans, j'avais fait des études littéraires et je m'attendais, puisque je m'étais occupé du logement pendant sa campagne, à me retrouver dans cette fonction avec un secrétariat d'État, mais il m'a proposé autre chose. Tout d'abord, nous avons bu le café, nous nous sommes perdus dans l'Élysée, moi encore plus que lui, puisque je n'y étais jamais allé. Cela illustre d'ailleurs le fait que la gauche avait été absente du pouvoir pendant 23 ans : vous êtes habitués à des alternances plus fréquentes.

Lorsqu'il m'a proposé d'être ministre du Travail, je lui ai dit : « Président, je dois vous avouer que je ne suis pas juriste. » Mitterrand m'a répondu : « Justement, je ne veux pas un juriste. » Je lui ai répondu : « Si c'est un avocat

qui me dit cela, je vais vous croire ! » Ensuite, il me l'a souvent rappelé, en me disant : « Vous avez eu beaucoup plus de liberté d'esprit, de conception ; dans votre ville ouvrière, vous étiez plus près du vécu que d'autres, déjà très enfermés ou associés à des débats plus nationaux. » J'avais tout de même une culture politique et quelques lectures, mais je le dis parce qu'il y a peut-être, parmi vous, des vocations à venir et elles ne sont pas forcément là où vous les attendez.

Il m'a dit également une chose que certains membres du gouvernement devraient peut-être se rappeler aujourd'hui : « Ce qu'on ne fait pas dans la première année, on ne le fait pas du tout. » De façon inhabituelle, il m'a demandé de faire un rapport sur les nouveaux droits des travailleurs. D'habitude, on sous-traite les rapports à un parlementaire ou à un expert. J'ai passé mes vacances à faire, pour le 15 septembre, un document relativement sommaire, le *Rapport sur les nouveaux droits des travailleurs*. Le calendrier est important : fin octobre, tous les textes étaient passés en Conseil des ministres, dans la partie « débats d'orientation ». Ensuite, nous avons fait travailler le Conseil d'État. Tout le monde s'était mobilisé, y compris mes services, qui étaient, tout de même, dans l'esprit de la gauche, très conservateurs. Ils m'ont dit immédiatement : « Nous sommes prêts à travailler loyalement avec vous, nous serons tellement contents de faire du droit du travail un peu plus qu'auparavant que nous serons efficaces et loyaux. » Ils m'ont parfaitement aidé. Ensuite, nous avons mis en œuvre ces orientations tout au long de l'année 1982. Il y avait une urgence sociale et, de mars 1982 jusqu'au 23 décembre, nous avons fait œuvre législative : ordonnances et textes de lois.

Les premiers textes concernaient les 39 heures et la généralisation de la cinquième semaine de congés payés, entre autres. Ceux qui avaient déjà 5 semaines ont protesté parce qu'ils n'avaient rien de plus. Pour les 39 heures, il y a eu de la rétention patronale : bien des heures de casse-croûte, de déplacements, de vestiaire ont disparu, ce qui fait que ces deux mesures, qui sont intellectuellement positives, m'ont valu beaucoup de lettres de protestation. Ensuite, nous avons décliné l'ensemble des textes. Nous avons beaucoup coopéré avec le Parlement, qui a travaillé pendant l'été, il y a eu de nombreuses sessions parlementaires exceptionnelles. Ainsi avons-nous publié le 4 août la loi sur le droit d'expression des travailleurs. Le dernier texte - c'était le cadeau de Noël - a été publié le 23 décembre et concernait le CHSCT.

Comment ai-je conçu ce travail, d'abord sur le plan pratique ? J'ai reçu dans les quinze premiers jours au ministère, les partenaires sociaux, formellement, informellement aussi, au cours de petits-déjeuners : on ne peut pas tout codifier dans les relations sociales, il faut laisser de « l'espace humain », encore plus pour votre génération qui est beaucoup plus interactive que la nôtre, qui était peut-être plus juriste, rationnelle, cartésienne et latine, pour tout dire. Les syndicats ont largement participé, je ne vous en cite qu'un, Krasucki, qui arrive avec un gros dossier en me disant : « Voilà, je t'apporte 23 ans de revendications, tu tries un peu parce que je pense que tu ne vas pas

tout garder. » Je lui ai dit : « Il y a des chances, oui ! » Chaque syndicat m'a donc apporté ses revendications. M. Chotard, qui s'occupait des questions sociales du CNPF et qui était presque de mon village, est venu les mains vides en disant : « Je m'attends au pire, donc nous n'avons rien à vous demander parce que nous pensons que nous n'avons rien à attendre. »

Cela dit, je n'ai pas eu de mauvaises relations avec le patronat qui considère que j'étais un réformiste authentique, qui a fait bouger les lignes sans « casser la machine », et je pense qu'un véritable réformisme est encore possible dans notre pays. Mes partenaires sociaux, Krasucki, Edmond Maire, Bergeron, Bornard, Marchelli, étaient des personnalités fortes qui m'ont, même dans le conflit, beaucoup aidé.

Mon idée de base était simple : introduire de la démocratie sociale dans la vie économique. C'était inscrit dans un mouvement politique plus général : Yvette Roudy et le droit des femmes, Badinter contre la peine de mort, Fiterman et le Transport, Filloux et les médias, Gaston Defferre avec la décentralisation et votre serviteur dans le domaine du travail.

Il s'agissait d'abord de « reconstituer la collectivité de travail » pour aller vers cette démocratie sociale, un peu à la manière de la collectivité locale, en faisant en sorte que le salarié, quels que soient son niveau ou sa fonction, soit un citoyen à part entière et un acteur du changement. J'avais été frappé de voir que des salariés ne bénéficiaient d'aucune considération par un certain nombre de chefs d'entreprise, alors qu'ils étaient maires ou adjoints remarquables dans la cité. Lorsqu'ils poussaient la porte de l'entreprise, ils n'étaient plus ces citoyens responsables. L'honnêteté me commande de dire que j'ai été parfois un peu déçu sur la pratique réelle, mais en tout cas, l'idée était celle-là : citoyens et acteurs dans l'entreprise.

Pour reconstituer la collectivité de travail, il fallait limiter les CDD. Au début, on me poussait à les supprimer complètement. Les deux fédérations, l'UNET et le PROMAT, à l'époque, m'ont dit : « Nous sommes morts ». J'ai dit : « Non, il y aura bien des travaux supplémentaires ou des remplacements de maladies, de congés maternité. Vous avez votre place, mais il faut ne garder que votre place. » Je rappelle qu'à l'origine, les CDD étaient tout à fait limités dans l'usage. C'était marginal. Aujourd'hui, ils sont majoritaires dans les embauches. Je les ai maintenus mais nous les avons taxés et régulés. J'observe aujourd'hui que les entreprises d'intérim sont en train de supplanter le service public de l'ANPE.

Il fallait également « renforcer les droits individuels », avec le règlement intérieur, le droit disciplinaire, et le fameux « droit d'expression ». Comme je disais : « l'entreprise ne peut pas être le lieu du bruit des machines et du silence des hommes ». Je me dis aujourd'hui que si, dans nos sociétés, nous avons mieux organisé cette expression des uns et des autres à tous les niveaux de la collectivité, locale, départementale, régionale, nationale, nous ne serions sans doute pas dans la situation de blocage que nous connaissons. L'homme est un « animal social » et, dans une société qui se transforme de façon considérable et très rapide dans tous les domaines, notre salut viendra de notre

capacité à dialoguer, c'est-à-dire à partager nos connaissances et à déboucher sur des compromis. Il faut que nous parvenions à quitter une société de conflits pour aller vers une société de contrats. Les droits individuels, dont le droit d'expression, étaient plus ou moins bien vus par les syndicats, pas davantage par l'encadrement et diversement gérés par les patrons : dans certains cas même, ils s'en sont bien servis. Il fallait aussi renforcer « les droits collectifs » : les syndicats, les délégués du personnel et surtout le comité d'entreprise et les CHSCT. Nous avons donné aux comités d'entreprises plus de pouvoir, notamment le droit d'expertise, l'accès à l'information, la formation économique, et puis également l'indépendance grâce aux 0,2 % de la masse salariale, ouvrant ainsi un créneau économique.

L'aboutissement du renforcement de la collectivité de travail était naturellement la négociation collective. La démocratie politique a ses échéances, il faut que la démocratie économique ait ses rendez-vous. Dans mon esprit, c'était la négociation collective qui devait permettre de développer un droit du travail principalement contractuel. Je n'étais pas juriste de formation, je le suis un peu devenu et j'ai vu, en pratiquant, combien il est difficile, à part pour les « fondamentaux », de faire les mêmes textes pour la sidérurgie ou pour une entreprise de bonneterie de taille moyenne, les deux ont des rythmes de production et de commercialisation très différents. Nous avons d'ailleurs créé « la modulation », qui permettait de modifier les horaires de travail en fonction de la saisonnalité des activités.

Mon espérance, qui a été un peu déçue, je l'avoue, était de faire en sorte que, les conditions de rééquilibrage des partenaires étant acquises, nous puissions aller vers un droit du travail plus contractuel, plus adaptable, plus moderne, plus européen, plus international, éventuellement complété par la branche et affiné par l'entreprise. Cette mécanique n'a pas fonctionné parce que nous n'avons pas la culture chartiste des Anglais. Ils l'ont à la fois dans leur constitution et dans leur pratique sociale.

