

LES CAHIERS DU COMITÉ D'HISTOIRE

Hommage à Michel LUCAS

**Cahier n°19
Décembre 2015**

**Comité d'histoire des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle**

En application du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
Paris 2014
ISSN n°1628-2663



CHATEFP, 2004

SOMMAIRE

Editorial , par Béatrice BUGUET-DEGLETAGNE, inspectrice générale des affaires sociales	page 7
Biographie	page 11
Quelques photos en souvenir de Michel LUCAS	page 13
En hommage à Michel LUCAS	page 23
Pierre BOISSIER, inspecteur général des affaires sociales, Chef de l'IGAS	page 25
Yves CARCENAC, inspecteur général honoraire des affaires sociales	page 27
Patrick FRIDENSON, directeur d'études à l'EHESS	page 29
Nicole LEJEUNE, directrice adjointe du travail honoraire	page 33
Daniel LENOIR, inspecteur général honoraire des affaires sociales	page 35
SMIGAS	page 39
Michel LUCAS, Chef de l'IGAS	page 41
- Mon bilan ? La fusion réelle de l'IGAS (Echanges santé-social, n°70, juin 1993)	page 43
- Liste (non exhaustive) des rapports rédigés par Michel LUCAS	page 53
- Rapport sur la soirée de départ de Michel LUCAS (Igas info, 19 mars 1993)	page 55
Discours et préfaces de Michel LUCAS, président du CHATEFP	page 73
- Introduction de l'ouvrage réalisé lors de la célébration du ministère du travail : « Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du travail : 1906-2006 »	page 75
- Discours prononcé lors de la conférence-débat du 14 octobre 2009 sur « Hygiène, sécurité et santé au travail : de la fatalité à la prévention »	page 81
- Discours prononcé lors de la journée d'études du 10 décembre 2010 consacrée à la célébration du Centenaire du code du travail	page 83
- Préface du Cahier numéro 17 consacré à la journée d'études du 10 juin 2013 sur « l'égalité d'emploi hommes/ femmes et la « fabrique du droit »	page 85

Quelques écrits parmi d'autres

page 87

- « Quelle compensation ? (Ou la solitude du régime de base) » (*Droit social*, n°3, mars 1975) page 89
- Santé et sécurité, un ministère en mouvement par Michel LUCAS et Dominique CECCALDI (*Revue française des Affaires sociales*, n°4/ n° spécial, oct.- déc. 1980) page 101
- Le temps partiel, objet de négociation (*Droit social*, n°7-8, juillet-août 1981) page 121
- Décentralisation et protection sociale (*Echanges et projets*, n°39, septembre 1984) page 131
- Les enjeux de la protection sociale complémentaire (*Droit social*, n°4, avril 1986) page 137
- Problématique pour un renouveau des solidarités (*Echanges et projets*, n°59-60, mars 1990) page 145
- Le SIDA nous a fait prendre conscience de l'importance de l'accompagnement (*Le journal du SIDA*, n°111, décembre 1998) page 151

Publications du CHATEFP

page 155

Editorial

Michel LUCAS nous a quittés le 27 janvier 2015, et la force des hommages qui se sont spontanément exprimés, au premier plan ou dans la discrétion, frappe.

Même si elle s'inscrit dans la ligne d'une reconnaissance marquée par de hautes distinctions républicaines, elle pourrait surprendre ; Michel LUCAS a été, pour ses fonctions les plus connues, le chef de l'une des inspections générales de l'Etat, plus tard le président d'une association - aujourd'hui fondation - reconnue d'utilité publique : un beau parcours, qui ne suffit pas cependant à évoquer une personnalité très riche et une vie consacrée au service public.

Les témoignages rendent avant tout hommage à une attitude qui a forgé l'action et permis les choix, une attitude qui peut peut-être se résumer par les mots courage, cohérence et détermination.

Les témoignages parlent de courage.

On a retenu surtout de lui, écrit Daniel LENOIR en précisant que l'empreinte de Michel LUCAS a marqué, de même, bien d'autres sujets, son rapport sur l'affaire du sang contaminé et son action pour révéler le scandale de l'ARC. Ce n'est pas un hasard.

L'affaire du sang contaminé est un très lourd dossier de santé publique, domaine qui concerne chacun au plus près car il touche à la vie même ; et c'est un dossier qui a posé de façon particulièrement visible la question de la responsabilité, laquelle est cependant une constante. Quelles responsabilités dans le dossier de l'amiante, alors qu'il s'est écoulé *un siècle* entre les premiers signalements de la dangerosité de la poussière d'amiante, en 1898, et l'interdiction par l'Union européenne puis plus tard encore par la France de toutes les formes d'amiante, en 1998-99 ; quelles responsabilités dans le dossier de l'hormone de croissance, dans celui du Médiateur, et dans d'autres. Face à de tels sujets il faut, le plus rapidement possible et à tous niveaux, du professionnalisme et du courage pour prévenir les dommages ou éviter qu'ils ne perdurent, car la santé est, comme tout objet de décision, au cœur d'intérêts contraires, certains puissamment organisés. « On m'a soutenu lors du procès du sang contaminé qu'il n'était pas possible de prévenir le ministre du danger, qu'on ne voyait pas un ministre comme cela » a dit Michel LUCAS. « Si. On peut toujours informer un ministre. »

Depuis une inspection générale, il y faut une indépendance de plume que Michel LUCAS revendiquait et s'attachait à assurer, indépendance garantissant que sont apportés tous les éléments d'appréciation, « y compris ceux susceptibles de déplaire ». Il y faut aussi une indépendance d'organisation : la première condition pour que les éléments d'appréciation soient apportés est en effet qu'ils soient recherchés, que l'évaluation soit menée. Dans la limite naturellement des forces d'inspection disponibles, Michel LUCAS n'a pas hésité à proposer des sujets d'investigation et a noté que ceux-ci n'ont jamais été refusés. C'est la responsabilité de la direction d'une inspection générale, institutionnalisée aujourd'hui dans le programme de travail de l'IGAS.

L'action menée pour révéler le scandale de l'ARC a d'autres raisons de marquer. Dès 1990, après avoir mis à jour l'emprise du président de l'ARC sur une affectation partielle des crédits de recherche, l'inspection générale a mené une enquête sur l'association et ses sous-traitants. Le président-fondateur de l'ARC a tenté d'invalider l'utilisation judiciaire des constats de

l'IGAS au motif que l'inspection générale n'aurait pas de compétence spécifique en la matière, comme il a tenté ultérieurement et sur d'autres points de contester la compétence de la Cour des comptes. L'action résolue de Michel LUCAS, avant que la Cour des comptes ne se saisisse à son tour du dossier en 1993 et qu'un juge d'instruction soit désigné en 1996, a été le premier fondement de la loi votée cette même année et qui a conféré à l'IGAS une compétence de contrôle, parallèle à celle de la Cour, de l'utilisation des fonds collectés par appel à la générosité publique. Ce contrôle sert l'une des formes importantes de la cohésion sociale, soudée par la possibilité de mutualiser des apports dans un cadre en principe de confiance ; le rôle de la puissance publique est de contribuer à garantir que l'utilisation des fonds est conforme à la communication adressée aux donateurs et de faire barrage aux abus, pour certains massifs et s'accompagnant dans certains cas, au surplus, de détournements de fonds publics. Les incitations au silence ou tout simplement l'inertie sont parfois très fortes, Michel LUCAS a pour autant eu le courage, qui était de sa responsabilité, de dire et d'agir. Acceptant à partir de 1996 la présidence de l'ARC, il a continué à œuvrer au rétablissement de la confiance, en redressant les comptes de cette association dont l'utilité publique avait été réduite à un trompe-l'œil.

Les témoignages évoquent la cohérence et la détermination.

Chef de l'inspection générale des affaires sociales de 1982 à 1993, Michel LUCAS a forgé une véritable cohérence à partir de ce qui aurait pu rester, comme c'est parfois le cas, une juxtaposition de services. Il a œuvré plus largement pour la cohérence institutionnelle, s'opposant à la création d'un conseil général des hôpitaux qui aurait interféré avec l'une des compétences de l'IGAS, travaillant à la résorption des écarts de statuts devenus sans objet avec les deux autres inspections générales interministérielles, qui recrutent comme l'IGAS à la sortie de l'ENA. Il a combattu pour cela des résistances non fondées sur la qualité respective de ces services, qui partagent le même métier et se retrouvent fréquemment au sein de missions communes.

Les témoignages évoquent, cachés derrière des piles parfois éparées de documentation, la réelle rigueur qu'il a su progressivement imposer, sa lucidité, l'intransigeance de ses convictions républicaines, son sens de la stratégie aussi, avec ce que les Grecs appelaient le *kairos*, ce sens de l'occasion dont certains philosophes font la condition nécessaire de l'acte moral. Un ensemble mis au service de ses combats pour la justice et pour la vérité, et décliné, écrit l'actuel chef de l'IGAS à propos du rôle de Michel LUCAS dans l'affaire du sang contaminé, en « un subtil équilibre entre le devoir de réserve et le devoir d'alerte du fonctionnaire, équilibre qui traduit cette double loyauté : à l'égard de l'exécutif et à l'égard de nos concitoyens ». Michel LUCAS avait compris aussi la nécessité du faire-savoir et celle de la communication.

Michel LUCAS s'intéressait à l'histoire et s'est investi, entre autres activités post-professionnelles, dans la présidence du CHATEFP, mais sa propre histoire ne se limite pas au passé. Les enjeux mêmes sont-ils si différents aujourd'hui ? Plaidant pour une cohérence institutionnelle accrue, le rapport remis au Premier ministre en octobre 2013 par Bernard PECHEUR souligne la nécessité de relancer la politique de fusion des corps, de façon pragmatique et en privilégiant les corps dont les règles statutaires sont déjà en grande partie communes. Le respect de la confiance dans l'utilisation de la générosité publique requiert maintenant comme hier l'investissement des décideurs, pour adapter des textes incomplets ou divergents et faire cesser quand il le faut les agissements d'administrateurs méprisants de leur mandat. Enfin et surtout, que ce soit dans le domaine de la santé publique ou dans d'autres, le

courage reste plus que jamais requis au service de nombreux dossiers sensibles. Il est indispensable, aujourd'hui aussi, de définir et de savoir garder le cap.

Michel LUCAS se montrait parfois malicieux et l'on aimerait que sa disparition ne soit qu'une facétie, mais faisons qu'il n'ait pas tout à fait disparu, puisqu'il croyait en la valeur de l'exemplarité. Un regard sur la photographie que le Comité d'histoire a choisi de faire figurer en tête de ce cahier ; Michel LUCAS était ce qu'il attendait probablement que chacun soit : un homme debout.

Béatrice BUGUET-DEGLETAGNE
Inspectrice générale des affaires sociales

Biographie de Michel LUCAS



Date de naissance : 21 février 1928

Lieu de naissance : Guingamp (Côte d'Armor)

Etudes

- Titulaire d'un diplôme d'études supérieures de droit public
- Titulaire d'un diplôme d'études supérieures d'économie politique

Carrière

1952/1959 : inspecteur du travail et de la protection sociale agricole

1959/1961 : inspecteur du contrôle général de la Mutualité sociale agricole au ministère de l'Agriculture

1961/1967 : inspecteur à l'Inspection générale de la sécurité sociale

1967/1977 : inspecteur à l'Inspection générale des affaires sociales

1974/1982 : chargé d'enseignement de politique et de législation sociale à l'Université Paris X-Nanterre

1977 : promu inspecteur général des affaires sociales

1978/1982 : nommé adjoint au chef de l'Inspection générale des affaires sociales

1978/1983 : rapporteur pour le comité de réforme de l'entreprise et du groupe de travail concernant la médecine de groupe

1981/1982 : nommé conseiller auprès du ministre de la solidarité nationale en vue de suivre l'ensemble des questions relatives au fonctionnement des organismes de sécurité sociale

1982/1993 : Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

1986/1988 : chargé d'enseignement de politique et de législation sociale à l'Université Paris II-Assas

1989/1992 : co-animateur du projet d'administration du ministère des affaires sociales et de celui des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

1992/1993 : administrateur de l'Ecole nationale d'administration

1993/2002 : président de la commission technique d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technique

1993/2003 : administrateur et secrétaire du conseil d'administration de l'Association nationale pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

1996/2005 : président de l'Association pour la recherche sur le cancer

1997/2006 : membre de la commission de Surveillance de la Prévoyance Sociale de la C.I.PRE.S (conférence interafricaine pour la prévoyance sociale)

2000 : désigné président du jury du concours de recrutement des Inspecteurs de la C.I.PRE.S.

2002/2015 : président du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Date de décès : 27 janvier 2015

Lieu de décès : Paris

Décorations

Commandeur de la Légion d'Honneur

Grand Officier de l'Ordre national du Mérite

Chevalier du Mérite agricole

**Quelques photos en
souvenirs de
Michel Lucas**



CHATEFP, 2004



CHATEFP, 2004



CIPRES, février 2004



Portrait (2006)



Journée d'étude sur la codification du Code du travail, 2010



CIPRES (date inconnue)



Président de l'ARC
Date inconnue



Remise des insignes de Grand Officier de l'Ordre national du Mérite par le Président de la République le 4 décembre 2013

En hommage à Michel Lucas

L'Etat garant, l'Etat exemplaire

Michel LUCAS a intégré l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 1967, prenant la direction de ce service en 1982. Il y est resté 11 ans. Il a, au cours de cette période, véritablement fondé l'IGAS à partir de plusieurs corps d'inspection administratifs, posant les bases de ses méthodes de travail et de son indépendance.