Ces lois ont permis de faire bouger les choses, mais ce qui était de nature contractuelle a mal fonctionné et cela m'a frappé. Quand Defferre a fait ses lois de décentralisation, l'opposition dans les deux assemblées lui a fait une guerre invraisemblable, mais le jour qui a suivi la parution de ses décrets, les plus grands opposants se sont installés dans les nouveaux pouvoirs qu'on leur avait donnés. Dans le monde du travail, en revanche, le droit d'alerte, par exemple, n'a été utilisé que trois ans après le décret. Il y a peut-être eu un problème de culture économique, un problème de pratique, c'est une question qui n'est pas réglée. Je pensais aussi qu'en donnant plus de pouvoir aux organisations syndicales et aux représentants du personnel, et plus de liberté d'action avec la négociation contractuelle et le droit du travail contractuel, j'allais renforcer les syndicats. En fait, lorsque Krasucki, qui n'était pourtant pas un syndicaliste figurant, m'a apporté son dossier en 81, en me disant : « Cela fait 23 ans que nous nous battons, que nous militons, que nous n'y arrivons pas seuls ; maintenant, vous êtes là, eh bien, faites le travail ! », il y a eu toujours eu ce transfert du syndical vers le politique. Malgré ma bonne volonté, j'ai été pris à contre-pied. Le problème général de la culture politique

française est de transférer vers l'État, vers le pouvoir central, des choses qu'on pourrait faire. De temps en temps, il faudrait pratiquer le principe de subsidiarité chez nous aussi.

Un autre problème était l'absence de culture économique en France, même s'il y a des progrès et des écoles. Je vais vous citer une anecdote très singulière, qui m'a toujours beaucoup frappé. Quand l'ingénieur général Riquet a fait le Canal du Midi, qui relie l'Atlantique à la Méditerranée en passant par le Seuil de Naurouze, des intégristes catholiques lui ont fait un procès politique en disant qu'il avait, en reliant deux bassins versants opposés, contrevenu à l'œuvre de Dieu. C'est un point de vue. Au même moment, et en principe avec le même Dieu, me dit-on, les Hollandais faisaient des polders et gagnaient de la terre sur des marécages, en se disant que Noé avait dû se trouver à peu près dans la même situation avec son bateau, et que Dieu avait donné aux hommes la mission de transformer la planète.

Au niveau européen, nous sommes encore des Latins, d'autres nations, celles du Nord en particulier ont davantage « l'esprit économique » de la négociation, du projet et du commerce. Nous avons des problèmes en Europe parce que le fonctionnement des institutions européennes est un fonctionnement anglo-saxon et que nous avons un fonctionnement complètement latin. On fait « son discours », mais il n'y a pas de service en amont ni en aval. Alors, on est surpris de voir sortir des textes qui nous plaisent plus ou moins. Je ne veux pas accabler le SGCI, ni d'autres institutions, mais j'ai regardé comment nous fonctionnions et je crois que nous devons ouvrir notre culture à l'acte économique, principalement à gauche. Il y a d'autres outils que la nationalisation. La privatisation permet de boucler le budget aujourd'hui, en soignant les actionnaires et, finalement, moralement, cela donne l'impression d'avoir servi à un petit nombre.

Pourtant le réformisme est possible dans ce pays. Il faut trouver l'alchimie entre le législatif, qui doit encadrer et valider, et le contractuel, qui doit donner sa part à la démocratie participative, à la société civile.

Il y a eu deux modernités, selon moi, dans notre société, au cours du XX^e siècle : la modernité des grandes entreprises, des grandes institutions, jusque vers les années 1980, et, actuellement, une seconde modernité, beaucoup plus humaine, avec des hommes et des femmes plus « ordinaires », celle des citoyens. C'est une nouvelle modernité qu'il faut inventer, elle ne se passera pas sans l'intervention des citoyens. Il faut garder le « rôle chapeau » de la loi, mais il faut aussi laisser faire le maximum par l'organisation de la société civile, en donnant de la légitimité aux organisations syndicales. Je l'avais proposé en 1982 : nous devons faire de grandes élections sociales, les prud'hommes et les organismes sociaux. Nicole Questiaux n'était pas prête et nous ne l'avons pas fait, mais je plaide pour qu'on fasse de grandes élections sociales qui valorisent et valident non seulement les prud'hommes mais d'autres institutions cogérées avec le patronat.

Nos institutions, aujourd'hui, ne pourront pas se passer de cette « sève » de la société civile, sans laquelle elles vont se « scléroser ».

Jean-Pierre Michel

Merci, Jean, pour cette expérience vécue. Avez-vous des questions à poser à M. Hadas-Lebel ?

Jean Garrigues

Il y a manifestement un déficit entre l'aspect contractuel et l'aspect politique, entre le social et le politique. Vous qui êtes à cette interface entre la société et la décision politique, dans ce rôle de préparation et de processus législatif, pensez-vous qu'il y ait des choses à renouveler ? L'institution joue-t-elle son rôle ?

Raphaël Hadas-Lebel

Le Conseil économique et social est une création initiale française qui commence à être connue à l'étranger, puisqu'il y a aujourd'hui une cinquantaine d'organismes équivalents à travers le monde. Les débuts datent des années 1930, la constitutionnalisation de 1946. L'idée était de réunir, dans une même assemblée, des représentants de ce que le général de Gaulle appelait « les forces vives », c'est-à-dire les entrepreneurs, les organisations syndicales, le monde associatif et quelques personnalités qualifiées. C'est un système intéressant, mais la Constitution lui donne des compétences limitées : il donne des avis sur les questions que lui pose le gouvernement. Il fait surtout des rapports suivis d'avis sur des sujets dont il s'autosaisit. Ces rapports sont souvent intéressants, mais les avis rendus sont un peu édulcorés, sont négociés par le rapporteur, de manière à pouvoir obtenir des majorités, de manière à ne pas avoir trop d'opposition. Le résultat, naturellement, c'est que les avis manquent de fermeté. Je trouverais préférable qu'il n'y ait même pas de vote, mais qu'il y ait un texte ayant une certaine « énergie », suivi de réactions des organisations syndicales, du patronat ou du monde associatif, dans des textes courts, incisifs et précis.

Par ailleurs, la principale difficulté est que le gouvernement n'interroge pas assez souvent le Conseil économique et social sur les sujets sensibles. Je crois que, chaque fois que le gouvernement l'a fait, il en a tiré profit. Il a, par exemple, demandé un avis au Conseil économique et social sur le livre blanc du gouvernement concernant la réforme du système électif français. L'avis a été discuté avec des organisations syndicales. Le rapport et l'avis rendus par le Conseil économique ont été très utiles au gouvernement de M. Jospin, au pouvoir à l'époque, pour mettre au point le texte définitif ensuite soumis au Parlement. Il y a eu également un avis intéressant sur le SMIC. On pourrait beaucoup plus utiliser le Conseil économique et social sur des sujets précis, dans un délai limité pour qu'il puisse éclairer le gouvernement sur l'état du rapport de forces, sur l'état des positions des différents partenaires sociaux. Il éclairerait le gouvernement utilement avant la prise de décision. Ce n'est pas

assez le cas, car la tendance du gouvernement est toujours la même : quand il y a un nouveau problème, on crée une nouvelle institution. Au lieu de poser la question au Conseil économique et social qui existe déjà, on crée un nouveau conseil supérieur, une nouvelle haute autorité, un nouvel organisme qui met du temps à s'installer et qui, naturellement, ensuite, perdure.

Jean-Pierre Michel

Merci, Monsieur le président. Je salue l'arrivée de notre collègue Jacques Blanc, actuellement sénateur de la Lozère et ancien ministre. Je donne d'abord la parole à notre modérateur M. Pini, professeur de droit, et ensuite à M. Blanc. J'espère qu'il restera tout de même quelques minutes pour discuter.

JOSEPH PINI,
professeur de droit à l'Université d'Avignon

Je vous remercie, Monsieur le président. Je saisis aussi l'occasion de remercier les organisateurs de cette journée de leur invitation. La qualité des interventions précédentes et du plateau ici présent me fait croire à une « erreur de casting » ou à un problème d'annuaire des juristes, car je pense qu'on ne s'est pas exactement adressé à la bonne personne, mais je vais essayer de justifier ma présence par quelques réflexions sur cette question « Loi et question sociale ». Je peux éventuellement essayer d'apporter un regard de constitutionnaliste sur ce problème.

Il m'évoque d'abord, sur le terrain de la culture générale, un certain nombre de souvenirs d'études précédentes ou de lectures. Ce qui vient à l'esprit, dans l'histoire de la législation sociale, ce sont de grandes lois et ce sont des périodes, c'est une évolution comportant des phases, qui correspondent à des données parfois structurelles, mais souvent conjoncturelles. Toutefois, depuis au moins deux décennies, un profil tout à fait différent de la loi sociale s'est dégagé : une loi sociale beaucoup plus abondante quantitativement, plus instable et plus technique, beaucoup moins principielle. Il s'agit d'une évolution problématique à divers égards, dont notamment le Conseil d'État, dans son dernier rapport public, et le Conseil constitutionnel, dans sa jurisprudence depuis 18 mois, essaient de se saisir : clarté et stabilité de la loi, portée normative effective et caractère réellement législatif de ses dispositions. Sur le terrain du caractère matériellement réglementaire de dispositions de la loi, et à la suite de décisions marquantes du Conseil constitutionnel¹, le Président de l'Assemblée nationale a formulé, en janvier dernier, des propositions², et a été prise, de manière inédite dans la forme sinon au fond, une circulaire émanant du directeur de cabinet du Premier ministre³. Sur le terrain de la clarté, de l'intelligibilité et de l'accessibilité de la loi, exigences dont on peut comprendre à quel point elles s'imposent notamment au législateur social, la pression se fait plus forte également. Le 29 décembre dernier, le Conseil constitutionnel a rendu une décision assez retentissante⁴, sanctionnant pour violation de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité et pour violation du principe de clarté de la loi, qu'il avait dégagés en 1999⁵, la disposition sur le plafonnement des « niches fiscales ». La lecture de cette

¹ *En particulier 2005-512 DC du 21 avril 2005 (J.O. 24 avril, p. 7173) et 2005-202 L du 17 novembre 2005 (J.O. 23 novembre, p. 18172).*

² *La résolution adoptée le 7 juin 2006 par l'Assemblée Nationale et modifiant son Règlement, résultat de la démarche entreprise, aboutit à un résultat nettement en retrait par rapport à ces propositions, notamment quant au contrôle préalable du caractère réglementaire de certaines dispositions (et plus encore si l'on y ajoute la censure partielle par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2006-537 DC du 22 juin 2006)*

³ *Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution, J.O. 20 janvier.*

⁴ *2005-530 DC du 29 décembre 2005, J.O. 31 décembre, p. 20705.*

⁵ *Cf. 99-421 DC du 16 décembre 1999, Rec. p. 136.*

disposition, effectivement, en dit long sur ce qu'est devenu le travail ministériel et législatif : je mets qui que ce soit, francophone natif, au défi de comprendre cet article 78 de la loi de finances, mais je mets également au défi qui que ce soit de ne pas arriver à trouver dans la législation sociale des dispositions aussi mal rédigées. Dès lors, on peut prévoir que ce qui est arrivé au législateur fiscal va très bientôt arriver au législateur social. Cette observation amène à tirer une première conclusion appuyée sur l'actualité la plus proche : celle de l'absence d'originalité de la loi sociale, dans sa dynamique en tout cas.

Pour autant, la législation sociale présente des spécificités incontestables dans les mécanismes juridiques et les règles qui lui sont applicables. A l'évidence, des dispositions constitutionnelles générales s'appliquent : sur la distinction des domaines de la loi et du règlement, il existe, certes, une problématique propre à l'alinéa correspondant de l'article 34 de notre jurisprudence, tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'État, mais qui, finalement, est l'application, dans cette matière particulière, d'une méthode avérée.

Il y a également, et cela a beaucoup pesé sur l'évolution progressive de la législation sociale, une série de règles, sous la V^e République, qui ont d'ailleurs évolué, y compris tout récemment, avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'exercice du droit d'amendement, qu'il s'agisse de la recevabilité des amendements, notamment ceux qui engagent des conséquences financières particulières (article 40 de la Constitution), ou qu'il s'agisse de l'exercice même du droit d'amendement par les parlementaires et par le Gouvernement. L'inflexion nouvelle, dans le sens d'une sévérité plus grande encore¹, a été donnée depuis janvier 2006 dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle s'est traduite, le 16 mars dernier, à propos de la loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes, par la censure fracassante de 11 articles sur 31 dans un texte de loi², ce qui constitue un record dans l'histoire du contrôle de constitutionnalité en France. Deux de ces dispositions seulement ont vu leur invalidation fondée sur un motif autre que cette nouvelle jurisprudence en matière d'exercice du droit d'amendement. La sévérité reste donc visiblement « de mise » et a, depuis le début du mouvement, eu une incidence progressive sur la législation sociale : les fameuses DDOS (Diverses Dispositions d'Ordre Social) ou DMOS (Diverses Mesures d'Ordre Social), qui étaient des objets législatifs curieux, ont petit à petit disparu. Elles rendaient de grands services au Gouvernement en fin d'année, étant un peu l'équivalent de la voiture-balai qui récupère les blessés et les retardataires lors des étapes du Tour de France. Chacun restera par ailleurs juge de la qualité législative exacte de ces textes DDOS ou DMOS et de leurs « cousines » en matière économique et financière, les DDOEF. Toutes ont disparu à cause de cette évolution de la jurisprudence, il n'y a donc là rien de spécifique.

Mais à côté existe tout un corps de règles et de principes constitutionnels spécifiques, dans le caractère même de la loi sociale et dans sa méthode d'adoption, par exemple. Parmi les lois sociales, depuis 1996, figure une

¹ L'évolution est claire depuis 1987.

² Cf. 2006-533 DC du 16 mars 2006, J.O. 24 mars, p. 4446.

catégorie spécifique de lois qui est elle-même juridiquement assez problématique : les lois de financement de la sécurité sociale qui permettent certes au Parlement de se saisir de la question du financement de la protection sociale, mais dans le même temps ne sont ni des textes d'incitation ni des textes d'autorisation. Elles se présentent comme des lois de finances, mais sont exactement à l'opposé d'une loi de finances, puisque n'y figure pas d'autorisation d'engager des dépenses ou des crédits qui correspondent à des deniers publics, ni d'autorisation de percevoir des droits, mais seulement un certain nombre de droits et la désignation d'objectifs.

C'est aussi en matière sociale qu'existe un organe constitutionnel, le Conseil économique et social, qui n'intervient pas pour les autres lois. C'est également en matière sociale que peut intervenir une loi référendaire, depuis la révision constitutionnelle de 1995 qui a fait des « réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent » l'un des rares domaines où le Président de la République peut solliciter directement le peuple, conformément à l'article 11 de la Constitution. A ces règles particulières, il convient évidemment d'ajouter les règles de fond, issues particulièrement des principes contenus dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dans le domaine du travail et de la protection sociale, et dont la portée n'est encore pas totalement éclaircie aujourd'hui.

Au-delà des dispositions générales applicables spécifiquement ou banalement, ou de dispositions spéciales aux lois sociales, l'ordre constitutionnel français comprend également des principes propres à avoir d'importantes incidences pour la loi sociale, et au-delà. Tout d'abord, et fondamentalement, est posée par l'article 1^{er} de la Constitution cette question problématique et mystérieuse, dont même l'actualité de ces derniers jours alimente le paradoxe : celle du caractère social de la République française. La République française est indivisible, laïque, démocratique et sociale. On interprète souvent cette clause du caractère social de la République simplement comme le principe général et fondamental de notre ordre constitutionnel, fondant notamment les droits à prestations. Pourtant, si l'on fait une comparaison avec l'article 20 de la Loi fondamentale de la R.F.A. de 1949, on mesure les implications possibles et considérables d'une telle affirmation : outre-Rhin, cette « clause » de l'État social a la même utilité, mais bien plus : elle sert notamment à fonder l'ordre de la cogestion, comme toute une série d'autres aspects. Dès lors, qu'est-ce que notre République sociale ? S'agit-il de la démocratie sociale, dont il est tant question ?

Je vais être très franc, mais je n'arrive pas à savoir ce que c'est. La démocratie est évidemment une question de principes et de valeurs, et je peux alors comprendre sinon la pertinence générale, du moins l'aspiration à voir les valeurs démocratiques irriguer le « champ du social », ce qui apparaît d'ailleurs comme une exigence minimale pour certaines d'entre elles ; mais elle est avant tout un problème de méthode. Je conçois évidemment ce que peut être une démocratie représentative ou directe. Nonobstant quelques travaux et un effet incontestable de mode et d'aubaine, la démocratie participative m'apparaît moins clairement dans ce qu'elle pourrait être d'autre

que consultative, précisément du point de vue de l'unité axiologique minimale et de l'allocation des valeurs qui fondent par hypothèse tout espace politique. Précisément, c'est notamment par rapport à cela que je ne parviens pas vraiment à définir ce que serait la démocratie sociale s'il fallait l'entendre au-delà de la participation des travailleurs, du rôle des corps intermédiaires et du refus d'une vision purement individuelle : une forme de « démocratie continue » concurrente de la démocratie politique représentative et, plus largement, juridiquement normée, dans un champ aux contours mal définis par rapport à ceux du politique ? Comme de manière générale, on peut admettre que la République sociale diffère de la démocratie sociale et « ajoute » à elle, mais pourrait même sembler s'y opposer, comme semblent l'illustrer de manière si frappante, ces derniers temps, l'attitude de partisans déclarés fervents de la démocratie sociale.

Cette loi sociale est également située dans une série de problématiques et d'équilibres qui lui sont propres. Elle est aujourd'hui le terrain privilégié de la problématique de l'opposition entre l'État et les acteurs non étatiques. On pourrait imaginer que cette problématique se situe dans le domaine économique ou dans le domaine culturel, mais ce n'est pas le cas en France, la question ne se pose pas vraiment en ces termes. En revanche, l'État contre les partenaires sociaux, l'État contre la protection sociale, contre le paritarisme : voilà une problématique typique de la société civile qui trouve à s'exprimer sur le terrain social, avec toutes les interrogations qui subsistent : qu'est-ce qu'un partenaire social ? Un partenaire social est-il représentatif ? Un partenaire social, n'est-ce qu'un syndicat ? N'est-ce même qu'une association intervenant dans le monde du travail ? Un partenaire social, cela n'aurait-il pas dû devenir, depuis quelques années, une association d'usagers ou, depuis la loi Kouchner, une association représentative de patients ?

Cela débouche évidemment sur la problématique loi/contrat, sur la problématique du principe de l'intervention du législateur et de la profondeur de cette intervention. M. Hadas-Lebel a établi la typologie des hypothèses : la loi de consolidation des accords existants, la loi d'habilitation à prendre des accords et la loi d'incitation à en prendre. Cependant, la question de la profondeur reste une question délicate. L'intervention des organisations représentatives est une question difficile, actuellement, en droit français. Que ce soit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou dans la jurisprudence du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, on essaie de trouver la voie étroite de passage, qui n'est pas forcément une voie très simple. Cette loi sociale veut intervenir dans beaucoup de domaines, mais plus il est question de législation sociale, plus le législateur et le gouvernement s'interdisent de légiférer dans des domaines sociaux. Les constitutionnalistes attendent depuis 1946 la législation générale sur l'exercice du droit de grève, prévue par l'alinéa 7 du préambule de 1946, qui nous aurait épargné des dizaines d'années d'aléas juridiques. Si on veut une vraie démocratie, une vraie République sociale, où est la législation comparable, pour les syndicats, à celle qui existe sur le financement et l'organisation des partis politiques ? Il y a visiblement des domaines que le législateur, en matière sociale, s'interdit de

toucher, alors qu'il n'est pas avare en interventions, souvent intempestives. D'ailleurs, en matière sociale, puisque ni l'évaluation ni le temps nécessaire à une application raisonnée ne sont désormais donnés aux législateurs successifs, c'est l'« effet de mode », l'effet d'émotion qui prévaut, et a trouvé un terrain privilégié, de l'amendement « Michelin » à d'autres exemples. Je fais une conférence de presse le 16 janvier au matin, le 16 janvier dans l'après-midi arrive un amendement n° 3 en commission des Affaires sociales à l'Assemblée nationale, et cela devient le CPE, article 8 de la loi. Les effets de mode et d'image, le souci de laisser sa marque et de résumer tout progrès à sa seule action ministérielle, pousse à une accumulation aux limites du douteux : « Avec Kouchner, désormais j'espère ; avec Mattéi, bientôt je suis guéri ; avec Bertrand, je suis content », et chacun des ministres de la Santé successifs « repasse une couche ».