Durant toute sa carrière professionnelle, Michel LUCAS a défendu la cause publique, et plus particulièrement l'importance de la fonction de contrôle au sein de l'État. C'était un véritable inspecteur, dans le meilleur sens de ce terme, qui se passionnait toujours pour les conclusions des contrôles confiés à l'Inspection. Il incarnait la double exigence de l'État garant et de l'État exemplaire.

Sa discrétion, son sérieux, son goût pour l'analyse, pour observer, démonter les rouages, comprendre, il a su la faire partager à des générations d'inspecteurs, en faisant ce qui aujourd'hui est la première valeur professionnelle de l'IGAS.

C'est à lui également que l'IGAS doit sa tradition d'indépendance. Il rappelait toujours que le travail de l'Inspection générale est d'aider le ministre, quel qu'il soit, dans sa prise de décision. Pour lui les inspecteurs enquêtent, sont maîtres de leurs conclusions qu'ils transmettent au ministre. Lors de l'affaire du sang contaminé, Michel LUCAS avait su trouver ce subtil équilibre entre le devoir de réserve et le devoir d'alerte du fonctionnaire, équilibre qui traduit cette double loyauté : à l'égard de l'exécutif et à l'égard de nos concitoyens.

C'est à Michel LUCAS que l'IGAS doit sa notoriété, ce privilège d'être un des rares services d'administration centrale connu du grand public pour son devoir d'alerte et sa contribution au débat social.

Michel LUCAS a continué à montrer le chemin en prenant la direction de l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC) en 1996. Il avait alors dit : « Si j'avais refusé, les gens auraient dit : pour faire des critiques il est très fort mais lorsqu'il s'agit de se retrousser les manches il se défile ». Ce sont des allers-retours entre les fonctions opérationnelles et d'inspection qui sont de mise à l'IGAS et qui sont aussi un garant de la crédibilité des propositions de ce service.

Michel LUCAS n'était pas qu'un fonctionnaire, c'était aussi un homme d'exception.

J'ai fait partie de ceux que l'on appelle : « la génération LUCAS ». Comme à tant d'autres il m'a appris à aimer cette fonction d'inspection. Il savait susciter l'attachement à la chose publique, la volonté de servir l'État républicain issu de notre histoire. Il savait faire comprendre l'importance des questions sociales, de cette protection sociale aujourd'hui décriée par certains mais qui constitue un ciment précieux de notre société dans les périodes de crise.

Avec mon camarade de la promotion « Denis Diderot » de l'ENA, nous nous souvenons de ce soir de juin dans le bureau de Michel LUCAS, à notre arrivée à l'IGAS en 1986. Le chef disparaissait quasiment derrière des piles de documents présents sur le bureau comme une montagne infranchissable ; un mur de pièces justificatives et de documents. Les ciseaux encore à la main d'une précédente découpe minutieuse d'articles, il avait parcouru d'un geste ample tous ces rapports au sol, sur votre bureau, dans les bibliothèques en nous disant "Vous

voyez dans tous ces rapports les ministres savent ce qu'ils ont à faire, tout est écrit, à eux d'en décider".

Michel LUCAS nous donne aujourd'hui, par l'évocation de son exemple, l'occasion de nous rappeler que la liberté, l'égalité, la fraternité ne sont pas que de simples mots mais le ciment de notre société.

Pierre BOISSIER,
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
Hommage prononcé lors de la cérémonie du 4 février 2015 au cimetière du Père Lachaise

En hommage à Michel LUCAS

La dernière fois que j'ai rencontré Michel LUCAS en tête-à-tête, c'était en mai 2013. Chez lui, rue Mademoiselle. Il voulait préparer sa succession à la présidence du Comité d'Histoire. Avec les ans, son corps s'était tassé mais pas son énergie, et sa curiosité d'esprit demeurait celle que je lui avais toujours connue.

Nous avons parlé de notre passion commune pour l'Histoire. Celle de la République et celle de nos administrations sociales. J'ai évoqué la publication de mon roman historique *Les tilleuls du Champ-de-Mars*, dont l'action se déroule en 1944 aux abords de l'îlot Fontenoy. Quelques années plus tôt, dans le cadre de la préparation du Centenaire du ministère du Travail, nous avons travaillé ensemble, avec Dominique GUYOT, à élucider certains épisodes de la Résistance au ministère. Notamment le sabotage du fichier central du S.T.O, le 25 février 1944.

Et puis sont remontés à la surface quelques souvenirs communs. Et d'abord les circonstances de la création de la DAGEMO, dans laquelle il avait joué un rôle majeur. Chargé de préparer l'opération en juin 1989, je n'ignorais rien des résistances plus ou moins larvées de ceux qui, ne voulant y voir qu'une « partition de la DAGPB », s'opposaient à la mise en place d'une direction de moyens propre au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Pour sortir de l'impasse, je suggérai la constitution d'un groupe de travail mixte DAGPB / DAG Travail, présidé par le chef de l'IGAS. Sous la houlette débonnaire de Michel LUCAS, cette instance permit d'approfondir les quatre grands dossiers que nous avons définis : les personnels ; les locaux ; les crédits ; les textes.

Dans cette affaire, il déploya de grands talents de diplomate, allant jusqu'à nous inviter dans un bon restaurant, le DAGPB de l'époque et moi-même, pour déminer les litiges les plus épineux. Les ministres attendaient son rapport afin de rendre les derniers arbitrages sur les attributions et les moyens respectifs des deux directions, mais ce rapport tardait à sortir. J'appelais Michel LUCAS pour savoir où il en était ; invariablement, il me promettait de le rédiger le week-end prochain ! Il est vrai qu'à la même époque, il conduisait l'une des grandes réformes de sa carrière professionnelle : la fusion des inspections générales, avec l'ambition de faire de l'IGAS une institution comparable, dans le champ sanitaire et social, à l'Inspection générale des Finances dans le domaine économique et financier.

Quelques années plus tard, Michel LUCAS m'accueillit à l'IGAS et m'apprit à faire des rapports rigoureux sur des sujets complexes. Nous nous retrouvâmes ensuite au sein du conseil d'administration de l'AGEFIPH, qui s'occupe de l'emploi des travailleurs handicapés, en qualité de « personnalités qualifiées désignées par l'Etat ». Côtéant des partenaires sociaux et des responsables associatifs, nous intervenions de concert avec le souci de faciliter les relations entre cette association et le ministère. A la sortie d'une réunion, notre ami m'informa de sa prochaine nomination à la présidence de l'ARC. Pour lui, qui avait été à l'origine des révélations sur les curieuses pratiques de Crozumarie, cette décision ministérielle avait la saveur d'une revanche ; mais il mesurait le courage qu'il lui faudrait pour renouveler entièrement le conseil d'administration de l'ARC et pour redresser les comptes de l'organisme, après ce scandale qui avait trompé la confiance de ses donateurs. Je n'étais pas inquiet : de courage, Michel LUCAS n'en a jamais manqué.

Quand disparaît un fonctionnaire de cette dimension, il faut se remémorer ses combats pour la justice et pour la vérité. Garder en mémoire son humanité. Son ouverture aux autres.

L'intransigeance de ses convictions républicaines. Et l'acuité de son regard, attentif, volontiers narquois, mais qui s'assombrissait soudain s'il s'agissait de dénoncer une imposture ou quelque inqualifiable turpitude.

Yves CARCENAC,
Inspecteur général honoraire des affaires sociales, écrivain,
Membre du Comité d'histoire
5 mars 2015

LA FLAMME DE MICHEL LUCAS

Je ne connaissais pas Michel LUCAS avant qu'il n'arrive à la présidence du Comité d'histoire des administrations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP) en 2002. A vrai dire, il était temps et cela a été le premier mérite de Michel LUCAS. Le Comité avait été créé en 1996. Sa naissance avait été entourée de beaucoup d'espoirs. La nouvelle histoire de l'Etat déjà en plein essor faisait désirer une histoire du ministère lui-même qui aille au-delà de celle des origines (l'Inspection du Travail, l'Office du Travail) puis des débuts du ministère. Et historiens, sociologues, juristes se trouvaient pour la première fois rassemblés dans un lieu commun avec les praticiens du ministère. Or la mayonnaise n'avait pas vraiment réussi à prendre. Depuis 1996, il y avait eu un excellent inventaire des travaux existants et des initiatives isolées, il n'y avait pas de cap. Et les relations entre le Comité et le ministère étaient plutôt faibles. On pouvait se demander si le Comité ne courait pas le risque de s'éteindre.

Pourquoi Michel LUCAS a-t-il réussi à ranimer la flamme ?

Il avait le prestige de celui qui, au terme de 12 années d'efforts, avait réussi à faire la lumière sur la terrible affaire de l'Association pour la Recherche sur le Cancer : un homme de courage, de vérité et de reconstruction. Les universitaires et chercheurs ont été impressionnés qu'un homme de ce calibre et de cette réputation passe une partie de son temps à s'occuper, avec eux, d'histoire du travail, et y mette la passion et la rigueur qu'on savait être les siennes. Dès la première séance qu'il a présidée il régnait non seulement la confiance mais aussi la certitude que les réalisations allaient suivre activement et qu'il y aurait de la régularité dans les travaux et les publications.

Il connaissait comme sa poche le ministère, son administration centrale comme ses services extérieurs, ses partenaires sociaux, ses alliés et ses ennemis, et était en réflexion permanente non seulement sur les évolutions en cours de la société française mais encore sur leur insertion dans le vaste monde, sur la justice sociale et sur les inégalités, sur l'emploi, le chômage et l'exclusion, et sur la formation. Donc il pouvait faire face à une évolution qui commençait et s'est accélérée : l'infamale rotation des ministres du Travail, même sans alternance politique, et maintenir ou renouer les contacts nécessaires avec les ministres, les cabinets, les directeurs successifs pour obtenir les financements et les soutiens indispensables à l'action du Comité. En même temps les petits sujets ou les points de détail étaient replacés par lui, recadrés dans un dessein plus large, même s'il ne l'exprimait pas toujours.

Il montrait sans fard une passion pour l'histoire du travail et, indissolublement, du ministère. On sentait en lui l'homme qui avait fait des études de droit public et qui considérait toujours le droit non pas comme une technique de relations entre personnes et groupes, mais comme l'expression possible de valeurs majeures. Par expérience il savait qu'une vision historique du travail devait aller plus loin que les hommes et femmes et leurs choix politiques, syndicaux ou gestionnaires et qu'il est tout autant nécessaire de comprendre les institutions et leur culture, mais aussi de mesurer leur impact à l'aune des attentes au sein de la société civile, et d'apprécier ce qu'il faut pour faire un compromis, pour affronter un conflit et pour imposer un changement. Cela l'amenait dans les réunions d'une part à exprimer des propositions personnelles ou à rappeler qu'il y avait des commémorations à ne pas manquer, d'autre part à écouter avec une vraie curiosité les idées des universitaires et chercheurs en recherchant à la fois la faisabilité et la convergence maximale, quitte à y revenir une autre fois, puis à négocier patiemment avec le ministère pour faire valider les projets de colloques. Il était aussi attentif

au renouvellement des générations, et au cours de ses 13 années à la tête du Comité il avait régulièrement obtenu son ouverture à de plus jeunes. Exigeant, il l'était autant envers les auteurs de manuscrits qui voulaient être publiés avec le soutien du Comité qu'envers les maisons d'édition des publications individuelles ou collectives paraissant avec l'aval du Comité.

L'activité de Michel LUCAS au Comité, secondée par trois secrétaires généraux successifs, laisse un héritage remarquable en termes d'idées lancées, de colloques réalisés, de bulletins et de livres publiés, de présence sur Internet, de rencontres entre personnes de disciplines différentes, entre spécialistes du travail et praticiens des administrations ou des organisations professionnelles, et entre actifs et retraités. Elle a été appréciée internationalement, aussi bien par les universitaires étrangers ayant participé aux initiatives du Comité que dans les recensions des publications soutenues par le Comité qui ont été publiées par les revues du monde entier. Elle a bénéficié aussi des bonnes relations – entente et division du travail – que Michel LUCAS avait su nouer avec le Comité d'histoire de la Sécurité sociale qui, créé sous le patronage de Pierre Laroque, était beaucoup plus ancien (1973).

Trois souvenirs différents me viennent à l'esprit.

Le premier est celui de la préparation et du déroulement du centenaire du ministère du Travail en 2006 (notamment deux grands colloques très différents et un livre de commémoration). Cela n'a pas été de tout repos. Michel LUCAS a soutenu la présence des approches les plus neuves, a contribué à l'existence de débats ouverts, et est parvenu à rectifier le tir quand c'était nécessaire.

Le second souvenir est un déjeuner personnel où il a exposé son projet longuement mûri d'écrire ses mémoires, raison pour laquelle j'avais fait venir Sophie CHAUX, la première historienne qui ait eu accès aux archives de ce que l'on a appelé l'affaire du sang contaminé, affaire qui devait en être un élément central. Il nous disait qu'il avait été constamment mis sous pression par quantité de lobbies et de personnes mises en cause ; et qu'il s'était impliqué bien au-delà de sa mission en cherchant tout ce qui se passait autour. Il avait procédé dans sa tête à une véritable reconstitution au-delà de ce qu'il avait dit dans son rapport ou dans la procédure judiciaire. Mais, alliant rigueur et scrupule, il voulait écrire uniquement des choses vérifiées en consultant les sources. Je pense que personne d'autre que lui n'aurait pu écrire ce que sa santé et en même temps son souci de perfection, de recours aux archives, de consultation des sources dont il avait accumulé toute une série de copies, ne lui ont pas permis de mener à bien.