La matière sociale, incluant ou non le « sociétal », demeure à très forte sensibilité idéologique et à haute technicité. C'est le domaine par excellence des débats théologiques, comme les questions morales fondamentales ou les législations de bioéthique. Le CPE relève en partie du débat théologique, au sens épistémologique, et cela semble typique des questions sociales en France. Dans le même temps, la technicité est désormais presque équivalente à celle de la matière fiscale qui, elle, se prête un peu moins à ces querelles théologiques, dans une perspective chronologique. Cette loi reste finalement un objet un peu mystérieux, une loi parfois un peu décriée, contestée, violemment combattue, dans certains cas rejetée : il faut les partenaires sociaux et il ne faut pas la loi, mais c'est une loi à laquelle on en appelle par ailleurs. L'épisode de ces derniers jours recèle un certain nombre de paradoxes dont le moindre n'est pas que, défendant les droits des organisations sociales, la manifestation consiste en réalité à en appeler au Parlement. Ce n'est pas « de la loi » qu'on conteste, c'est « pas assez de loi », puisqu'il fallait que ce texte, si j'ai bien compris les arguments, fût plus précis et plus contraignant. Il s'agit d'un cas typique d'appel à la loi, de ceux même que les psychanalystes appellent « le désir de loi ».

Ne vous ayant livré que des questions et des pistes un peu confuses, le constitutionnaliste anonyme vous confessera donc sa relative perplexité, malgré tout, sur l'objet « loi sociale ». Merci beaucoup.

Jean-Pierre Michel

Merci. Avant de donner la parole à Jacques Blanc, il y avait deux questions et M. Hadas-Lebel devait partir à 5 heures. Je vais donc vous donner la parole, je demanderai à M. Garrigues de venir à la tribune pour me suppléer.

Je voudrais réagir très brièvement à ce qu'a dit M. Pini au début de son intervention. Le Conseil constitutionnel occupe une place considérable. J'ai toujours pensé que c'était au Parlement à contrôler la constitutionnalité des lois, puisque c'est lui qui fait la constitution. Je le pense d'autant plus qu'aujourd'hui, le Conseil constitutionnel a refusé toute espèce de procédure

contradictoire, de procédure publique. On ne sait pas qui rapporte, ni quel est l'avis des membres du Conseil constitutionnel, ni quels sont les mémoires déposés devant le Conseil constitutionnel au nom du gouvernement, au nom des partis lorsque c'est un contentieux électoral. Tout ceci est totalement opaque.

Cela n'a rien d'une juridiction puisque le propre d'une juridiction, c'est le contradictoire et la publicité. Le Conseil constitutionnel pourrait au moins dire si les lois sont constitutionnelles ou pas. Or, depuis longtemps, on se rapporte à un bloc de constitutionnalité très vague, on fait appel aux déclarations, aux préambules de la Constitution, qui sont encore plus vagues. Au nom de l'égalité, on peut faire des lois inégales pour les uns ou pour les autres. Dans la décision rendue hier, on assimile les jeunes à une catégorie défavorisée, c'est la raison pour laquelle le gouvernement a le droit de faire une mesure dérogatoire et spécifique pour eux. Pire encore, le Conseil constitutionnel se permet de dire : « Cette loi est constitutionnelle, il n'y a rien à dire, mais vous devez l'interpréter de telle façon. » Je trouve que le summum est atteint. Dans la démocratie, c'est tout de même le peuple qui élit ses représentants. La légitimité du Conseil constitutionnel est nulle, démocratiquement, par rapport à la légitimité du Parlement. Ainsi, on nous dit que le PACS est constitutionnel, mais qu'il doit y avoir dans le couple un aspect sexuel. Or, la loi ne dit jamais cela, toute une série de PACS sont signés sans qu'il y ait d'aspect sexuel. C'est une solidarité entre deux personnes. Il peut y avoir des rapports sexuels, il peut ne pas y en avoir. Quelle est la légitimité du Conseil constitutionnel pour apporter cette interprétation ? Je trouve qu'il y a là une dérive.

De la salle

Je suis représentant syndical et je travaille aussi sur les marchés financiers, ce qui fait que je suis très intéressé par l'économie. Je m'aperçois que, pour tout ce qui est du social, en vérité, nous n'avons aucun chiffre, ce ne sont que des débats idéologiques. Pour prendre un exemple précis, le rapport Camdessus dit que les Américains travaillent plus que les Français. C'est faux, parce que les sources fédérales américaines disent que la durée hebdomadaire du travail est de 33,7 heures. Si l'on compare les mêmes chiffres, les Français travaillent 35,2 heures. En revanche, les Américains travaillent beaucoup plus longtemps, c'est ce qui permet à M. Camdessus de dire qu'ils travaillent plus alors qu'au niveau hebdomadaire, ils travaillent moins. Personnellement, même en tant que représentant syndical, je n'ai jamais été un défenseur des 35 heures. Je pense qu'il y avait d'autres choses à faire avant d'en arriver là, mais j'aimerais que le Conseil économique et social nous donne de vrais chiffres, de manière factuelle. Ils peuvent nous donner leur conclusion, mais doivent d'abord nous donner les vrais chiffres. Par exemple, on sait qu'aux États-Unis, sur les cinq dernières années, 50 % des gains qui ont été faits sont allés à 1 % de la population. Je voudrais avoir les mêmes chiffres, en France, de façon à ce que nous, syndicalistes, citoyens français, nous puissions juger par nous-mêmes.

Sur la retraite, le problème est le même : nous avons parlé idéologie, nous n'avons jamais parlé de chiffres. Qui sait que les retraites représentent 13,6 % du PIB au moment de la loi Fillon ? C'est à partir des chiffres qu'on peut véritablement prendre de bonnes décisions, juger en tant que citoyens, et nous impliquer, nous, représentants syndicaux.

Jacques Bass

Pour ce qui concerne les voies et les moyens de contacts et d'échanges entre les partenaires sociaux et le politique, qu'il s'agisse du législatif ou de l'exécutif, j'aurais tendance à diagnostiquer un dépérissement, malgré la multiplication des comités et commissions de toutes sortes. Amuse-t-on la galerie ou s'agit-il de construire les conditions d'un réel dialogue social ? Où élabore t-on un diagnostic partagé ? Où se préparent les ébauches de compromis ? Où se mettent en place les éléments d'une négociation ? Le CPE illustre jusqu'à la caricature où peuvent conduire les stratégies les plus contreproductives, le rapport au premier ministre, "pour une modernisation du dialogue social", laisse espérer que l'on peut en tirer les conclusions. En saisira t-on l'opportunité ?

Jean-Pierre Michel

Merci. Je donne la parole à Jacques Blanc, actuellement sénateur de la Lozère et ancien ministre, qui va vous faire part de son expérience gouvernementale en matière sociale.

**JACQUES BLANC,
sénateur de la Lozère**

Je ne suis ni théologien, ni constitutionnaliste, ni juriste ; je suis un médecin qui a eu l'onction démocratique, puisque j'ai été élu député il y a quelques années. J'ai eu la chance d'être rapporteur d'une grande loi : la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées. Il existait des textes un peu épars, divers et la volonté du Président de la République de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, a été de faire présenter par le gouvernement un texte fondateur de la reconnaissance des droits des personnes handicapées, et de mettre en place des moyens pour que ces droits puissent s'exercer pleinement. J'ai participé au processus à partir d'une connaissance directe du problème des handicapés, en tant que médecin neuropsychiatre ayant exercé en Lozère dans des établissements accueillant des handicapés très lourds. Le Parlement a pu contribuer à ce que la France se dote d'un des textes les plus avancés, qui a encore été amélioré. La loi de 1975 a d'ailleurs été votée à l'unanimité, avec simplement abstention des communistes, sans attaque sur le fond. Le jeune député que j'étais alors a été très heureux de pouvoir réunir les approches des uns et des autres et d'avoir pesé très fortement sur le texte, en travaillant la main dans la main avec un secrétaire d'État remarquable, René Lenoir, et aux côtés de Mme Veil. J'ai eu la chance d'avoir des rapports directs à la fois avec l'Élysée, avec Matignon et Jean-Pierre Fourcade, alors ministre des Finances, pour faire passer des choses.

Le Parlement joue donc un rôle fort. Même si on le caricature un peu, même s'il y a peut-être trop de lois, ce n'est pas pour autant que le Parlement fait n'importe quoi. Le Parlement apporte dans le débat l'expérience de ceux qui ne sont pas des spécialistes du droit mais qui sont des spécialistes de l'action, dans le domaine social en particulier, et c'est cela qui compte. Il est vrai qu'il y a parfois des ajouts, les amendements sont le propre du jeu parlementaire, les textes initiaux sont surtout portés par les gouvernements, puisque les propositions de lois ne sont pas très nombreuses. Les gouvernements font beaucoup, mais le Parlement doit aussi exister et doit pouvoir apporter une contribution très forte. Je suis fier d'avoir créé le Conseil national qui a permis de fédérer le monde du handicap et les associations, malgré l'opposition des ministères. Nous avons créé ce conseil parce que j'avais vu les associations à l'œuvre, j'avais reçu des parents de handicapés membres de l'UNAPEI ou d'autres associations, et que je trouvais regrettable de ne pas les associer autrement que par une consultation lors de la préparation de la loi. J'avais vécu l'expérience des plus grands handicapés. Ce n'est pas ce qui satisfait le plus l'intellect : selon la pensée habituelle, tout handicapé doit pouvoir vivre normalement sans aucune protection. C'est évidemment l'objectif, mais j'ai été médecin dans des établissements où les parents nous amenaient leur enfant parce qu'ils n'en « pouvaient plus ». Quand l'enfant devenait adolescent, cela

devenait impossible. Je savais qu'il fallait trouver des réponses pour ces grands handicapés.