Le troisième souvenir est celui de ses obsèques le 4 février dans la salle de la Coupole du Père Lachaise. Bien qu'ayant été appelé plusieurs fois par Michel LUCAS à le remplacer pour présider des séances du Comité lors de ses hospitalisations, j'avais toujours eu affaire à un homme très discret sur lui-même, et ce n'est qu'après sa disparition que j'avais appris qu'il avait fait l'objet d'une notice biographique dans le *Dictionnaire biographique* créé par Jean Maitron (notice qui, tout en retraçant ses activités et la majorité de ses engagements collectifs, s'arrête en fait à 1982, quand il est devenu chef de l'IGAS, et ne mentionne pas son action au Club Jean Moulin de 1968 à 1978). Présent dans la foule de ses amis et collaborateurs, aux côtés notamment de Cheikh LO et Norbert OLSZAK, j'ai pu mieux comprendre, par le mur d'images projetées, par les musiques et chansons, par les témoignages de sa famille et de ses proches, beaucoup de choses sur ce qui avait fait la grandeur de cet homme : le courage, le

service de tous, l'importance attachée au social – sans réduction ni au politique ni à l'économique–, l'unité profonde entre la volonté de changement et le désir d'histoire.

Patrick FRIDENSON

Historien, directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, ancien directeur de la revue d'histoire *Le Mouvement Social*
Membre du Comité d'histoire des administrations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle depuis sa fondation

Monsieur LUCAS,

Vous m'avez accueillie le 1^{er} décembre 2005 au sein de la petite équipe du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La période était alors dans cette structure, qui préparait le centenaire du ministère du Travail, très riche et très agitée.

Dans cette agitation, nous avons eu des débuts un peu chaotiques.

Il a fallu apprendre à nous connaître et à nous faire confiance.

Cette confiance née, nous avons travaillé en bonne harmonie.

J'ai appris à apprécier votre rigueur intellectuelle et votre humanisme.

Plus tard, après votre accident, nous avons passé de longs moments à discuter lorsque Cheikh Lo et moi nous vous rendions visite chez vous rue Mademoiselle.

C'étaient des moments privilégiés. Vous nous racontiez vos souvenirs et nous découvriions le parcours du grand serviteur de la République que vous étiez.

Vous nous avez quittés et, comme chantait Gilles SERVAT lors de votre cérémonie d'adieu au Père Lachaise, vous dormez désormais en Bretagne.

Merci Monsieur LUCAS, je ne vous oublierai pas.

Nicole LEJEUNE

Directrice adjointe du travail honoraire

Nous sommes tous les enfants de Michel LUCAS

4 février 2015

Michel LUCAS nous a quittés le 27 janvier et nous l'avons accompagné aujourd'hui, 4 février, pour son dernier voyage. Qui se souvient de lui, à part ceux qui l'ont connu ? J'ai cherché sur la toile ce qu'on avait écrit sur lui. Bien qu'il ait connu nombre de journalistes, je n'ai trouvé qu'un bel article d'Éric FAVEREAU, paru dans Libération en 1996¹, quand, après sa retraite, il avait pris la présidence de l'Arc, qu'il a remis sur ses rails. Il avait été mon maître, (plus encore que mon « chef ») et était devenu mon ami. Nous avons, avec Christine DANIEL, été ses deux adjoints à la tête de l'inspection générale, avant sa retraite en mars 1993. Je n'avais pu le revoir depuis longtemps. Je ne me sens pas en mesure de dresser son portrait mais je voudrais plus modestement, dire à l'occasion de ses obsèques qui ont eu lieu aujourd'hui, ce que nous lui devons ; ce que je lui dois, aussi.

Nous sommes tous les enfants de Michel LUCAS²

Michel LUCAS était un homme discret, un homme secret : il reste plus de traces de ce qu'il a fait que de ce qu'il a été. Il a été membre de l'Igas à partir de 1967 (après avoir été inspecteur des lois sociales en agriculture) et en est devenu le chef en 1982. C'est lui qui a réellement fait de l'Igas l'institution reconnue qu'elle est devenue en achevant la fusion des trois « corps d'inspection » initiaux³, l'inspection générale du travail et de la main d'œuvre dont il était issu, l'inspection générale de la santé publique et l'inspection générale de la Sécurité sociale⁴. Surtout, il a permis, notamment par la composition des missions, d'assurer l'unité de l'inspection générale en faisant travailler ensemble des jeunes (et parfois très jeunes) énarques, des médecins et des pharmaciens, des anciens ministres ou conseillers du prince, des directeurs du travail marqués par la culture de l'inspection du travail, des directeurs de l'action sanitaire et sociale⁵, des directeurs d'hôpitaux, qui ont pu intégrer l'Igas en 1992⁶. Il avait une « certaine idée » du social et de son unité et nous a encouragés, avec Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Dominique MEDA, Anne BOLOT GITLER, Christine DANIEL à sortir un nouveau « Traité du social », mieux nommé « Politiques sociales »⁷ alors que deux d'entre nous étions ses adjoints.

On a retenu surtout de lui son rapport sur l'affaire du sang contaminé et son action pour révéler le scandale de l'Arc. Et c'est vrai qu'il a, à travers les missions sur le sang contaminé, mais aussi sur la maladie de Creutzfeldt Jakob, été à l'origine de la refonte totale de la politique de Santé publique dans les années 90. C'est vrai aussi qu'en se battant pour pouvoir contrôler l'Arc il a, à la fois, permis le contrôle de l'appel à la générosité publique⁸ et incité le monde associatif à s'autoréguler⁹. Mais on ne saurait oublier les autres domaines du « social » dans lesquels l'Igas s'est impliquée pendant son mandat. C'est lui par exemple qui m'a incité à relancer le contrôle de la protection sociale complémentaire, en réinstallant la commission

¹ Le nouvel homme de l'ARC : Michel LUCAS, Libération, 9 mai 1996

² J'ai repris la belle expression de Pierre BOISSIER, l'actuel chef de l'Igas, pour nous annoncer le décès de Michel

³ Si le regroupement fonctionnel de l'Igas a été fait en 1967, le décret créant l'Igas n'est paru qu'en 1990

⁴ Où j'ai été nommé à ma sortie de l'ENA, en 1990.

⁵ Je me souviens de ses agacements quand la presse parlait de l'Igass (inspection générale de l'action sanitaire et sociale) au lieu de l'Igas (inspection générale des affaires sociales)

⁶ Nous n'avons pu trouver une solution pour intégrer des directeurs de caisses de Sécurité sociale

⁷ Politiques sociales, Dalloz, 1994 puis 1997.

⁸ Loi du 7 août 1991

⁹ Avec la création, du comité et de la charte

de contrôle des mutuelles et institutions de prévoyance (présidé à l'époque par André HOLLEAUX).

Il était soucieux d'assurer la couverture de l'ensemble du champ d'activité supervisé par l'Igas, que ce soit par des missions de contrôle, d'appui et d'audit, mais aussi d'évaluation ou de proposition en matière de politique publique, ou que ce soit pour les caisses de Sécurité sociale, les hôpitaux, les associations, les administrations. Il est à l'origine de l'élégant et discret logo de l'Igas qui, avec sa large « ombrelle », exprime bien son souci d'assurer la totalité de ses champs de compétence. Il était également soucieux de la dimension internationale du social¹⁰, il m'a transmis son goût pour l'histoire, spécialement celle du ministère du travail en me désignant pour organiser la manifestation du centenaire de l'inspection du travail. Il a aussi longtemps présidé le comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je lui dois également et nous sommes nombreux à le lui devoir, le respect des règles déontologiques, qui visaient à assurer une distance suffisante vis-à-vis des organismes contrôlés ou accompagnés, pour à la fois garantir notre indépendance, et éviter aussi l'argument d'autorité de l'inspecteur général tout puissant¹¹. Déontologique plus que méthodologique ou juridique, il avait une approche humaniste de cette exigence qui s'appuyait plus sur le talent des hommes et sur leur engagement que sur un encadrement méthodologique détaillé ou sur un cadre juridique précis. Rigoureux sans rigidité, malicieux sans malice, compréhensif sans compromission, je n'ai pas le temps ici d'évoquer toutes les circonstances où il m'a dispensé, discrètement comme toujours, ses leçons de vie. Mais cela se traduisait dans le fonctionnement de l'inspection, dans la composition des missions. Éviter les missions en solitaire, ne pas désigner des personnes ayant traité des thèmes des missions, mélanger les talents et les personnalités en ayant toujours en tête que nos contacts pouvaient se retrouver devant la justice pénale¹², le caractère contradictoire des missions, exiger la vérification de la véracité des faits. Tels étaient ses guides dans l'action. Il avait une conception exigeante de la responsabilité personnelle des dirigeants, et certains l'ont appris à leurs dépens, mais savait aussi que celle-ci s'articule avec des responsabilités collectives qui résultent de l'organisation des systèmes. Ces règles il les appliquait à lui-même avec le temps passé à relire les rapports, ce qui parfois retardait leur diffusion. Il m'a appris que la délégation devait rester associée au contrôle et qu'elle n'exonérait pas le responsable de sa responsabilité. Il m'a appris à conjuguer le souci de la transparence sur l'action publique et la préservation de la confidentialité des investigations ou des travaux préparatoires. Il m'a appris à éviter de confondre mes engagements et mes convictions personnelles, syndicales, politiques ou idéologiques avec mes fonctions de contrôle et plus tard de direction. Il m'a appris à respecter mes interlocuteurs, les responsables du social, quelles que soient leurs orientations, tout en gardant une distance critique vis-à-vis de tous, ce qui est pour eux la garantie de la loyauté. Il m'a appris l'indépendance.

Au moment de l'accompagner pour son dernier départ, et alors que nous n'avons jamais évoqué nos convictions philosophiques ou religieuses respectives (je pense que nous étions l'un et l'autre trop attachés à la laïcité pour nous y autoriser), je ne peux taire le plus

¹⁰ Je l'ai accompagné en 1993 au premier congrès de l'AISS auquel participait l'Igas et il a, avec Christine DANIEL, participé à la création de la commission de contrôle inter-africaine de la prévoyance sociale (CIPRES) : <http://www.lacipres.org>

¹¹ Je pense que c'est pour cela qu'il n'aimait pas la fonction d'évaluation des personnes (par exemple des directeurs de caisses) que l'Igas avait hérité des anciennes inspections

¹² Ainsi la première mission qu'il m'a confiée a été de reprendre un rapport de contrôle d'une association qui concluait, sans le démontrer, à un détournement de fonds.

personnel : il m'a, avec son épouse qui dirigeait l'école des arts appliqués, et qui l'a précédé au Père Lachaise où je l'accompagnerai tout à l'heure, aidé à enterrer mon fils et mes parents, disparus quelques années plus tôt dans un accident de la circulation, en leur construisant une tombe¹³ qui pouvait exprimer ce drame.

Merci Michel.

Daniel LENOIR

Inspecteur général honoraire des affaires sociales

¹³ Son épouse Danielle, dirigeait l'école des arts appliqués. Il m'a proposé de faire un concours pour les jeunes qui terminaient le cycle d'art plastique pour concevoir une tombe et en même temps retrouver le sens perdu de l'art funéraire.

Hommage du syndicat des membres de l'inspection générale des affaires sociales
(SMIGAS)
4 février 2015

Nous étions nombreux ce matin, au Père-Lachaise, autour de Michel LUCAS et de sa famille.

Michel LUCAS : une carrière d'inspecteur commencée comme inspecteur des lois sociales agricoles, puis au contrôle général de la sécurité sociale, devenu inspection générale de la sécurité sociale et « fonctionnellement » fusionné en 1967 avec l'inspection générale de la santé et de la population et les inspecteurs généraux du travail.

La responsabilité, de 1982 à 1993, de la direction de l'IGAS à laquelle il consacre une action déterminée et continue pour atteindre deux objectifs : obtenir un statut fusionné, ce qui fut fait après de multiples essais en 1990, grâce aussi à l'appui décidé du Dr GUBLER ; faire connaître l'inspection et ses travaux, enjeu essentiel pour que ceux-ci prennent tout leur sens dans l'action et le débat public.

« Quarante ans de contrôle, ça vous marque un homme », aurait-il déclaré. Michel LUCAS était pleinement conscient de l'utilité de l'inspection dans le fonctionnement des institutions et des difficultés, aussi, auxquelles ce métier peut confronter.

Il savait, en tant que chef de service, soutenir ses inspecteurs. Il savait aussi ce que la confiance dans l'action publique exige parfois de détermination face aux abus organisés. Face à Jacques CROZEMARIE, il a perdu une bataille lorsque celui-ci a contesté en justice la compétence légale de l'IGAS, mais il a gagné la guerre. Son action a initié la loi de 1996 qui est venue conforter les pouvoirs de l'inspection.

Dans l'affaire du sang contaminé, il a agi y compris en organisant la communication. « Il fallait faire vite, car il y avait un risque que le dossier soit enterré », a-t-il raconté. « En même temps, je marchais sur des œufs. Je ne pouvais pas dire que tel ministre était responsable. Juste signaler des pistes^[1]. »

Loyal, déterminé, stratège, humain, efficace, pleinement au service de la puissance publique : bravo Michel. Merci pour les fondements posés, merci pour l'exemple donné. Et ne nous quitte pas tout à fait.

^[1] Libération, 9 mai 1996

**Michel Lucas,
Chef de l'IGAS**

«Mon bilan ? La fusion réelle de l'IGAS »

Propos recueillis par Bernard GIRARD, *Echanges santé-social*, n°70, juin 1993

A l'occasion de son départ en retraite, Michel LUCAS, chef de l'Inspection générale des affaires sociales de juillet 1982 à février 1993, nous a accordé un long entretien. S'exprimant très librement, Michel LUCAS nous a livré l'histoire de sa vie administrative, du Contrôle général de la Mutualité agricole à l'Inspection générale de la Sécurité sociale et jusqu'à l'IGAS, qu'il dotera d'un nouveau statut. Il fut ainsi au cœur des grands débats sociaux de ces dernières années.

Echanges santé-social : On vous connaît comme chef de l'IGAS, on connaît moins votre carrière...

Michel LUCAS : J'ai fait mes études à Rennes. J'ai réussi le concours de l'inspection du Trésor et celui de l'inspection des lois sociales en agriculture, ce qui est actuellement l'inspection du travail et de la protection sociale agricole. J'étais d'origine rurale, le droit du travail m'intéressait, j'ai choisi le second.

Echanges santé-social : C'est donc par goût que vous avez choisi les affaires sociales ?

Michel LUCAS : Oui. A l'époque, nous étions en 1952, ce droit se mettait en place. Les lois du travail n'étaient pas immédiatement applicables au milieu agricole. Il fallait des textes d'application. C'était donc intéressant.

Echanges santé-social : Vous êtes entré dans une administration qui se créait ?

Michel LUCAS : Non. Il y avait eu en 1930 des assurances sociales agricoles comme dans le régime industriel et commercial et un décret, en 1950, sur la sécurité sociale agricole, mais cette législation était peu appliquée. Il y avait tout un travail pédagogique à faire. C'était encore l'époque où les conflits individuels de travail se réglaient devant le juge de paix. Les prud'hommes n'étaient pas compétents pour les salariés agricoles. C'était motivant, nouveau. Il fallait faire connaître cette législation souvent à des employeurs qui n'avaient que quelques salariés, voire un seul salarié. Nous avions une certaine liberté d'action. Il ne s'agissait pas, comme dans l'inspection du travail, de constater des infractions, de faire en sorte qu'elles disparaissent ou de veiller à une amélioration de la sécurité des travailleurs mais de régler des conflits individuels.

Echanges santé-social : Vous jouiez donc un rôle de juge de paix ?

Michel LUCAS : J'étais à la fois fonctionnaire, responsable syndical et juge de paix. C'est comme cela que j'ai conçu mon travail, ce qui m'a valu quelques difficultés. On a demandé ma mutation d'office.

Echanges santé-social : Etes-vous resté longtemps dans cette fonction ?

Michel LUCAS : Sept ans, puis j'ai appartenu à un groupe chargé du contrôle des mutuelles agricoles. En janvier 1961, le gouvernement a créé l'inspection générale de la sécurité sociale en regroupant le contrôle général de la sécurité sociale, qui recrutait directement à la sortie de l'ENA et relevait du ministère du travail, le contrôle de la mutualité agricole et un contrôle

auprès du ministère des transports. C'est à ce moment-là que je suis venu ici. Nous étions placés sous l'autorité du ministre du travail, en tant que président du comité interministériel de coordination des inspections...

Echanges santé-social : Combien étiez-vous ?

Michel LUCAS : Une quarantaine...

Echanges santé-social : Alors que vous êtes maintenant...

Michel LUCAS : Cent, du fait des fusions successives. Il y a eu une progression constante des effectifs. Le gouvernement a, d'abord, regroupé en 1967 les trois inspections générales de caractère social : l'inspection générale de la sécurité sociale, l'inspection générale de la santé publique et les inspecteurs généraux du travail, qui était le grade terminal des services extérieurs du travail et de l'emploi. Il y a eu la création de deux postes quand nous avons pris le contrôle sanitaire des prisons en 1983 et de trois autres, en 1984, lors de la création du tour extérieur du gouvernement. En 1990, enfin, j'ai obtenu la création de dix-sept postes pour « repyramider » le corps et mettre définitivement sur la touche le conseil général des hôpitaux dont la création semait le trouble : nous avons le contrôle des hôpitaux, ce conseil général aurait pu constituer une voie de recours.

Echanges santé-social : Il y a donc eu une série de concentrations...Avez-vous le sentiment que ce travail est aujourd'hui achevé ?

Michel LUCAS : Oui. Je considère que cela fait partie de mon bilan.

Echanges santé-social : Votre bilan, c'est cela ?

Michel LUCAS : C'est la fusion réelle. Elle n'était pas faite lorsque j'ai pris la direction de l'inspection il y a dix ans : les inspecteurs généraux du travail étaient concentrés dans deux bureaux, ceux de la santé publique avaient leurs réunions...Je l'ai obtenue en multipliant les missions communes.

LE STATUT DE 1990

Echanges santé-social : Pendant toutes ces années, le pouvoir de l'inspection générale a-t-il grandi ?

Michel LUCAS : Oui, et cela s'est concrétisé par une amélioration statutaire en 1990, ce qui dans la fonction publique est assez inusité. Nous la demandions depuis 1967, il nous a fallu vingt-trois ans pour l'obtenir. Trois inspections générales recrutaient à la sortie de l'ENA : l'inspection des finances, l'inspection générale de l'administration et nous. Nous avons tout naturellement souhaité un alignement sur l'inspection générale de l'administration. C'est d'autant plus légitime que l'IGAS est maintenant choisie avant l'IGA à la sortie de l'ENA. Mais...la direction du budget ne trouvait pas très convenable de mettre sur le même plan d'anciens préfets et d'anciens directeurs départementaux du travail ou des affaires sanitaires et sociales. Les faits ont démenti cette analyse puisque depuis que le statut est publié, on voit se présenter au grade d'inspecteur des sous-directeurs voire même d'anciens chefs de service.

Pour le dernier poste vacant, nous avons reçu les candidatures de quatre directeurs régionaux, alors que nous n'en avions jamais eu auparavant.

Echanges santé-social : Cette évolution était-elle souhaitée ?

Michel LUCAS : Oui. Nous avons constamment des missions conjointes avec l'inspection des finances, ce qui était moins le cas quand j'ai pris mes responsabilités il y a dix ans. Il faut mettre des inspecteurs de même niveau. Notre objectif était bien d'augmenter la qualité, il a été atteint dès la première année.

Echanges santé-social : Votre nom restera attaché à cette amélioration statutaire. Quels étaient ses objectifs ?

Michel LUCAS : Il y en a eu trois :

- obtenir la reconnaissance : il n'y avait aucune raison pour que nous soyons la dernière des trois inspections générales recrutant à la sortie de l'ENA ;
- améliorer la qualité ;
- offrir des débouchés pour les jeunes sous-directeurs. Nous en avons beaucoup dans cette maison. Le dernier nommé a moins de trente-cinq ans. Il ne va pas rester vingt-cinq ans à ce poste.

Echanges santé-social : Cette amélioration statutaire a provoqué des tensions...

Michel LUCAS : La tension avec les administrateurs civils vient de ce qu'ils sont concurrencés par des sous-directeurs d'autres ministères, mais l'IGAS n'est ni l'inspection générale du ministère des affaires sociales ni celle du ministère du travail. Nous sommes placés sous l'autorité des trois ministres sociaux et à la disposition de tous les ministres qui ont des problèmes de politiques sanitaires ou sociales.

Nous travaillons beaucoup avec la Justice, puisque nous faisons le contrôle sanitaire des prisons, avec la Coopération pour l'audit des régimes de protection sociale des pays de la zone franc, avec les Affaires étrangères pour des missions de coopération, notamment avec l'Europe centrale et l'Est, avec la Culture pour tous les problèmes sociaux concernant les artistes, les intermittents du spectacle, avec l'Agriculture...

Les administrateurs civils de la maison ont une préférence mais pas l'exclusivité.

Echanges santé-social : Il y a aussi un problème avec le corps des IASS qui se voit barré...

Michel LUCAS : Barré, non. Sur le dernier poste vacant, il y a eu quatre candidats DRASS. Nous en avons pris un.

LES MISSIONS : UN TOURNANT EN 1967

Echanges santé-social : Est-ce que vos missions ont changé ?

Michel LUCAS : A mesure que l'audience de l'inspection s'est accrue, on nous a demandé plus d'enquêtes. Quand nous avons fait le numéro spécial de la *Revue française des affaires sociales* à l'occasion de notre vingtième anniversaire, en 1987, les deux tiers des missions étaient encore des contrôles ponctuels sur une caisse, un hôpital, une association... Cette proportion s'est inversée.

Echanges santé-social : Vous ne faisiez pas d'enquêtes générales autrefois ?

Michel LUCAS : Si, mais elles étaient limitées au secteur sécurité sociale. Nous choisissions chaque année un secteur de la sécurité sociale, ce qui nous permettait de faire une synthèse des contrôles ponctuels et de les prolonger par une vue plus large.

Echanges santé-social : Les thèmes des enquêtes qu'on vous demande ont-ils changé ?

Michel LUCAS : Il y a eu un tournant en 1967, avec la constitution des caisses nationales. Chaque caisse ayant la responsabilité de la gestion du risque s'est mise à faire ses propres études. On nous a donc moins demandé d'intervention sur les problèmes de sécurité sociale. Par contre, nous faisons des enquêtes sur les politiques de l'emploi ce qui n'était pas le cas avant. Dès la mise en place des plans emplois, on nous a demandé des évaluations.

Echanges santé-social : Il y a donc eu un rééquilibrage des missions au profit du secteur emploi/formation professionnelle ?

Michel LUCAS : Il ne représente encore qu'un quart de nos rapports, mais il consomme certainement plus de 25% de notre temps.

« L'INDÉPENDANCE, CELA SE DÉFEND »

Echanges santé-social : L'indépendance est un des mots clés de votre activité...

Michel LUCAS : Cela a toujours été un objectif. C'en est toujours un.

Echanges santé-social : L'indépendance, cela se construit...

Michel LUCAS : Cela se défend ! L'indépendance n'est pas inscrite dans la Constitution.

Echanges santé-social : Est-ce que les garanties d'indépendance se sont améliorées ?

Michel LUCAS : L'arrêté d'organisation publié en 1992 garantit l'indépendance des membres du corps. Tous les travaux de l'inspection font l'objet de travaux écrits. Ils sont signés par leurs auteurs, sous leur seule responsabilité, ils les engagent individuellement et solidairement. Si l'un des auteurs d'un rapport collectif n'est pas d'accord, il peut refuser de

le signer et remettre un rapport séparé qui est transmis au ministre. Je n'ai donc pas le droit de censure.

Echanges santé-social : Cet arrêté n'est qu'un texte. Est-ce suffisant pour garantir l'indépendance ?

Michel LUCAS : Un texte n'est jamais suffisant.

Echanges santé-social : Si l'on vous demandait de définir l'indépendance ; que diriez-vous ?

Michel LUCAS : On pourrait écrire un livre sur l'indépendance. L'indépendance, c'est pouvoir garantir au ministre qu'on lui apporte tout ce qu'il doit savoir sur le sujet que l'on traite. C'est lui donner tous les éléments d'appréciation, y compris ceux susceptibles de lui déplaire. Il y a toujours des risques d'autocensure. Elle résulte davantage d'une inquiétude dans la tête des personnes que d'un risque réel dans la pratique. Tant que la décision n'est pas prise, on peut toujours peser sur l'orientation de la décision, et cela quel que soit son grade. Je suis irrité lorsque j'entends dire : « Je suis fonctionnaire, donc j'obéis ». C'est comme cela que des fonctionnaires ont accepté sans le moindre état d'âme de parquer des milliers d'enfants juifs à Pithiviers alors que l'occupant ne le demandait pas.

Echanges santé-social : C'est un cas extrême.

Michel LUCAS : On m'a soutenu lors du procès du sang contaminé qu'il n'était pas possible de prévenir le ministre du danger, qu'on ne voyait pas un ministre comme cela. Si.

On peut toujours informer un ministre.

C'est le devoir de l'inspection générale, qui n'a pas de rôle d'exécutant. Sa mission est d'évaluer les politiques. Si une politique est mauvaise, il faut le dire. Si elle est bonne mais accompagnée de procédures mauvaises, il faut l'écrire. Si une politique et des procédures sont bonnes, mais pas le service chargé de les faire appliquer, il faut le faire savoir...

Nous avons dit crûment que la direction générale de la Santé n'était pas correctement organisée, qu'elle n'avait pas les moyens structurels de résoudre les problèmes, qu'elle reflétait la société médicale dans toutes ses contradictions. On nous l'a assez reproché. Notre devoir est de dire au ministre : « votre politique n'était pas bien définie », « les procédures ne permettent pas de l'appliquer », « pour que vos services puissent l'appliquer, il faut faire disparaître certains dysfonctionnements, changer les hommes »...

Echanges santé-social : Beaucoup repose donc sur la qualité des hommes. Y a-t-il un mécanisme pour permettre d'assurer cette indépendance ?

Michel LUCAS : C'est le rôle du chef de corps. Il a l'obligation de lire tous les rapports. C'est difficile, nous en sortons plus de cent cinquante par an. C'est pour cela que je voulais créer un comité de lecture pour faire un premier tri.

Echanges santé-social : Un rapport bien ficelé peut se tromper.

Michel LUCAS : Pas s'il est contradictoire. Ses conclusions doivent être portées oralement à la connaissance du responsable du service contrôlé avant d'être écrites. C'est une sécurité pour ses auteurs. S'ils ont mal interprété un fait, ils peuvent apporter une correction au cours de cet entretien. Le rapport définitif comprend trois colonnes : le texte initial, les réponses, les réactions aux réponses. J'ai institué la procédure contradictoire jusqu'au bout. *In fine*, tout le monde a le même document.

LES MÉTHODES DE L'AUDIT

Echanges santé-social : C'est une pratique d'audit.

Michel LUCAS : Oui, mais c'est bien cela... Nos contrôles s'orientent de plus en plus vers l'évaluation. Nous ne faisons pas de contrôle de conformité. Notre rôle est de vérifier que la réalité du fonctionnement d'une structure correspond à sa finalité, à sa mission. Si ce n'est pas le cas, à nous de comprendre pourquoi. Il ne faut pas qu'on puisse nous objecter une insuffisance de rigueur dans un rapport. Nous sommes là pour constater, analyser, expliquer des faits. La procédure contradictoire a beaucoup aidé pour éviter tout ce qui est impressionniste.