J'ai proposé la création de Maisons d'Accueil Spécialisé (MAS), qui répondaient à l'objectif de tous : offrir à chaque personne, quel que soit son degré de handicap, toutes les chances d'épanouissement. Nous, législateurs, parlementaires, nous savions peut-être mieux que tous les théoriciens que ces chances bougent, qu'elles ne sont pas les mêmes, et qu'offrir à celui qui a le plus lourd handicap une chance d'éveil, d'échange, est quelque chose de formidable. Nous avons également la volonté de mettre au travail le maximum de personnes handicapées. Nous avons instauré un pourcentage obligatoire, puis il y a eu des modifications. Il fallait se battre pour l'insertion dans la vie professionnelle, il fallait aussi inventer et créer des réponses pour ceux qui ne pouvaient pas y accéder et qui n'avaient d'autre issue, à l'époque, que des quartiers asilaires d'hôpitaux psychiatriques non adaptés pour l'accueil des grands handicapés.

Donc, avec le Parlement, l'Assemblée et le Sénat, nous avons contribué à donner une dimension supplémentaire aux textes. Dans le rapport des lois et des parlements, il ne faut pas oublier ce que les parlementaires peuvent apporter. Parfois, les amendements s'accumulent et peuvent devenir un peu contradictoires. Alors il y a des deuxième lectures, des améliorations. Les juristes, eux, voient l'approche constitutionnelle, elle est importante, on en a besoin dans une démocratie. Toutes les démocraties, d'ailleurs, ont pratiquement un conseil constitutionnel. En Europe de l'Est, les démocraties sont nouvelles, mais elles en auront. J'ai un grand respect pour les éminents constitutionnalistes, mais je demande aussi un peu de respect pour ceux qui, comme moi, ne sont pas partis de l'université de droit, mais de la vie, du quotidien et de la médecine pour essayer d'apporter des réponses positives aux problèmes des hommes.

Nous avons créé des commissions départementales auxquelles on voulait donner un pouvoir d'orientation, mais je voulais qu'on laisse la liberté aux parents de choisir l'établissement pour leur enfant, quel que soit le lieu. La technocratie avait la vision d'une répartition cadrée, géographique, de sectorisation. J'étais député de la Lozère, département superbe qui a été le plus en pointe pour accueillir les grands handicapés. Pour être tout à fait honnête, il est vrai que cela créait de l'emploi. Alors de temps en temps, on m'accusait de défendre les établissements pour cette raison. Il n'est pas interdit au social de rejoindre les intérêts économiques et de développement d'emploi et je voulais qu'on préserve la liberté du choix. Nous y sommes parvenus. Certes, les commissions orientaient, par exemple en CAT, en atelier protégé ou dans un poste protégé dans l'entreprise pour les handicapés pouvant accéder à une activité, en foyer ou dans une MAS pour les autres. Puis les parents ou le handicapé décident du lieu d'implantation. Ce sont ces débats qui ont assuré la liberté.

Il y a quelques jours ont eu lieu les Jeux Paralympiques d'hiver. J'ai fait mettre dans cette loi le droit au sport pour les handicapés. Cela change la vie, pour un handicapé, que de participer à une compétition. À l'époque, cela n'existait pas

encore. Aux Jeux Paralympiques d'hiver, à Turin, c'était extraordinaire de voir des malvoyants ou des paraplégiques descendre à ski. C'est l'expérience qui permet au Parlement d'apporter, dans une loi sociale, cette dimension du réalisme. Dans l'action sociale, le réalisme doit être une exigence. Il est inutile de faire des discours et des tableaux s'il y a un décalage, s'il n'y pas d'accessibilité pour les handicapés. Nous, les parlementaires, que nous soyons députés ou sénateurs, nous rencontrons tous les jours le problème des parents qui sont totalement désemparés. Les maisons départementales, améliorées depuis, étaient une chance supplémentaire de trouver de meilleures solutions, plus rapidement. Le Parlement sait parfois aussi se battre contre les ministres pour enrichir les textes. Au moment de la création des MAS, le directeur de la sécurité sociale de l'époque, M. Prieur, est venu me voir dans mon bureau pour me dire qu'il n'accepterait jamais le remboursement des MAS par la sécurité sociale. Je lui ai dit : « M. le directeur, ce n'est pas vous qui faites la loi : pour l'instant, c'est moi. » C'était un peu prétentieux, mais c'était exact et finalement la loi est passée. La force tirée du vécu et de l'expérience peut parfois nous faire déraiper, dans le cadre de la rigueur d'une approche juridique, mais dans le domaine social, elle peut nous amener à être le plus efficaces possible. Dans toutes les vraies démocraties, il y a le besoin de créer ces liens forts. Peut-être la République sociale est-elle justement celle qui met en avant ces liens entre tous ses membres, pour qu'aucun ne soit exclu, celle qui donne des chances à chacun, non pas dans une vision égalitariste, mais dans une vision de respect de la dignité humaine.

J'ai essayé d'améliorer ce texte dont j'ai la fierté, en regardant quels étaient les problèmes qui demeuraient et qui méritaient qu'on s'y penche. La décentralisation qui est intervenue ensuite avait reposé les problèmes de choix que j'évoquais tout à l'heure. Il y a eu un grand débat pour savoir si l'établissement de responsabilité sociale, c'est-à-dire pris en charge si nécessaire par l'aide sociale, serait le domicile d'origine ou le domicile de secours. Or, il fallait conserver le domicile d'origine en domicile de secours, donc de prise en charge, sinon, la situation des communes ayant reçu des établissements aurait été insupportable.

La loi sociale doit donc se caractériser par une ambition forte, celle de créer ce tissu de relations humaines à tous les niveaux. Le Parlement doit lui donner un contenu réaliste et pragmatique. Nous devons être capables de faire évoluer les choses en fonction de l'évolution même de notre société. Les rapports sociaux évoluent dans la société. Dans une réalité où la dimension mondiale s'impose à chacun, il est indispensable d'assurer les identités de ces communautés de base que sont nos communes et départements, les régions et notre République. Parlement et lois sociales prennent une dimension exceptionnelle. Il y aura sans doute encore bien des imperfections, que les éminents juristes ne manqueront pas de relever, mais qui pourront être corrigées. La médecine apprend le respect de la dignité des personnes, elle apprend aussi le réalisme : vous pouvez être le meilleur médecin du monde, faire un diagnostic formidable, mais la thérapeutique ne fonctionne pas. La médecine apprend la modestie. Nos sociétés sont à la ressemblance des hommes, elles sont portées

par les hommes. Il faut s'adapter à ces réalités humaines pour offrir à la jeunesse toutes les chances d'avenir. Cela passe aussi par l'action du Parlement dans le domaine des lois sociales. Merci.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Ariel Rosenzweig

Je suis très intéressé par les intervenants et la nature du débat. Je m'appelle Ariel Rosenzweig, j'ai 36 ans, je travaille comme ingénieur informatique sur les marchés boursiers et je fais des études d'histoire et de droit. Je connais la flexibilité, j'ai deux licenciements derrière moi, les prud'hommes, etc. Je suis aussi délégué syndical CGT dans mon entreprise. Je pense qu'il y a une crise extrêmement profonde de la démocratie représentative dans les entreprises, aussi bien dans le domaine politique que dans le domaine social. Par exemple, dans mon entreprise, qui compte mille salariés - des ingénieurs qui gagnent plutôt bien leur vie -, il y a 30 % de participation dans les élections professionnelles. Les salariés ne se déplacent pas pour élire leurs conseils de prud'hommes. Aux élections des CE ou des DP, il y a également 30 % de participation. Je pense par conséquent qu'il y a une véritable crise de la démocratie représentative. Que peut-on envisager pour remédier à cela ? Allons-nous vers une démocratie directe, je ne sais pas très bien comment, ou peut-on imaginer une obligation, soit de se syndiquer, soit de participer notamment aux élections professionnelles ? Merci.

Jean Auroux

En effet, environ 8 % des salariés sont syndiqués, parmi lesquels plus de la moitié vient du secteur public. Le secteur privé est donc très mal représenté : il y a de véritables « déserts » syndicaux. Les comités d'entreprise sont plus encourageants, avec 64 % de participation globale l'année dernière. Il y a tout de même un « bémol » : plus de la moitié des représentants aux comités d'entreprise ne sont pas syndiqués. Je pense que le syndicalisme est une dimension indispensable de l'expression de la société civile et surtout de sa régulation. En 1982, il y avait eu des mouvements pour développer, au motif de la liberté, des « syndicats maison », des syndicats d'entreprise qui n'étaient pas forcément fédérés ni, à plus forte raison, confédérés. Or, cette régulation et cette démarche collective permettent d'affiner les revendications, de coordonner les initiatives, de négocier et de signer. Un syndicat s'était mis en place, le SNPMI, qui n'existe plus aujourd'hui, avec Gérard Deuil qui m'avait fait beaucoup de difficultés.

La question de rendre obligatoire se pose aussi pour le politique. On dénonce parfois la faible syndicalisation, mais, si on fait le tour du nombre d'individus qui ont la carte d'un parti politique, ce n'est guère plus glorieux. D'une manière générale, c'est la faiblesse de la démocratie représentative. Comment peut-on faire ? Le vote obligatoire : on y pense, il y a même des propositions. Ce n'est pas simple, il faut prendre en compte le vote blanc, pour que le geste d'être allé s'exprimer puisse peser dans les choix. Je n'y suis tout de même

pas très favorable. Il n'est pas dans « l'air du temps » d'obliger, par exemple, votre génération à participer de force à un vote politique ou à un vote syndical. Quelles sont les autres formules ? Nous en avons ce matin, avec les pays ou les syndicats sont des prestataires de services, d'assurances, etc. Les comités d'entreprise le font un peu avec la culture et « la boîte de chocolat » à la fin de l'année, mais cela reste tout de même très marginal. Sans entrer dans les détails, on pourrait donner des missions complémentaires aux organismes syndicaux. Il faut réfléchir et débattre avec eux. Il ne faut pas simplement les enfermer dans la contestation, dans la protestation, sinon, on les retrouve dans la rue ou dans les conflits. Il faudrait que les droits individuels et les droits collectifs permettent la négociation et le développement du droit contractuel, mais, dans l'état actuel des choses, il faut mettre en place, peut-être avec les syndicats, des formules où le syndicat a autre chose à faire qu'à revendiquer. J'avais commencé avec la formation économique, le droit d'alerte et les droits de retrait. Il faut aller plus loin, il faut que les syndicats aient autre chose à offrir que le résultat plus ou moins favorable de négociations, car cela ne fait pas adhérer les individus. Celui qui ne veut pas adhérer ne paie pas de cotisation, n'a pas d'ennuis, mais il a quand même le bénéfice. Cela vaut la peine d'y réfléchir et d'en débattre.

CONCLUSION DE M. GÉRARD LARCHER

Ministre Délégué à l'emploi, au Travail et à l'Insertion Professionnelle des Jeunes

Monsieur le président, Monsieur le ministre, Mesdames et Messieurs, ma journée est consacrée aux étudiants puisqu'en début d'après-midi, je partageais avec les étudiants d'un IUT l'ouverture d'un colloque et d'une exposition sur la question des seniors, qu'ils avaient organisés comme « trame » de leur année, et je suis heureux de saluer les étudiants qui sont présents ici.

Revenons donc vers le Sénat, une maison dont j'ai pu apprécier récemment, après 18 ans en son sein, les charmes et le rôle de « balancier stabilisateur » des institutions, pour reprendre la formule d'un de mes maîtres, professeur de droit, Marc Lauriol, qui fut à la fois un grand parlementaire et un des rédacteurs de la Constitution de la V^e République. Mon intérêt pour le débat social n'est plus un secret. Ma conviction profonde est que ce débat ne peut s'organiser de manière constructive, c'est-à-dire aboutir à un modèle social commun vivant, sans un travail préalable sur les fondements de notre histoire sociale. Un modèle social n'est-il pas avant tout un facteur d'identité, un socle de principes communs autour desquels chacun retrouve ce qui, à ses yeux, est essentiel dans la construction des valeurs de son pays ou, au-delà, d'un horizon nouveau comme l'Union européenne ? Comment faire l'économie d'une réflexion sur les bases de cette identité, sur son évolution au fil des éléments de l'histoire et sur la physionomie qu'elle doit prendre aujourd'hui ?

C'est Raymond Aron qui avait coutume d'écrire que les hommes font l'histoire, même s'ils ne savent pas l'histoire qu'ils font. Les réflexions proposées sur les premières lois sociales de notre pays, sur la création de nos institutions sociales au travers des péripéties des 150 dernières années, me semblent des outils qui vont à l'encontre de la position défendue par Raymond Aron. C'est précisément en réfléchissant aux grandes étapes de notre histoire, en les connaissant et en les analysant, que nous nous donnerons les moyens de construire une histoire et une identité conformes à ce qui est pour nous essentiel. Ce travail de réflexion doit être présent en chacun de nous, à chaque moment.

Au-delà de la question de l'identité, il me semble que la réflexion historique se doit également d'être le fondement de toute action. C'est par une connaissance profonde des motivations propres à un contexte historique que l'on peut comprendre les outils que nous lègue l'histoire et la façon dont il faut y recourir. Pardonnez-moi de m'appesantir un moment sur l'histoire, mais il est toujours instructif de s'y référer. C'est ainsi, par exemple, que lorsque j'ai exercé pendant longtemps d'autres fonctions à la présidence des hôpitaux publics de ce pays, je me suis nourri également des valeurs puisées dans

l'histoire même de l'Hôpital public. Marc Bloch souhaite que *l'Apologie pour l'histoire* soit perçue comme « le memento d'un artisan qui a toujours aimé à méditer sur sa tâche quotidienne, le carnet d'un compagnon qui a longuement manié la toise et le niveau. » Cela se révèle, me semble-t-il, particulièrement vrai en politique. Le souvenir de l'Histoire, l'importance de la discipline historique, doivent toujours être présents à nos côtés pour éclairer nos actes.

Je ne vais pas répéter devant vous ce que des orateurs beaucoup plus éminents vous ont sans doute dit durant cette journée. Permettez-moi simplement de vous présenter la façon dont les fondements proposés par vos réflexions peuvent servir de modèle et de moteur à notre modèle social actuel.

Ces fondements peuvent tout d'abord servir de moteur à notre modèle social, en dirigeant sa modernisation et en définissant les lignes directrices selon lesquelles cette modernisation doit pouvoir se faire. Le ministère du Travail va fêter son centenaire cette année. Si cet anniversaire doit être une célébration, une commémoration des évolutions accomplies au cours de ce siècle, je souhaite qu'il soit surtout l'occasion d'un nouveau regard prospectif. La prise de conscience des fondements historiques de nos institutions doit nous aider à les moderniser. Le droit social a la particularité de devoir constamment s'adapter à la réalité en éternelle évolution du monde du travail et de l'emploi. Dans ce domaine, ce qui était valable et souhaitable hier ne l'est plus toujours aujourd'hui. C'est pour cette raison que le gouvernement s'efforce de mettre en œuvre une modernisation réelle du droit social, qui lui permette de continuer à réguler efficacement les rapports sociaux et à favoriser le développement de l'emploi. Je crois que nous devons moderniser le droit social pour avoir des règles plus opérationnelles, garantissant tout à la fois la nécessaire protection des salariés et la sécurisation juridique des entreprises. Il ne s'agit aucunement de revenir sur les principes fondateurs de notre ordre public social, mais au contraire de les consolider en les adaptant aux réalités d'aujourd'hui.

Je voudrais être concret et prendre un premier exemple : la nécessité de la modernisation de l'Inspection du Travail, sujet particulièrement délicat, que Jean Auroux connaît sans doute parfaitement et qui ne fait pas partie des sujets les plus « porteurs » quand on accède à la responsabilité de ministre délégué au Travail et à l'Emploi. Notre droit du travail, pour être appliqué, doit aussi être contrôlé. Cette modernisation me paraît donc essentielle. Il convient de retrouver les principes fondamentaux de l'Inspection du Travail et de se donner les outils d'une action efficace dans un contexte moderne, naturellement dans le respect très strict des principes de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du Travail, qui garantit le principe d'indépendance. Je me suis personnellement impliqué pour redonner plus de sens à la mission de l'Inspection. Un plan de modernisation et de développement sera mis en œuvre dès cette année, après 18 mois d'écoute et de concertation et les moyens accompagneront cette modernisation (50 % de postes en plus en quatre ans) parce que, naturellement, il nous faut des moyens pour assurer l'effectivité de contrôle du droit et notamment l'effectivité de

réponse à la complexification, notamment, des process industriels et de la connaissance scientifique.

Il en va de même pour la lutte contre le travail illégal. Cette infraction constitue assurément une des violations les plus graves du droit du Travail. Des êtres humains sont employés dans des conditions qui mettent en danger leurs droits les plus élémentaires, parfois même qui sont attentatoires à la dignité humaine. En lançant un plan d'action 2004-2005, en doublant le nombre de contrôles, nous voyons que proportionnellement, après 18 mois, le nombre d'entreprises en infraction tend vers la diminution. Nous poursuivrons notre effort au cours de l'année 2006 – 2007, en essayant de répondre à de nouveaux défis notamment des défis d'ouverture européenne et mondiale, qui rejoignent les principes et les préoccupations de la modernisation de l'Inspection du Travail. Quand on n'enseigne pas encore la stratégie de Lisbonne à l'Institut national du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, nous voyons bien que nous sommes en décalage dans les réponses qu'on peut apporter. Il faut savoir qu'en 2003, seules 67 entreprises étrangères en France ont fait l'objet de contrôles. Elles étaient 720 dans l'année 2005, mais nous sommes encore « loin du compte », si nous voulons assurer, y compris à nos entreprises, des règles de concurrence équilibrée en évitant le dumping social. Je crois qu'il y a une manière, non pas toujours de faire consensus, mais de conjuguer un certain nombre d'intérêts.

Ces actions renouvellent le souffle historique des institutions qui ont façonné notre modèle social, mais, pour pouvoir faire face aux enjeux du futur, à la nécessité de la modernisation, le droit du travail doit être lisible et équilibré. Le droit du travail régit les rapports quotidiens entre employeurs et salariés. Il doit être clair et réellement exhaustif. Tous les acteurs doivent pouvoir s'en saisir dans des conditions qui limitent au maximum la part d'incertitude sur des sujets dont nous mesurons tous ici l'importance. Or, force est de constater que le Code du travail, dans sa rédaction actuelle, ne répond qu'imparfaitement à ces enjeux. Sa version d'aujourd'hui remonte à 1973. Il a fait l'objet de très nombreuses modifications et ajouts, en quelque sorte des stratifications, qui ont parfois directement touché sa logique, sa structure, son contenu, de sorte qu'il ne répond plus qu'imparfaitement aux exigences qui doivent être les siennes : rassembler de manière structurée, lisible et exhaustive l'ensemble de la réglementation du travail. Voilà pourquoi nous avons souhaité engager le chantier de la recodification à droit constant. C'est un exercice, je le reconnais, quelque peu ésotérique pour beaucoup, un « travail de bénédictin » pour ceux qui en ont la charge, mais il me paraît fondamental et, je dois vous le dire, le travail est désormais bien engagé.

J'en viens à la nécessité d'un droit équilibré. Il m'apparaît en effet que, dans certains domaines, notre droit n'est plus forcément adapté à l'évolution des relations du travail et peut parfois desservir l'emploi plutôt qu'en favoriser le développement au bénéfice de tous. Je crois que nous pouvons le moderniser pour avoir des règles plus opérationnelles, garantissant tout à la fois la nécessaire protection des salariés et cette sécurisation juridique des entreprises

que j'évoquais tout à l'heure. Pour cela, je crois qu'il faut d'abord nous fixer une méthode. C'est le rôle du dialogue social, qui n'est pas uniquement le rapport avec le gouvernement, mais aussi le dialogue entre les partenaires sociaux. Il faut savoir agir pour élargir la place de la négociation collective ou pour procéder aux adaptations nécessaires qu'elle n'a pas été en mesure de mettre en œuvre.