Echanges santé-social : De qui, sur le plan méthodologique, avez-vous le plus appris ?

Michel LUCAS : Les contrôles conjoints avec d'autres inspections et, notamment celle des finances, nous ont beaucoup apporté. Il y a dix ans, on en faisait peut-être trois par an. Maintenant, il y en a toujours qui courent, ce qui pose d'ailleurs des problèmes parce que je n'ai pas toujours les effectifs adéquats...

Echanges santé-social : Vous voulez dire qu'il y a eu des transferts de compétences de l'inspection des finances vers vous ?

Michel LUCAS : Pas un transfert de compétences, un partage. Nous faisons travailler ensemble des gens de même génération et de même formation. L'inspection des finances fait ses contrôles avec des inspecteurs qui n'ont pas plus de quatre ans d'ancienneté. Nous faisons la même chose ici, mais avec deux difficultés. D'une part, ils ont six jeunes diplômés de l'ENA chaque année, nous n'en avons que trois. En dix ans, nous sommes passés de deux à trois.

Echanges santé-social : Et votre successeur passera de trois à quatre...

Michel LUCAS : J'espère bien !

Echanges santé-social : Puis de quatre à cinq...

Michel LUCAS : Quatre, quatre, cela suffirait. L'autre difficulté, c'est que l'inspection des finances a réussi à faire respecter le texte qui interdit de mettre à disposition des cabinets des fonctionnaires sortis de l'ENA n'ayant pas fait leurs quatre ans. Pas nous. On va y remédier...

Echanges santé-social : Avez-vous travaillé avec des consultants ?

Michel LUCAS : Oui, avec Arthur Andersen, le CEGOS...Les consultants sont venus avec l'informatique. Il n'est plus possible de contrôler une structure sans analyser son système d'information et ses procédures de sécurité. Depuis cinq ans, nous formons les inspecteurs à l'audit informatique. Nous ne nous contentons pas d'une formation à la théorie, nous faisons aussi des audits en réel avec des consultants. Il y a, alors, un rapport conjoint. Nous avons ainsi évalué le système informatique de la branche de recouvrement, l'ACOSS et les URSSAF. Nous ne le faisons naturellement qu'avec l'accord des intéressés.

Echanges santé-social : Est-il arrivé que l'on vous mette en concurrence avec des consultants ?

Michel LUCAS : Chaque fois qu'un ministre arrivait, je lui recommandais de me demander si l'IGAS pouvait répondre avant de faire appel à un consultant. Je n'ai pas toujours été entendu. J'ai même été tenté un jour de répondre à un appel d'offres. Dans le même ordre d'idées, nous avons travaillé avec des collègues étrangers. Nous avons réalisé trois enquêtes avec l'audit Commission britannique, qui était une administration avant que Margaret THATCHER ne la privatise. Les Anglais sont très corrects, très pragmatiques. Nous avons examiné avec eux les économies d'énergie dans les hôpitaux. Nous réalisons actuellement un audit sur les tableaux de service des infirmières dans les hôpitaux. C'est intéressant. Nos partenaires font des enquêtes sur une grande échelle. Pour l'enquête sur les économies d'énergie, près de 300 hôpitaux ont été visités. Nous préférons des échantillons plus étroits, 10, 15 établissements.

Echanges santé-social : N'avez-vous jamais fait d'enquêtes panoramiques ?

Michel LUCAS : Nous en avons fait une sur la santé dans les prisons, mais nous ne connaissions pas alors la situation sanitaire des établissements pénitentiaires. Pour peu qu'il soit bien choisi, l'échantillon permet d'aller beaucoup plus vite. Le système d'évaluation des politiques publiques mis en place par le gouvernement ROCARD m'inquiète de ce point de vue. Le système est très lourd. Il nous a fallu deux ans et demi pour mener à bien l'évaluation des politiques concernant les adolescents en difficulté. Beaucoup de choses avaient été modifiées avant que nous remettions notre rapport. Nos enquêtes ne devraient pas dépasser six mois.

COMMUNICATION : UN CHANGEMENT CONSIDÉRABLE

Echanges santé-social : Comment construisez-vous vos programmes de travail ?

Michel LUCAS : Nous consultons les ministères avec lesquels nous travaillons sur les thèmes qu'ils voudraient nous voir traiter. A partir de là, on bâtit un programme que l'on soumet aux ministres, mais il est sans cesse bousculé par des demandes qui sont, parfois, très lourdes. En 1991, nous avons beaucoup travaillé sur la transfusion sanguine, ce n'était pas prévu fin 1990. Je le regrette. On aurait dû nous faire travailler dès 1989 sur la question, quand les premiers procès ont eu lieu.

Echanges santé-social : Vous regrettez qu'on ne vous ait pas saisi. Mais vous auriez pu vous autosaisir.

Michel LUCAS : Nous en avons la possibilité mais pas la disponibilité, nous n'arrivons pas à répondre à toutes les commandes.

Echanges santé-social : On pourrait cependant imaginer que vous disiez : là il faut faire quelque chose, personne ne me demande rien mais cela me paraît nécessaire...

Michel LUCAS : On peut ponctuellement le faire. Chaque fois que j'ai proposé une mission à un cabinet, elle a été acceptée. Il y a parfois eu des objections, mais elles venaient d'ailleurs. J'aurais voulu faire une enquête après les déclarations de Le Pen sur le coût social des immigrés. Nous avons comme seul élément de réponse les travaux d'un séminaire encadré par un de nos inspecteurs, Christian NGUYEN. Il me paraissait utile de faire une véritable enquête, avec une grosse difficulté : l'impossibilité de construire un programme informatique...

Echanges santé-social : Du fait de la CNIL ?

Michel LUCAS : Oui. Compte tenu de sa doctrine, qui n'est pas partagé dans les autres pays d'Europe, la CNIL nous gêne. Voilà, donc, une enquête que j'avais suggérée.

Echanges santé-social : Vous l'avez suggéré mais elle ne s'est pas faite.

Michel LUCAS : Matignon a hésité, craignant sans doute que l'on démontre que sur certains postes des dépenses les immigrés consomment plus. C'est vrai des accidents du travail mais cela s'explique : les immigrés font plus facilement les travaux dangereux que les nationaux. Pourquoi ne pas l'expliquer ?

De la même façon, pendant plusieurs années, on n'a pas publié notre enquête sur la situation sanitaire des prisons alors qu'elle était épouvantable. Cela me paraissait utile parce que tout le monde peut aller en prison. La moitié des détenus sont des prévenus. N'importe quel citoyen peut être un prévenu.

Echanges santé-social : Est-ce qu'en matière de communication de vos travaux les choses ont changé ?

Michel LUCAS : Oui. Considérablement.

Echanges santé-social : Est-ce que ce changement est solide ? Est-il à la merci d'un changement de ministre, de majorité politique ?

Michel LUCAS : Cela dépend de tout le monde et notamment des journalistes. C'est comme cela que j'ai conclu la présentation du dernier rapport public, en disant : Monsieur Bernard KOUCHNER a décidé de publier systématiquement tous les rapports d'enquêtes de l'inspection générale, les autres ministres en ont fait autant, que les journalistes ne l'oublient pas. Si cela ne se faisait plus, ce serait à eux de réagir.

Echanges santé-social : Cette décision de publier les rapports de l'inspection est une décision personnelle d'un ministre. Elle peut être remise en cause.

Michel LUCAS : Un rapport d'inspection générale est un acte administratif. Il peut être publié au titre de la loi sur la communication des actes administratifs, sauf exception que prévoit cette loi. Mais, curieusement, cette voie est peu utilisée par les journalistes.

Echanges santé-social : Selon vous, est-ce parce que les journalistes font peu de travail d'investigation ?

Michel LUCAS : Si. Dans notre domaine, ils en font. Lorsque j'ai fait mon enquête sur la contamination des hémophiles, j'ai eu par les journalistes des éléments importants que je n'avais pas obtenus dans la maison.

LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉCONCENTRATION

Echanges santé-social : La décentralisation et la déconcentration ont profondément transformé le travail de l'administration ces dix dernières années. Comment ont-elles modifiées le vôtre ?

Michel LUCAS : Dès 1985, après avoir fait le tour du propriétaire et pris la mesure des problèmes et des dépenses, les conseils généraux nous ont demandé des contrôles. Nous intervenons, actuellement, plus rarement, en général à la suite de la mise en cause de gestionnaires.

Echanges santé-social : Et la déconcentration ?

Michel LUCAS : Je regrette qu'elle n'ait pas été amorcée en même temps que la décentralisation. Les chefs des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales n'auraient pas été aussi inquiets. Pierre BEREGOVOY avait vu tout de suite qu'il fallait déconcentrer. Il nous avait, d'ailleurs, en 1984, demandé des propositions. Nous avons fait, avec Pierre PASCAL, un catalogue de décisions possibles. Le dossier est resté dans les tiroirs jusqu'à l'arrivée de Claude EVIN. Il a alors fallu aller à marche forcée. Un de mes derniers travaux avant de quitter l'inspection générale a été la préparation d'un programme de déconcentration.

Echanges santé-social : L'inspection a donc joué un rôle important dans l'élaboration de ce programme ?

Michel LUCAS : Oui. Cela s'explique : nous sommes l'élément de liaison entre l'administration centrale et les services déconcentrés, nous avons fait l'évaluation de toutes les directions de l'administration centrale à l'exception de la direction des hôpitaux ; nous étions donc très bien placés pour faire des propositions. D'autant que nous ne sommes pas partie prenante.

Echanges santé-social : On voit aujourd'hui des difficultés de communication entre le ministère et les services déconcentrés.

Michel LUCAS : C'est un problème difficile à résoudre. On sent, depuis un an, un frein à la déconcentration. Les directions les plus concernées, notamment la direction de l'action sociale et la direction des hôpitaux se plaignent de ne pas avoir de retour de l'information. Il y a là

une difficulté. Accroître le pouvoir des préfets, c'est bien, mais à condition qu'ils appliquent la politique de l'ensemble des ministres. Or ils passent des compromis. C'est ce qui explique qu'en matière de tutelle hospitalière, la politique sur le terrain soit parfois beaucoup plus nuancée que ne le voudrait le ministre.

Echanges santé-social : Votre successeur aura-t-il à traiter des dossiers que vous n'avez pas abordés ?

Michel LUCAS : Il va falloir faire une évaluation de la décentralisation et de la déconcentration. Il y a eu des approches, mais sans plus. Nous venons de réaliser une enquête sur l'expérience DRISS. Nous l'avons communiqué à l'ensemble des DDASS, des DRASS et aux préfets. On va bien voir...

Nul ne conteste la légitimité de l'action du ministère des affaires sociales au niveau départemental. Ce qui fait problème, c'est la forme qu'elle doit prendre. La plupart des directeurs départementaux pensent que la meilleure solution est une direction départementale sous l'autorité du préfet. Mais le directeur départemental est à la fois sous l'autorité du préfet et sous celle du ministre. Si l'on veut que la politique ministérielle soit appliquée, il lui faut un appui régional. Les conférences des directeurs ne suffisent pas. La déconcentration et les DRISS forment un ensemble.

S'il y a des freins aussi bien au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des directions départementales, je dis : danger ! On peut voir les choses se restructurer en dehors des structures de ce ministère. Des propositions dans ce sens ont déjà été faites.

Echanges santé-social : Vous disiez que la communication s'était considérablement améliorée, et cependant le public vous connaît toujours aussi mal.

Michel LUCAS : C'est vrai. Le public a du service une image déformée. Je réagis toujours avec agacement quand j'entends dire que l'IGAS est la police du secteur sanitaire et social. C'est très réducteur. Vous l'avez compris à travers tout ce que je viens de dire.

Liste (non exhaustive) des rapports réalisés par Michel LUCAS

LUCAS (Michel), PAVEC (André). *Organisation et fonctionnement du contrôle médical des caisses d'assurance maladie*. Inspection générale des affaires sociales, 1965. 69 p.

LUCAS (Michel). *Le travail à temps partiel : Le secteur privé*, rapport remis à Robert BOULIN Ministre du travail et de la participation et à Nicole PASQUIER, secrétaire d'État (emploi féminin), 1979

LUCAS (Michel). *L'insertion des ressortissants des départements d'outre-mer en métropole : rapport du groupe de travail*. Secrétariat d'État auprès du Ministre de l'intérieur et de la décentralisation chargé des Départements d'Outre-Mer, 1983. 206 p.

LUCAS (Michel), JOIN-LAMBERT (Marie-Thérèse), STROHL (Hélène) *Emplois périphériques*. Inspection générale des affaires sociales, 1986.

LUCAS (Michel). *Vérification inspection régionale de la pharmacie Ile-de-France*. Inspection générale des affaires sociales, 1986.

LUCAS (Michel), LAVERGNE (Jean), PIQUET (Alain). *Rapport sur l'avenant (non agréé) du 12 avril 1988 à la convention collective des agents de direction et des agents comptables des organismes de sécurité sociale*. Inspection générale des affaires sociales, 1990. 27 p. + ann.

LUCAS (Michel). *Transfusion sanguine et sida en 1985 : chronologie des faits et des décisions pour ce qui concerne les hémophiles*. Inspection générale des affaires sociales, 1991. 63 p.

LUCAS (Michel), DUBOIS (Paul), PALACH (Jean-Marie), BOLOT-GITTLER (Anne). *Rapport sur les statistiques mensuelles du chômage*. Inspection générale des affaires sociales. Institut national de la statistique et des études économiques, 1991. 49 p.

LUCAS (Michel), DORION (Georges). *Note sur l'organisation des services déconcentrés dans les départements d'Outre-Mer*. Inspection générale des affaires sociales, 1992. 6 p.