Cette idée de négociation, à mes yeux, ne signifie en aucune manière une diminution de l'importance du rôle du législateur, notamment sur les fondamentaux. Il conserve un rôle et une responsabilité essentiels et il est nécessaire qu'il prenne pleinement ses responsabilités. Toutefois, une articulation entre la négociation et le travail du législateur me paraît indispensable. Ainsi peut être obtenue une souplesse qui permet de faire face aux réalités multiples et variées du monde du travail.

C'est le sens d'un certain nombre de réformes législatives auxquelles j'ai participé en tant que ministre délégué en charge du Travail. Je pense, à la suite de l'échec de la négociation entre les partenaires sociaux sur la réforme du droit du licenciement économique, à la loi de cohésion sociale de janvier 2005. Je pense aussi à la réforme sur le temps de travail, fruit d'une volonté politique. En fait, ces lois ont étendu le champ de la négociation collective, permettant aux partenaires sociaux d'adapter les règles à la réalité « de terrain ». Dans tous ces cas, notre souci a été de trouver un nouvel équilibre, offrant tout à la fois de nouvelles possibilités pour les entreprises et de nouvelles garanties pour les salariés. Je suis convaincu que ces réformes étaient nécessaires. Nous nous devons de faire évoluer nos règles et nos comportements. Il faut constamment se maintenir en phase avec les nouveaux équilibres du marché du travail.

Par ailleurs, cette perpétuelle recherche d'équilibre conduit à poser une question essentielle, qui acquiert tout son sens en étant formulée en ce lieu et à l'occasion de ce colloque. Comment, en effet, construire cette harmonisation dans une réalité fluctuante, tout en maintenant un équilibre entre l'action du Parlement et les souhaits des partenaires sociaux ?

Permettez-moi de prendre un exemple que j'ai vécu ici même, il y a un peu moins d'un mois. Une négociation a été engagée entre les partenaires sociaux, à l'initiative d'ailleurs du président de la République et d'un certain nombre de partenaires sociaux, sur le respect de la diversité, car la discrimination à l'embauche est une réalité quotidienne. Cette discrimination se fait en direction des jeunes peu ou pas qualifiés d'un certain nombre de quartiers en difficulté, mais elle porte aussi sur des jeunes très qualifiés provenant de ces quartiers ou ayant des noms dont la consonance ressemble moins à l'origine normande qui est la mienne. Dans l'action que nous avons engagée en faveur de 6 000 jeunes diplômés des quartiers, que nous conduisons actuellement avec l'ANPE, nous mesurons la nécessité de faire de la lutte contre les discriminations, au-delà des mots, une véritable exigence collective de la République. Or, au moment où la négociation s'engage, avec une volonté du législateur d'intervenir, il y a un amendement sur le CV anonyme, alors que les

partenaires sociaux sont engagés dans la négociation. On voit bien que nous n'avons pas encore toujours trouvé cette articulation et cet équilibre. Jean Auroux le sait, il y a la tentation permanente du législateur, parfois aussi des partenaires sociaux, à se débarrasser du problème quand on ne peut pas le traiter. Cela a été le sujet des mutations économiques. Après 11 réunions, des mois de travail, cela a été finalement un constat d'échec.

Il faut donc que nous réfléchissions à cette nouvelle articulation, mais revenons à la modernisation et à cette question qui se pose avec une vigueur toute particulière dans ce contexte de l'ouverture des marchés. La réflexion sur l'histoire de notre droit social conduit naturellement à nous interroger sur son avenir dans l'économie mondialisée du XXI^e siècle.

Depuis 25 ans, l'environnement économique dans lequel se régulaient les questions sociales a totalement basculé. Lorsque l'industrialisation s'est imposée dans notre pays, tous les paramètres s'inscrivaient dans un cadre national : le marché des biens et du travail, l'État qui fixait les règles économiques et sociales, le Parlement qui en était l'expression démocratique. Aujourd'hui le pouvoir des États n'est plus adapté à un marché qui dépasse leur territoire et ce rôle n'a pas été repris, jusqu'ici, par les instances internationales qui ne sont naturellement pas investies de la même légitimité. L'Europe et la mondialisation nous contraignent à repenser la question sociale et sa régulation. Il y a d'abord l'Europe et son marché. Dans ce marché commun désormais achevé, les biens, les capitaux, les services et les travailleurs circulent librement ou vont bientôt le faire.

Or, si le principe de liberté du marché intérieur est au cœur de l'Europe, le principe de l'harmonisation dans le progrès social me paraît tout aussi fondamental à sa construction. Il est dans la « matrice » originelle de l'Europe et il guide, en tout cas, les positions que les gouvernements français ont prises dans le cadre de la politique sociale européenne. À Bruxelles, l'Espagne, la Belgique appartiennent à ce « noyau dur » qui continue à croire à l'existence d'un modèle social, d'une Europe qui, certes, a fait le choix de l'économie de marché, mais avec des régulateurs, et qui met autant d'exigences à construire une dimension sociale à l'Europe qu'à parachever une Europe du marché, de la circulation des biens, des capitaux et des personnes. Un socle législatif social a été construit, véritable Code du Travail européen en devenir, avec, pour base, un ensemble de directives. Il est indispensable aujourd'hui de consolider cet effort. Les directives, notamment sur la protection de la santé et de la sécurité au travail, sur le temps de travail, sur la prestation de services doivent garantir au salarié une protection minimale « décente ». J'utilise ce terme volontairement, parce qu'il a une acception anglo-saxonne particulière qui permet au moins de rappeler quelques réalités.

Quel est le sens de notre engagement européen ? La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur me paraît assez emblématique d'une nécessaire conciliation entre l'impératif de compétitivité et la préservation de notre modèle social. La première version de ces propositions, présentée en janvier 2004 par la commission, a fait l'objet de multiples critiques. Les

opinions publiques, et notamment la nôtre, y ont vu l'outil de mise en place d'une Europe par trop libérale, peu soucieuse de ses valeurs sociales, et l'ont globalement rejetée. Ces critiques, et c'est sans doute une grande première, ont été entendues d'une manière particulière et attentive par le Parlement européen, dont je voudrais saluer ici le travail remarquable, et, au-delà, par les groupes qui forment la majorité et la minorité, ce qui a abouti au vote du 16 février 2006, dont est issu un tout autre texte.

Le nouveau texte fait de la dimension sociale un moteur du fonctionnement du marché des services et non pas un avatar de ce fonctionnement. La libre prestation de service doit respecter les règles, par exemple, du détachement des travailleurs qui garantissent l'application du droit social du pays d'accueil, d'où la nécessité d'adapter notre système d'inspection pour faire respecter, tout simplement, les règles du Code du Travail. La « remise à plat » demandée par la France est donc bien engagée, mais, une fois cette garantie créée en droit, nous devons la promouvoir en pratique. Voilà pourquoi nous avons entrepris de développer des accords avec nos partenaires européens pour lutter contre les fraudes transnationales au droit du travail, notamment avec les pays du groupe de Visegrád, présidé en ce moment par la Hongrie, sans doute le pays qui, en matière de droit du travail et de principes de régulation, a la plus grande tradition et la plus grande culture.

Par ailleurs, l'Europe aujourd'hui n'est plus l'ultime frontière sociale et il faut prolonger l'effort de régulation sociale du marché européen vers le marché mondial. Le marché européen n'est plus un marché protégé, ce que nos concitoyens ont parfois du mal à comprendre. Il s'insère dans un marché mondial. Des voies doivent être explorées avec plus de vigueur, comme la promotion et la rénovation de normes internationales du travail, d'organisations internationales du travail.

Je voudrais mentionner un exemple encore assez peu connu car très récent, dans lequel la France, en présidant la commission, a joué un rôle tout à fait essentiel : il s'agit de la convention du travail maritime, qui a été adoptée en février dernier à Genève et qui crée un cadre global pour la protection de plus d'un million de marins dans le monde. C'est un des secteurs les plus mondialisés qui soient. C'est un sujet majeur, qui va d'ailleurs s'appliquer également aux pays n'ayant pas adopté la convention, sous réserve d'un pourcentage minimal de pays l'ayant adoptée. Un certain nombre de pavillons de complaisance - je ne citerai pas les États mais vous les avez tous en tête - seront dans l'obligation d'aborder notamment les ports des pays développés et de subir des contrôles qui permettront d'imposer des normes sociales d'abord de respect et de dignité pour les marins et les travailleurs embarqués sur ces navires et qui, en même temps, seront une forme de régulation d'un dumping que nous connaissons par trop.

La deuxième voie est celle d'une coordination renforcée des institutions internationales, pour les inciter à promouvoir ces normes dans leurs domaines de compétence, en veillant à ce qu'aucun aspect de leur politique ou programme ne fasse obstacle à leur application, ce qui est loin d'être le cas actuellement : il faut que nous « imbibions » de la dimension sociale de la

mondialisation l'ensemble des grandes organisations mondialisées, qu'elles soient à caractère d'organisation des marchés ou à caractère financier ou monétaire, si nous voulons progresser dans cette dimension sociale de la mondialisation. Enfin, nous devons être attentifs à ce qui se fait au sein d'entreprises à dimension mondiale, en matière de responsabilité sociale ou au travers des accords cadres internationaux négociés avec les fédérations syndicales internationales. Certes, il s'agit encore d'ébauches s'inscrivant dans des démarches volontaires, mais elles sont de moins en moins isolées.

Voilà, Mesdames et Messieurs, quelques-uns des enjeux auxquels est confronté le droit social, pris dans une nécessité de modernisation et d'adaptation avec la réalité économique de notre pays. Il me semble que le droit social doit aujourd'hui faire face aux enjeux de l'harmonisation européenne, mais aussi aux enjeux de la mondialisation. Sans aucun doute, notre pays fut parmi les premiers, mais il ne fut pas le seul. Nous avons parfois une propension à imaginer que nous avons été les seuls créateurs du monde. Puisque nous fêtons le centenaire du ministère, puisque nous avons 150 ans d'histoire sociale derrière nous, il me paraît tout à fait essentiel que nous ne soyons pas nostalgiques de cette dimension passée du droit social, mais que nous l'adaptions en le faisant vivre.