LUCAS (Michel), DELOMENIE (Pierre). *Couverture et coût des médicaments : contrôle de l'utilisation*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale, 1994. 17 p.

LUCAS (Michel), TRICOIRE (Serge). *Rapport préparatoire aux déclarations de validité des comptes des programmes FSE-Basse Normandie*. Inspection générale des affaires sociales, 2002.

Rapport sur la soirée de départ de Michel LUCAS
Igas info, 19 mars 1993

Avis au lecteur

Ce rapport de l'IGAS CS 93001 consacré à l'audit de l'action administrative de Michel LUCAS mérite quelques commentaires.

A l'origine, on ne trouve ni cabinet ministériel, ni préfet, ni plainte...L'IGAS, comme elle en a le droit, s'est autosaisie. Le sujet a d'ailleurs été imposé par les circonstances.

Pour conduire une aussi vaste enquête, une équipe nombreuse a été constituée, composée d'inspecteurs, de chargés de mission et de personnels sédentaires. Plusieurs coordonnateurs ont été désignés ainsi qu'un super coordonnateur, par ailleurs président d'une influente association. Il a été fait appel à des méthodes inédites de « restitution » de l'audit : une séance publique dans une ambiance festive sur la Seine, le 19 mars 1993. Plusieurs styles, rarement utilisés dans les rapports de l'IGAS, se sont exprimés : la prose, les vers, la chanson, la comédie musicale...En outre, fait encore plus inhabituel, le rapport était accompagné de fleurs et de cadeaux.

Conformément aux règles établies, « l'audit » a usé de son droit de réponse, mais, là aussi, sous une forme originale : au lieu de rédiger la « 2^{ème} colonne », Michel LUCAS l'a proclamé publiquement. De mémoire d'inspecteur, on n'a jamais connu de réponse aussi applaudie.

Il appartient au nouveau Chef de service d'écrire la « 3^{ème} colonne » : « Michel LUCAS, l'IGAS devient un Grand Corps de l'État et nous savons tous combien tu as travaillé pour qu'il en soit ainsi ; nous devons t'exprimer notre reconnaissance ; nous l'avons fait avec humour, mais en mobilisant nos talents, et surtout, nous l'avons fait avec notre cœur ».

C. ROLLET

A la manière d'Edmond Rostand

*C'est donc à vous, monsieur, qu'il faut que je m'adresse,
Mais soyez indulgent, c'est ma demande expresse,
Car ne trouvant pas seul le talent nécessaire
Pour tourner le discours que je vous devais faire,
Je me suis fait aider par un de nos poètes,
Pour, en quelques instants, vous parler de retraite,
En variant le ton. Par exemple, tenez :*

Amical

*La retraite, monsieur, lorsque vous la prenez,
Sachez que c'est un droit plus qu'un titre de gloire
D'ailleurs, en l'évoquant, on dit faire valoir.*

Administratif :

*La retraite est aussi, selon le dictionnaire,
Versée par le trésor à chaque fonctionnaire,
Quand il est parvenu à sa fin de carrière,
Une pension qu'on dit civile ou militaire.*

Musical :

*Battue par un tambour ou venant d'une trompette,
Elle vous dit : « Prenez la poudre d'escampette »
Mais qu'elle soit « bien chassée » ou qu'elle soit « de grâce »
La retraite devient son de trompe de chasse.*

Admiratif :

*Ces flammes brandies par des silhouettes sombres,
Ce rayon lumineux semblant sortir de l'ombre...
Tous ceux qui ont suivi des retraites aux flambeaux,
Par une nuit profonde, savent combien c'est beau.*

Sportif :

*La retraite en escrime est un pas en arrière
Pour esquiver un coup que porte l'adversaire.*

Religieux :

*Pendant quelques années, faire retraite c'est
Se tenir éloigné de profanes pensées,
Pour se mieux consacré à des tâches mystiques.*

Militaire :

*La retraite, soldats, quand elle est stratégique,
Est un subtil repli, conduit avec aisance,
Sur quelques positions préparées à l'avance.*

Campagnard :

*Puisque l'heure est venue, pour le père Lucas,
De prendre sa retraite, qu'il en fasse grand cas,*

*Et qu'il sache apprécier auprès de sa compagne,
Les plaisirs de la ville et ceux de la campagne*

*Enfin, parodiant encore Edmond Rostand,
Te voici donc retraite, qui va dorénavant,
Pour certains d'entre nous, changer des habitudes,
Auxquelles on sacrifiait, fussent-elles un peu rudes,
A moins que pour ne pas nous déstabiliser
Christian ROLLET ne songe à les pérenniser.*

*Plus d'allées et venues, la cafetière en main,
Entre quelques points d'eau et votre saint des saints,
Où vous saviez goûter, entre deux réunions,
Cigares et café, vos deux péchés mignons.*

*Plus de cet air bougon qu'on vous voyait parfois,
Quand vous saviez de pas être de bonne foi,
Car vous aimez, dit-on, c'est peut-être un peu fort,
Avoir toujours raison, même si c'est à tort.*

*Fini les TTU sur les notes aux IGAS,
Sans craindre que de trop, ils ne se fatiguassent
Finie pour vos adjoints, toute l'appréhension,
Que suscitaient en eux, votre « organisation ».*

*Plus de dossiers stockés, en piles pléthoriques
Dans un bureau rendu tellement bordélique,
Qu'on y a vu traîner, pour de longues semaines,
Des rapports qu'on croyait d'une urgence certaine.*

*Pour ces petits défauts, ces manies, ces travers,
Personne à votre endroit ne veut être sévère
Car autant que brouillon, on vous sait travailleur,
Et si vous bougonnez, on connaît votre cœur,
Comme on connaît tout ce que, par attachement,
Vous faites pour l'IGAS et son rayonnement.*

*Il vous faut désormais, ainsi que le font les sages,
Pour meubler votre temps, trouver d'autres usages
Tel, pour n'en citer qu'un, devenir un expert
En cultivant un art, celui d'être grand-père.*

*Voilà ce qu'il fallait, monsieur, que je vous serve,
Avant de vous laisser, redoutant votre verve,
A mon propos, répondre en phrases corrosives.
Un dernier mot, pourtant qu'il faut que je vous dise :
Si parfois vous sentez quelques regrets fugaces
Pour nous retrouver tous, vous avez l'AMIGAS.*

Pcc : Henri BONAN

En guise de deuxième colonne

Quand j'ai pris mes fonctions, il y a dix ans, je m'étais fixé deux objectifs, annoncés au cours de ma première réunion de service :

- Un objectif administratif – réaliser la fusion statutaire des composantes du service – mais je ne vais pas parler de choses sérieuses ce soir ;*
- L'autre objectif, auquel j'attachais autant d'importance, était d'accroître notre convivialité.*

Il faut rappeler, pour les plus jeunes, ce que pouvait être ce regroupement de trois inspections générales. Puisque nous sommes dans une période qui fait penser à l'évolution des mœurs politiques, j'évoquerai ce que pouvait être la préparation d'un certain congrès de fusion en 1905, où les courants concernés avaient leurs hôtels, leurs restaurants. De même, nos collègues, inspecteurs généraux du Travail avaient leurs propres bureaux enfumés où ils pouvaient échanger autant leurs prévisions sur ce que pouvait être le corps fusionné que des souvenirs « d'anciens combattants » des services extérieurs du travail et de l'emploi. Nos collègues de la Santé publique constituaient un groupe très discipliné qui tenait ses propres réunions, ayant son organisation, un chef de file qui comptait parmi nos collègues prestigieux, la regrettée Jeanne BROUELLE. Quant au reste de la troupe, les membres de l'inspection générale de la Sécurité sociale, s'ils n'avaient pas de mœurs spécifiques c'est sans doute parce que leur diversité d'origine leur donnait d'autant moins un besoin d'isolement qu'ils avaient déjà vécu une expérience d'unification et que leur nombre leur faisait considérer que l'évolution vers la fusion se ferait nécessairement.

En mesurant le chemin parcouru au cours de ces dix ans, j'avoue que je suis particulièrement comblé ce soir. Cet objectif de convivialité est à l'évidence atteint par ce geste d'amitié que vous m'offrez dans une ambiance si chaleureuse.

C'est aussi un geste de luxe et je ne pouvais pas, évidemment, accepter qu'il fût offert dans le cadre du ministère de la Santé. Cette magnifique cave à cigares, en loupe de noyer, me donnera le plaisir renouvelé d'évoquer ces années puisque, si je fume avec modération, c'est au moins mon cigare quotidien qui me rappellera notre vie commune.

Quant à répondre à l'éloquent propos du Président je dirais tout d'abord que j'aurais dû me méfier. « Oh ! Pas de discours ! » m'avait-il dit... « Seulement quelques mots ». J'aurais dû me méfier, le voyant disparaître des journées entières, sans ordre de mission...et pour aller à Beauvais. J'ai eu le tort d'oublier que les discours les plus courts sont ceux qui demandent la préparation la plus longue et donc que ces disparitions étaient suspectes. Car si vous dites, vous être fait aider, il est évident pour tous que votre part dans cette préparation est essentielle.

Alors j'accepte volontiers l'évocation de certains travers, non seulement par ce qu'on me le dit avec gentillesse, mais parce que je me les dis aussi, souvent, à moi-même. Ils étaient, peut-être, eux aussi, un luxe pour compenser les moments difficiles que peut vivre le responsable d'un service tel que l'IGAS. Puisque c'est l'heure du bilan, je pensais – et là, un mot pour Christian – à ce que peut être le profil psychologique souhaitable pour diriger l'IGAS. J'en suis venu à me dire que c'était celui du boxeur plutôt que celui du parfait fonctionnaire que je n'ai jamais été : obéir aux ordres sans discuter, respecter les délais...voici des vertus qui me

sont restées relativement étrangères. Par contre, le bon boxeur est celui qui sait mieux encaisser les coups que les donner...ou qui sait les donner au moment opportun.

Dans la fonction qui fut la mienne durant ces dix ans, on reçoit des coups. Mais sans être sur un ring, aux yeux de tous, et donc sans être obligé de le claiçonner. Il faut aussi, comme le boxeur, savoir esquiver les feintes de l'adversaire. Elles sont fréquentes. Il est curieux de constater qu'un service qui réussit dans les ministères sociaux peut être considéré par certains comme un adversaire.

Il faut donc, à mon avis, avoir ce profil et je ne doute pas que Christian, qui n'a pas toujours eu, lui non plus, des moments faciles dans sa gestion de l'ENSP, suivra cette voie en l'améliorant par une bonne organisation...puisque je vais lui laisser un bureau complètement vidé de ses piles de documents, ce qui va encore me demander quelques jours. Dans les moments où il fallait trouver mes défenses, ces piles m'étaient précieuses. Elles me rassuraient par tout ce qu'elles pouvaient contenir...et peut-être aussi parce qu'on est comme la vie vous a fabriqué. Le fait, peut-être, d'avoir été le premier « intello » d'une longue lignée de travailleurs manuels m'a donné un respect quasi religieux pour le papier imprimé. Ce respect, je n'ai jamais pu m'en défaire, et d'une certaine façon, il me sécurisait.

Quant à ma prétendue « mauvaise foi », je me bornerai à rappeler le mot de Simone de BEAUVOIR : « la mauvaise foi est foi »...et cette foi, bonne ou mauvaise, a contribué à faire de l'IGAS avec vous tous, un service solide et convivial.

En définitive, j'ai été un chef de service heureux, grâce à vous. Tout ce qui a été fait, nous l'avons fait ensemble. Notre convivialité ne résulte pas seulement d'une fusion des statuts qui a gommé les différences catégorielles. L'ambiance de cette soirée montre qu'au-delà de cette fusion administrative, celle des cœurs et aussi celle des générations – toutes catégories de personnels confondues – se trouve également accomplie.

Je vois avec plaisir, d'un œil extérieur maintenant, partir des missions qui brassent les origines professionnelles et les générations. Ce pluralisme réussi est un autre cadeau précieux que vous m'offrez pour terminer cette carrière.

Pour demain, on verra ! Je dirai, comme ARLETTY : « La retraite, la retraite, est-ce que j'ai une gueule de retraite ? »

Donc, j'espère bien, dans les nouvelles voies qui s'ouvrent devant moi avoir de nouveau le plaisir de vous rencontrer et retrouver votre amitié. Merci.

Michel LUCAS

Michel LUCAS, la passion d'une vie
A la manière de Frédéric MITTERAND

Lorsque, par un matin brumeux et froid de février 1928, Michel LUCAS vint au monde à Guingamp, au cœur d'une Bretagne fière et trempée de sa longue Histoire, il ne savait pas, cet humble héritier d'une modeste famille d'artisans, que son destin hors du commun allait croiser celui du pays tout entier.

Son enfance baignée des légendes merveilleuses de la terre ancestrale des Celtes fut épargnée par les convulsions dramatiques et parfois sanglantes d'une France inquiète et troublée qui, dans l'attente oublieuse et angoissée d'une nouvelle épreuve guerrière, s'adonnait sans réserve aux plaisirs faciles et à l'aveuglement d'une politique sans projet. Que pensait-il, le jeune Michel, lorsque, pensif et vaguement incrédule, il collait son oreille d'enfant au poste de TSF pour écouter la voix nasillarde du présentateur des actualités de Radio-Paris égrener sans faiblir les dérisoires aventures d'une République à la dérive ? Que pensait-il en découvrant dans la chronique mondaine les réceptions fastueuses que donnait en l'honneur de la noblesse européenne l'égérie de Paul REYNAUD, qui ne s'appelait pas encore Annick MOREL, mais était connu alors sous le nom de Baronne Ilona ESTERHAZY, et se disait cousine du dernier empereur d'Autriche-Hongrie ? Peut-être sa vocation prit-elle forme, un jour de février 1939, lorsqu'il aperçut au marché de Guingamp le sous-secrétaire d'Etat à l'Agriculture, Roger LINSOLAS, homme aimé des femmes et sans doute amant de la baronne Ilona, dont la barbe frémissante symbolisait à elle seule sa longue carrière au service de l'État et qui allait croiser à nouveau le chemin de Michel LUCAS bien des années plus tard...