Voilà pourquoi, tout en sacralisant les valeurs fondamentales, il ne faut pas faire d'un code une sacralisation : cela nous empêcherait de progresser et de protéger des valeurs auxquelles nous croyons pour aujourd'hui et pour demain, au-delà même de nos frontières. Je vous remercie de votre attention.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

De la salle

Monsieur le ministre, Monsieur le Président, bonsoir. J'ai écouté et entendu votre conclusion sur le colloque. Ma question sera brûlante d'actualité, je m'en excuse. Pour reprendre le concept de « société fluide » qui apparaît de plus en plus, à l'heure actuelle, dans le débat, vous avez cité la dimension sociale de la mondialisation. Je ne sais pas trop ce que c'est, j'ai un peu de mal à voir quelle est la part sociale de la mondialisation. Vous avez aussi parlé de l'importance du dialogue social avant les négociations et pour influencer le rôle du législateur. Je me demandais si, dans le contexte présent, la modernisation ou la modification des droits du travail dans le but de l'adapter à la modernité, n'avait pas amené une confusion entre la flexibilité et la précarité et s'il y a véritablement une différence entre ces deux termes. Si cette différence est reconnue à l'heure actuelle, quelles sont les garanties sociales que la loi pourrait mettre en place pour permettre, dans le cadre d'un changement de législation, de rester dans une idée de flexibilité, sans tomber dans la précarité ? Merci.

Gérard Larcher

Il faudrait presque 8 heures et beaucoup d'humilité pour répondre à cela. J'ai été frappé par deux articles de *La Croix* écrits par un sociologue, Bernard Perret, qui faisait une analyse assez intéressante qui m'a marquée, parce qu'on est chacun construit avec ses propres histoires et son propre cheminement. Pour lui, depuis 30 ans, nous avons inventé un système de protection de l'emploi, dans notre pays, au point qu'on a cru, à un moment, qu'on pouvait interdire de licencier.

Je ne pense pas qu'on l'ait fait d'une manière malhonnête. Je crois que l'on a sincèrement pensé cela. Ce système, en fait, a protégé les « protégés » et nous a conduits à précariser deux classes d'âge de notre population active. La première de ces classes d'âge est celle des seniors. Nous avons cru collectivement qu'ils étaient la meilleure variable d'ajustement de nos plans sociaux. Les préretraites, jusqu'en 2003, ont été une variable entre les mains du ministre du Travail, qui a oscillé chaque année entre 50 000 et 80 000 financements par la collectivité nationale de dispositifs de dégageant des entreprises, c'est-à-dire que nous avons conduit une classe d'âge à sortir de l'activité, en la finançant. D'un autre côté, on a précarisé la classe d'âge des moins de 25 ans, en ayant un système qui retarde l'entrée dans le monde du travail. Même l'université a été l'alliée de ce système : les abus de stages sont commis par les entreprises, mais parfois aussi par l'université ; un certain nombre de chaires y voient le moyen de faire perdurer des étudiants. Dans l'enquête que le ministère a conduite avec les inspecteurs généraux, nous voyons que les torts sont assez largement partagés.

Je suis né en 1949, j'appartiens à la génération qui a des enfants entre 20 et 25 ans. Nous voyons bien que la génération d'aujourd'hui est beaucoup moins bien traitée que ne l'était la mienne, naturellement dans un contexte de croissance plus fort, où l'on avait imaginé le mythe de la relève, vieux mythe de notre histoire. Le monde du travail ne ressemble plus à celui de mon grand-père, petit industriel textile en Normandie qui, d'après les livres de l'entreprise, avait des salariés qui entraient à 13 ou 14 ans, puisque l'obligation scolaire a été reculée, et qui en sortaient à 65 ans, quand leur santé le leur permettait, parce que nous avons à la fois une absence de santé au travail et une faible espérance de vie. L'effectif était stable à 75 % au cours de la carrière professionnelle.

Ce monde-là a changé, la garantie dans l'emploi a progressivement disparu depuis 20 ans. Face à cette flexibilité, la judiciarisation de la difficulté de licencier n'est pas une réponse satisfaisante parce que cela nous a conduits, finalement, à perdre des emplois, à complexifier les rapports du travail et à les judiciariser. La réponse se trouve dans la formation, dans la mobilité, y compris dans le logement. Nous sommes une société très peu mobile parce que nous sommes d'abord une société marquée par le profond héritage de la ruralité et que les ruraux sont attachés à la ferme. Je suis un arrière-petit-fils de rural : l'espace du territoire, de quelques hectares en Normandie, faisait partie de l'espace vital dans lequel la famille était construite.

La réponse vis-à-vis de la précarité, au-delà de la formation tout au long de la vie, c'est de faire en sorte que la période où l'on change d'entreprise ou de métier ne soit plus une période de « drame absolu ». Le premier des dispositifs que nous avons essayé de mettre en place s'appelle la convention de reclassement personnalisé. Elle est imparfaite parce que, tant que nous n'aurons pas remis totalement à plat notre système de régime d'assurance-chômage, les éléments de réponse à la précarité seront insuffisants. Il faut avoir le courage de dire les choses : notre système favorise des processus d'exclusion, par rapport à un régime qui ne peut pas accueillir tout le monde. Je vous rappelle que les cadres consomment à eux seuls 30 % du régime d'assurance chômage. La deuxième réponse tient dans le contrat de transition professionnelle que nous allons mettre en place. Au lieu de replacer les personnes à la « case chômage », il s'agit de les accompagner pour les préparer aux mutations économiques, à la revitalisation des bassins d'emploi.

Par rapport à l'actualité et au contrat nouvelle embauche, nous n'avons pas un recul suffisant pour savoir si la construction de l'accompagnement, grâce notamment à l'indemnité de cessation de contrat et à la mise en place de la convention de reclassement personnalisé, expressément présente dans le contrat nouvelle embauche, suffira à résorber la précarité. Je pense pour ma part qu'il va falloir construire d'autres sécurités. Nous ne sommes qu'au début d'un processus de construction. Il faut qu'on y réfléchisse avec les partenaires sociaux et qu'on le construise avec eux. Je disais tout à l'heure que le texte sur les mutations économiques avait été le fruit de l'échec du dialogue des partenaires sociaux entre eux. En revanche, la convention de reclassement personnalisé est le fruit d'un dialogue entre le gouvernement et les partenaires

sociaux : le gouvernement a mis en place la convention de reclassement personnalisé et a confié aux partenaires sociaux le soin de construire cette convention. Les partenaires sociaux ont également adopté le principe du contrat de transition professionnelle.

Voilà pourquoi je pense que nous avons encore à définir ensemble cette dimension. Les pays qui ont instauré une sécurisation des parcours professionnels l'ont construite depuis longtemps, pour un certain nombre d'entre eux, en y mettant des moyens, mais en les répartissant différemment par rapport à nous : nous avons mis beaucoup d'argent dans le maintien des emplois existants, nous avons assez peu investi vers les nouveaux emplois et vers l'accompagnement des hommes et des femmes. Voilà une réflexion qui mériterait d'être poursuivie, car j'ai bien le sentiment d'être à la fois imprécis, de ne faire qu'ouvrir quelques pistes et de ne pas les refermer.

De la salle

Monsieur le ministre, Monsieur le Président, ma question sera brève : les conférences de ce colloque ont démontré toute l'importance et la pertinence du débat parlementaire dans la discussion et l'adoption des lois sociales. L'utilisation d'une procédure comme le 49-3 par votre gouvernement, procédure limitant le débat et réduisant le travail parlementaire, ne contredit-elle pas cette appréciation issue des travaux exposés aujourd'hui ? Je vous remercie.

Gérard Larcher

J'ai été parlementaire pendant 18 ans. J'ai été, dans cette maison, successivement vice-président, pendant 5 ans, et président de la commission des Affaires économiques. L'avantage du Sénat est qu'il n'y a pas de 49-3. Le débat sur la loi sur l'égalité des chances, en durant près de 100 heures - dont j'ai dû en assurer 94 à moi seul, je vous renvoie au JO - a démontré que le débat parlementaire était fondamental.

Le 49-3 a été prévu dans la Constitution de la V^e République pour éviter les détournements et les abus du débat parlementaire dont la IV^e République s'était fait une spécialité. La III^e République l'avait pas mal cultivé également, au point qu'elle fut parfois dans l'incapacité de prendre un certain nombre de décisions dont le pays aurait eu besoin, à des moments dramatiques, dans le domaine de la politique étrangère et dans la politique de défense. Pour moi, vétérinaire, le 49-3 est un « remède de cheval » qui ne correspond pas à ma vision du débat parlementaire. Pour revenir à l'actualité, l'amendement 3 bis qui portait création du contrat première embauche n'a pas fait l'objet d'un 49-3, mais a fait l'objet, à lui seul, de 20 heures de débat à l'Assemblée Nationale. Le sujet qui fait débat dans le pays, aujourd'hui, n'a donc pas fait l'objet d'un 49-3, mais a fait l'objet d'un double débat parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat. Pourtant, la dimension de la discrimination n'a pas fait

l'objet d'un double débat. Si cela avait été le cas, il aurait été rappelé que, comme dans les Pyrénées, la vérité et l'erreur se trouvent des deux côtés et qu'il faut se souvenir que la part de la négociation entre les partenaires sociaux doit être respectée par le législateur et inversement.

CLÔTURE DE LA JOURNÉE

Jean Garrigues

Je n'ai plus qu'à vous remercier. Je crois que l'un des aspects qui a été soulevé sur l'articulation entre le débat social et le débat politique est une donnée fondamentale du problème. Nous n'avons pas le temps d'en parler, mais il est évident que ce qui se traduit aujourd'hui dans la société française dépasse très largement le CPE et que le CPE est le symptôme d'une crise beaucoup plus profonde. Il est certain que le débat parlementaire et le Parlement ont beaucoup à faire dans la résolution de cette crise, mais ce n'était pas l'objet du débat avec le ministre. Je vous remercie et j'espère que vous reviendrez l'année prochaine pour le prochain débat du Comité d'Histoire Parlementaire et Politique. Merci et au revoir.