Après une Occupation qui lui enseigna le vrai sens du mot « liberté », et pendant laquelle, avec ses camarades du lycée Anatole LE BRAZ de Saint-Brieuc, il n'hésita pas, avec le courage inconscient et romantique de ses quinze ans, à braver la loi implacable du nazisme, Michel LUCAS s'illustra, lui, le fils méritant et travailleur d'artisans, dans une carrière universitaire qui lui promettait succès et honneurs. C'est à Rennes qu'il assistait fiévreusement aux cours de droit, que donnait alors Claude CHETCUTI, inspecteur général du Travail et de la main-d'œuvre par la volonté du GPRF et du Général De Gaulle, dont l'apparence échevelée et le ton bourru fascinaient ses auditeurs.

Et, jeune étudiant avide de vivre, se souvient-il encore de ses escapades à Saint-Germain des Prés, où, en pleine fièvre existentialiste, il fréquentait avec assiduité les caveaux de jazz et où, en compagnie de Juliette GRECO, de Martine CAROL, ou de jeunes actrices séduites par son charme et sa culture, il partait écumer les cafés jusqu'au petit matin ?

C'est au milieu de cette vie de rencontres éphémères et d'agitation intellectuelle, en cette année 1952 où la République s'enlisait en Indochine et où l'emprise terrible du communisme soviétique se faisait sentir dans toute l'Europe, que l'amour croisa son chemin brillant de jeune intellectuel, en la personne de Danièle, fille unique et adorée du duc Sigismond de Mecklembourg, rencontrée au hasard d'une soirée à Monte-Carlo où Michel LUCAS, devenu intime du prince Rainier, aimait emmener ses conquêtes et ses amis, comme ce sémillant officier de l'armée de l'air, Alain PIQUET, qui, alors que Dien-Bien-Phu était encerclé par le Vietminh, n'avait jamais refusé une mission de parachutage et qui était sorti de cette guerre d'un autre âge auréolé d'une gloire qui le rendait irrésistible.

Mais le duc Sigismond, dont le cœur était trop imprégné des principes rigides de la vieille noblesse allemande, n'apprécia pas l'idylle de sa fille avec ce jeune homme issu de la roture bretonne et, fou de chagrin et d'humiliation, rompit toute relation avec le couple et Michel dut alors, par nécessité autant que par vocation, choisir pour survivre de rejoindre le chemin plus éprouvant et aride de l'Administration.

Cet homme, dont la discrétion devenue légendaire répugne à évoquer ces pages d'Histoire, se souvient-il de la lutte acharnée et victorieuse qu'il mena, jeune inspecteur des lois sociales en l'agriculture dans la Sarthe, contre les militants d'Henri DORGERES, orateur enflammé et démagogue de l'extrême-droite, rescapé des ligues de l'avant-guerre que le jeune Michel regardait alors défilier au pas dans les rues de Rennes ? Ce combat sans merci de plusieurs années, dont il sortit victorieux, lui valut, en 1959, d'être intégré au Contrôle général de l'Agriculture et bientôt à la nouvelle inspection générale de la Sécurité sociale.

Et, au sein de ce corps alors obscur, qui deviendra, en 1967 et avec deux autres inspections générales, l'Inspection générale des affaires sociales d'aujourd'hui, Michel LUCAS fera rapidement reconnaître ses qualités profondes de fonctionnaire austère et intransigeant. Ainsi, en 1973, il n'hésitera pas, pour réaliser une enquête sur la prévention de l'alcoolisme, à payer de sa personne en se faisant héberger pendant trois mois, au moment de la vendange, par les hospices de Beaune. Peu de temps après, dépêché en Corse pour enquêter sur une clinique privée, il dut prendre d'assaut le bâtiment qui était défendu par un commando prêt à tuer pour l'empêcher de publier son rapport qu'il savait accablant.

Possédant au fond du cœur une nostalgie émue pour ce temps de son enfance où le drapeau tricolore flottait sur tous les continents, exaltant ainsi ce mot magique d' « Empire » qui avait baigné de ses douces sonorités son enfance heureuse, il s'attacha toujours à renforcer les liens avec ces pays d'Afrique, qui, en dépit du nom trop technocratique de « Zone franc », ont toujours su honorer en lui, avec un faste délicieusement impérial et démodé, au cours de missions qui l'amènent encore au plus profond des savanes sèches, une France glorieuse et une république civilisatrice. Et l'on se souvient encore à la boîte de nuit « Teichville », dans l'ardeur ensoleillée et sensuelle des faubourgs d'Abidjan, des fêtes qui emmenaient jusqu'au petit matin, dans un tourbillon de musique, Michel LUCAS et Pierre MOUTON, cet exceptionnel connaisseur du droit social et des rythmes africains, ami et confident de toujours du Gouverneur Félix ÉBOUÉ.

Ayant su donner à l'IGAS un rayonnement international, Michel LUCAS a vite été accepté par le monde étroit du pouvoir et de l'influence, et, des rencontres de Davos au Vietnam, de Bali aux Antilles, il fut souvent sollicité par les gouvernements du monde, et encore aujourd'hui, lorsque, à peine ses fonctions de chef de l'IGAS transmises à Christian ROLLET, il s'envola pour Washington, où Hillary CLINTON lui avait demandé de devenir son conseiller personnel pour la réforme du système de santé. Et dans tous ces voyages, on le voyait toujours suivi comme son ombre par le docteur GUBLER, promenant aux quatre coins du monde ses costumes élimés et sa haute carcasse de médecin des pauvres, ne se séparant jamais d'une mystérieuse valise qui contenait toujours les potions magiques de son pays natal destinées à donner une vigueur nocturne à ceux qui les ingurgitent, et abandonnant ainsi sans remords son unique et célèbre patient élyséen pour se consacrer au bien-être de Michel LUCAS.

Qui, au sein de l'IGAS, pourrait oublier les longues heures de travail solitaire et les promenades silencieuses des samedis ou des dimanches matin dans les couloirs délabrés et

humides de ce « sixième étage » de l'avenue Duquesne qui abrite humblement une Inspection à l'austérité biblique ? Qui pourrait évoquer sans une émotion indicible les amoncellements indescriptibles de rapports dans le bureau de Michel LUCAS qu'ornait simplement une peinture de Guingamp, attendant de sa lecture attentive et tenace un nihil obstat quasi-pontifical ?

Car c'est là, dans ce bureau symbole de son autorité et de son labeur quotidien, qu'il forgea, après être devenu le chef de l'IGAS, une identité nouvelle à ce corps qui regroupe pourtant des personnalités si diverses : et qu'elle était nécessaire, cette tranquille autorité, pour discipliner les ardeurs d'un Daniel LENOIR, qui, sur les barricades de mai 1968, jeune maoïste enflammé, exhortait les étudiants de la Sorbonne à renverser l'ordre bourgeois, et qui, après un passage décevant par le Larzac, devint 25 ans plus tard l'adjoint de Michel LUCAS qui sut, en retour, le convaincre de ranger le désordre joyeux et intensément anarchiste de son bureau.

Et, pour ne pas céder au tumulte médiatique qui fut parfois le destin difficile de sa lourde charge, Michel LUCAS dut souvent retrouver en lui cette solidarité séculaire qui fait la force de cette paysannerie bretonne qui, à travers les siècles, lui a permis de résister sans jamais faiblir aux soubresauts de l'Histoire. Insensible aux pressions de ce monde d'apparence et de scintillement superficiel, que pensait-il, lui, l'héritier de cette longue tradition de souffrance et de courage, lorsque Jean-Pierre FOUCAULT le pressait de venir à Sacrée Soirée aux côtés de Patrick BRUEL, ou lorsque Patrick POIVRE D'ARVOR, breton lui aussi, mais sans doute moins fidèle à la rigueur austère de son pays natal, lui proposait de passer un week-end dans une île lointaine et ensoleillé en compagnie de la jeune Christine DANIEL, qui sut ensoleiller de son sourire irrésistible son cœur endurci aux épreuves de la vie, ou de Dominique MEDA, dont l'énergie vivifiante parfois intransigeante et le rire sonore lui avait valu le surnom envié de « Terminator ».

Déjà, les élèves de son ancien lycée de Saint-Brieuc peuvent apprendre, en cours d'instruction civique, les péripéties souvent imprévisibles et chevaleresques d'une vie au service de l'Etat, mais ô combien impliquée dans son temps, passant avec allégresse des plaisirs évanescents et futiles d'un dîner en compagnie de la princesse Charlotte-Amélie de BOURBON-PARME, plus connue à l'IGAS sous le nom de Michèle CRESPIN, sa confidente de toujours, à l'austère comité des directeurs du ministère des affaires sociales. Et l'on peut être sûr que la République, qu'il a toujours su servir, comme la jeunesse qu'il a toujours su apprécier, lui demanderont longtemps encore de les faire bénéficier de son enseignement et de ses lumières.

(pcc Marc BERTHIAUME)

Communication
A l'Académie des sciences humaines

Pendant plusieurs décennies il vous a démontré son omniprésence :

- Les maux les plus subtiles lui ont été confiés,*
- Son approche silencieuse mais enrobante, pénétrante, venait à bout de tous les adversaires,*
- Même dans l'absence, se poursuivait son action, insidieuse, gagnant l'ennemi jusqu'aux cavernes cachées,*
- Comptant sur la durée, il a fait sourdre ce qui était corrompu, et cherchait à régénérer l'humain dans sa première efflorescence.*

Mais les jours ont passé, et le doute s'est instauré sur son rôle réel ou celui du temps lui-même.

*Et pourtant, ne croyez pas, chers collègues, que l'efficacité moderniste est arrivée !
Cet ancien, vous irez le rechercher vous-même !!*

*Je plaide aujourd'hui devant vous la réhabilitation du **champion des appareils de déterision : le Lucas-Championnière**, du docteur JUST LUCAS-CHAMPIONNIERE,
Chirurgien de l'Hôtel-Dieu,
Membre de l'Académie de Médecine,
Membre du Conseil d'hygiène publique et de salubrité*

Cet appareil qui fut une innovation remarquable est destinée au traitement des plaies et escarres purulentes.

Par son système analogue à celui d'un percolateur, il atteint, grâce à la pulvérisation de fines gouttelettes, les anfractuosités les plus cachées, permettant l'issue de pus et des organes mortifiés.

Marie-Laure LAGARDERE

Liberté
(de Jean Ferrat)

*Mon grand oiseau malade Liberté
Mon trois-mâts dans la vague Liberté
Mon étrange balade, ma guitare désespérée
Aux doigts fous des nomades Liberté*

*Ma sombre déchirure Liberté
Mon amour sans parure Liberté
Dieu que le temps me dure, comme il ne m'a jamais duré
Jusqu'à la démesure Liberté*

*A l'eau bleue des fontaines Liberté
Sans mesurer leurs peines Liberté
Les peuples font la chaîne, pour te conquérir, te garder
Entre leurs mains qui saignent Liberté*

*Ma prairie sans clôture Liberté
Comme un mot qu'on rature Liberté
On nous jette en pâture, un semblant de ta vérité
Où l'on te défigure Liberté*

*Par la force et la ruse Liberté
C'est toi qu'on nous refuse Liberté
Notre patience s'use, sachez que l'heure est arrivée
D'ouvrir grand les écluses Liberté*

Christiane LAMOUREUX

La java des missions diaboliques

Lucifer pour ses inspecteurs
Concoctait en douceur des missions diaboliques
Sur un coup de fil du Cabinet
Ils allaient torturer hôpitaux et cliniques
Ils s'enfermaient toute la journée
Sous les piles de dossiers traquant la moindre piste
Et le soir il rentrait chez nous et mettait bout à bout
Les infos, les indices
Pour fabriquer une mission qui donne le grand frisson
Faut jouer sur toutes les cartes
Un pharmacien ou un docteur, un ancien inspecteur avec un jeune énarque
Ensuite sur une association, une caisse, une fondation
Cherchez le point d'impact, appelez le directeur
J'ai là trois inspecteurs
Dans deux jours ils débarquent

Il y a quelque chose qui cloche là-d'dans
On y va immédiatement

Quand le rapport est terminé
Les gazettes déchaînées cherchent à trouver les fuites
De leur côté les Cabinets voudraient l'enterrer
Et qu'il n'y ait pas de suite
Lucifer d'avant le résultat ne se dégonfle pas et joue les pneumatiques
Il fait comme un amortisseur, il absorbe les humeurs
Les coups d'gueule, les coups d'triquer

Vraie bombe ou bien pétard mouillé
L'rapport est publié c'est ça l'indépendance
Il est tiré multiplié largement diffusé
C'est ça la transparence
Je vous l promets la prochaine fois
Ce s'ra pas ces trois là
On f'ra preuve de prudence
Mais dès qu'une affaire apparaît
Il faut bien y aller et l'histoire recommence !

Ya queqchose qui cloche là-bas
On y a va à quatre cette fois !

La saga de l'IGAS

(Nadine Valat)

*Oui...c'est moi Vampirella
La secrétaire d'Michel LUCAS
Oui oui oui je suis le Cerbère
Aux avant-portes de l'enfer
En jupe noire et en talons
Ou en chemise et en pantalon
Je griffe, je mords, je fais des bonds
Si vous entrez dans l'donjon
J'ai la haute main sur l'agenda
Gare à celui qui n'passe pas par moi !
Aux inspecteurs je fais la guerre
Car l'Inspection c'est l'enfer !*

(Chœur)

*C'est la salsa de l'IGAS ! Salsa de l'IGAS !
C'est la salsa de l'IGAS ! Salsa de l'IGAS !*

(Daniel Lenoir)

*Oui je suis Belzébuth
Je suis barbu, je suis hirsute
Oui oui oui mes arguments j'affûte
Pour parvenir à mon but
Un peu d'tabac ou d'chocolat
Cette mission elle est faite pour toi
Quimper, Maubeuge ou Basse-Terre
On t'offre un billet pour l'enfer !
Tu sais c'est un sujet phare
L'rapport entrera dans l'histoire
Puis cette mission il faut la faire
A l'Inspection c'est l'enfer !*

(Chœur)

*C'est la salsa de l'IGAS ! Salsa de l'IGAS !
C'est la salsa de l'IGAS ! Salsa de l'IGAS !*

(Christine Daniel)

*Oui c'est moi la sorcière !
Haut'comme trois pommes un peu mégère
Oui oui oui c'est bien moi qui gère
Micro, bureaux et p'tites affaires
Les secrétaires sont débordées
Ton rapport taka l'taper !*

*Il me reste deux mètres carrés
Alors que j'ai trois arrivées !
Les couloirs partent en poussière
On atteint le carbonifère
Et les fossiles de l'ère primaire
A l'Inspection c'est l'enfer !
(Chœur)*

*C'est la salsa de l'IGAS ! Salsa de l'IGAS !
C'est la salsa de l'IGAS ! Salsa de l'IGAS !*

Et...Martine COMTE, Isabelle DUFFOUR, Christiane LAMOUREUX, Gisèle PAILLEUX

**Discours et préfaces
de Michel Lucas,
Président du
CHATEFP**

Introduction de « Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du travail »
La Documentation française, 2006

Le centenaire du ministère du Travail est l'occasion de publier un ouvrage qui retrace son évolution et son action depuis sa création. Une telle opportunité s'était déjà présentée en 1956. Pierre Fournier, alors responsable des publications au ministère, avait rédigé une brochure mettant en perspective le rôle clef de ce département dans la construction des protections des salariés et l'organisation d'un dialogue social que le régime de Vichy venait pourtant de museler. Il n'existait, à l'époque, qu'un seul ouvrage, couvrant la période 1906-1923 et publié en 1924 : *Le ministère du Travail* d'Albert PEYRONNET¹⁴. Dans son introduction, l'auteur déplorait que l'œuvre de cette administration fût « inconnue des uns, méconnue des autres ». Trente ans plus tard, malgré les lois de 1936 et la mise en œuvre du programme social du Conseil national de la Résistance portée par le général de Gaulle, Pierre Fournier pouvait formuler de semblables regrets.

Dans son ouvrage, Albert PEYRONNET décrivait surtout les objectifs qu'il convenait d'atteindre, n'ayant pour la structure elle-même qu'un lointain regard¹⁵. C'est seulement en 1971 qu'un universitaire, Jean-André TOURNERIE, s'est intéressé à celle-ci, la replaçant dans son contexte politique et social à la lumière du jeu conflictuel des acteurs et des partenaires. Son approche, limitée dans le temps puisqu'elle s'arrêtait à 1914 (« Origines et premiers développements », précise le sous-titre), permettait déjà d'élucider les origines de cette administration et d'apprécier par contraste des évolutions plus récentes.

Cette ouverture n'a pas été suivie de travaux plus approfondis dans le temps comme dans l'analyse des relations entre le ministère du Travail et son public. Il est vrai que les historiens du social, plus spontanément attirés par l'humain que par les structures, ont longtemps boudé ce type d'analyse dans un pays attaché au pouvoir central. L'impulsion n'est pas non plus venue des juristes. Ne lit-on pas, dans une thèse soutenue en 1965, que le ministère du Travail est « une bureaucratie terne que l'enthousiasme initial a désertée »¹⁶? Jusqu'aux années 1980, les luttes collectives du monde ouvrier paraissent, à l'évidence, plus porteuses de sens que l'analyse des institutions et, singulièrement, des structures administratives.

On aurait pourtant tort de sous-estimer l'importance de ces luttes dans l'évolution du ministère, tant elles ont enrichi le débat public, suscité des législations nouvelles et contribué au dialogue social. Bien des investigations restent à mener pour cerner les réactions des structures administratives face aux scissions du mouvement social. En veut-on une illustration ? La création même du ministère du Travail nous ramène au souvenir de la plus tragique de ces luttes, la Commune de Paris, dont les acteurs constituèrent « une Commission du travail, de l'industrie et des échanges » se comportant en véritable ministère du Travail¹⁷. C'est la crainte de voir surgir de nouvelles luttes fratricides et l'intérêt bien compris d'intégrer les ouvriers dans une République soucieuse d'ordre et de paix sociale qui expliquent le caractère « ouvriériste » de certaines décisions prises avant 1906.

Le présent ouvrage innove en jouant sur le double registre des droits conquis et octroyés. Il décrit la naissance et l'évolution d'une administration résolument tournée vers le monde du

¹⁴ Albert PEYRONNET est ministre du travail en 1922-1923.

¹⁵ « Il serait fastidieux d'entrer dans le détail d'une organisation que fournit l'Annuaire du ministère »

¹⁶ M. PLUCHON (1965), *Le ministère du travail*, Université d'Aix-Marseille

¹⁷ J.A. TOURNERIE, *Le ministère du travail : origines et premiers développements*, Editions Cujas, Paris, 1971, p.55

travail, à l'écoute de ses aspirations et du formidable besoin de protection dont le XXe siècle s'est fait le témoin. Il réunit, synthétise et actualise des connaissances accumulées jusque-là sans souci d'ordonnance. Il ouvre des perspectives et invite à réfléchir sur le présent d'un ministère qui a longtemps négligé l'étude de son passé.

Il se propose surtout de mettre au jour l'alchimie qui s'est opérée entre l'évolution heurtée des rapports sociaux – eux-mêmes soumis à l'épreuve des faits, guerres, crises, événements, manifestations et dates symboliques (1919, 1936, 1945, 1968, 2005) – et la continuité du travail des hommes et femmes ayant préparé et mis en œuvre les projets de réforme. De montrer en somme que le ministère du Travail a autant semé que récolté, consenti qu'entériné des revendications, voire des conquêtes légitimes, trouvant dans la pratique administrative une certaine liberté d'action par rapport au politique. La prise en compte de la double fonction régulatrice et protectrice du ministère du Travail dont ce livre porte l'exigence, jette un nouvel éclairage sur la périodisation de notre histoire sociale.

C'est en fait par strates successives et de manière pragmatique que s'est construit le ministère, autour d'un développement social complexe ne répondant pas à un schéma théorique préalable et dont la réalisation a rencontré toutes sortes de résistances et de compromis. De là des partages de compétences fluctuants et souvent difficiles à définir entre État, collectivités locales et acteurs du monde du travail. Ainsi, vingt-cinq ans après la loi de décentralisation de 1982, les rôles de l'État et des collectivités territoriales font toujours, dans le domaine de la formation professionnelle, l'objet de réajustements. Avec l'ANPE et l'Unedic, l'État s'initie, en outre, à une forme de décentralisation en matière d'emploi : la loi de cohésion sociale prévoit une ouverture inédite sur les groupements d'intérêt public ou associations qui constituent les maisons de l'emploi depuis 2005.

Le principe selon lequel l'État conçoit, contrôle, mais n'opère pas, connaît, de ce point de vue, ses illustrations les plus topiques. S'il rend compte d'un défaut de stabilisation, il répond à un objectif précis : couvrir les problèmes sociaux du monde du travail avec pragmatisme et efficacité.

Le ministère du Travail est ainsi passé, par extension, de la protection individuelle des salariés à l'organisation de relations collectives entre employeurs et syndicats ; de la protection des seuls salariés à l'égard des risques sociaux reconnus par la Sécurité sociale à celles de l'ensemble de la population ; de la prise en charge des problèmes liés au travail à celle des problèmes que connaissent les sans-emploi. Ces transformations sont en réalité le fidèle reflet de l'évolution plus générale de la société et de ses composantes : celles-ci façonnent le ministère, lui impriment ses orientations impérieuses au point, parfois, d'effacer de son intitulé le mot « travail » – originellement au cœur de sa mission – ou de le reléguer en seconde position.

Rien n'est donc figé ! Ce ministère vit une sorte de mouvement perpétuel, mais dans quelle direction ? Quelles sont les relations entre les structures administratives et les structures sociales ? Jusqu'où peut aller la recherche de la cohésion sociale ? Quelles formes de solidarité et de prévoyance organiser, compte tenu de la composition sociologique de la population ? Que reste-t-il des fonctions du tout premier ministère du Travail et de la Prévoyance sociale ? Durant ces cent ans, a-t-il changé de nature ?

Ces questions, qui auraient nécessité des mises en perspective thématiques et une réflexion sur les rémanences et récurrences, restent sans réponse. Les auteurs ont préféré s'en tenir à

l'évocation des faits et des politiques les plus saillants dans le cadre d'une chronologie politique. Au moins cette démarche permet-elle de dresser *in fine* le bilan d'une action séculaire.

Au chapitre des avancées les plus notables, on peut citer :

- la transformation du droit du travail en droit social. C'est tout le cheminement historique anticipé par le ministère, affirmé dès sa création, y compris dans son titre, et accompagné depuis la protection légale des travailleurs jusqu'à la protection sociale adossée au contrat de travail, donc au salariat, mais constituant une matrice pour l'émergence et le développement de la protection sociale des non-salariés ;
- une normalisation de la relation sociale entre le monde du travail et le décideur politique. En créant ce ministère, ce dernier n'a pas seulement consenti l'organisation technique de solutions facilitant le développement d'une catégorie de population active (comme il l'avait fait pour les agriculteurs). Il a aussi voulu donner satisfaction à une revendication ouvrière vieille d'un demi-siècle. Et ce, au moment où les conflits du travail se développaient et où les idées socialistes progressaient, amenant les plus radicaux du mouvement syndical à refuser l'établissement de liens organiques entre partis et syndicats¹⁸. Tandis que l'État promulgue un décret créant le ministère du Travail, en octobre 1906, la CGT, unissant anarcho-sindicalistes et socialistes, affirme le rôle exclusif du syndicat pour transformer la société et mieux assurer son indépendance par rapport à toute autre institution ! Symbole frappant du souci républicain de pacification et de cohésion sociale dans le respect – souvent conflictuel – des différences et de l'expression démocratique.

Autre succès : celui d'avoir organisé et nourri le dialogue social à tous les niveaux, entérinant à la fois des usages locaux fort anciens et des logiques sectorielles ou interprofessionnelles de conception plus moderne : du national (interprofessionnel, branche d'activité) au local, jusqu'à l'obligation de négocier au niveau de l'entreprise. Une telle évolution fut loin d'être « un long fleuve tranquille », même si le dialogue a toujours existé avec ou sans cadre légal. La loi du 19 mars 1919 ne permettait pas une application uniforme du statut négocié. C'est en 1936 que l'extension du champ d'application des conventions par simple arrêté ministériel a pris un caractère systématique. La guerre et le régime de Vichy ont brisé net cet élan. Le flambeau sera repris par la loi du 11 février 1950 et surtout celle du 13 juillet 1971 qui affirme « le droit des travailleurs à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions de travail et de leurs garanties sociales ».

Alors que la négociation collective est longtemps restée absente de l'entreprise, la relation sociale a enfin pu s'y développer, un accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 facilitant même la négociation au sein des entreprises dépourvues de délégués syndicaux. Le législateur a consacré certaines dispositions de cet accord (loi du 12 novembre 1996), le Conseil constitutionnel ayant précisé le 6 novembre 1996 que si l'article 6 de cette loi autorise les employeurs à conclure des accords d'entreprise sans syndicat, les organisations syndicales représentatives ont la possibilité de donner mandat à un ou plusieurs salariés pour une négociation déterminée et que cette possibilité doit être organisée par des accords de branche. Enfin, une loi du 4 mai 2004 inscrit la formation professionnelle tout au long de la vie, dans le champ de la négociation collective.

¹⁸ Au motif que « le syndicat, aujourd'hui groupement de résistance, sera dans l'avenir le groupe de production et de répartition, base de réorganisation sociale » (Extrait de la résolution votée par le IXe congrès de la CGT, le 13 octobre 1906 et constituant ce qu'on appelle la charte d'Amiens).

Ce mouvement général relance un débat récurrent de nature à intéresser juristes¹⁹ et historiens sur le rôle respectif de la loi et de la convention dans le cadre de la relation sociale. Ceux qui estiment que le rôle protecteur de l'État doit être privilégié pour offrir la sécurité aux travailleurs donneront à la convention un rôle d'accompagnement ou d'amélioration de la loi. Et les partisans de la convention comme outil d'adaptation aux réalités du terrain voudront restreindre le champ de la loi, jusqu'à considérer que ce rôle d'adaptation doit permettre de déroger à la loi par des accords d'entreprise.

Si les organisations syndicales ne cachent pas leur préférence pour la convention, les uns et les autres s'entendent pour reconnaître son rôle d'entraînement. Ainsi, la loi du 4 mai 2004 précitée a-t-elle été précédée par l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Il a fait date non seulement parce qu'il modifiait très sensiblement le domaine, mais aussi pour avoir été signé par l'ensemble des confédérations représentatives, la CGT l'ayant même approuvé après trente-trois années d'abstention.

Cependant, l'idée d'accords d'entreprise dérogeant à la loi commence à se cristalliser. Se gardant de remettre directement en cause la loi des « 35 heures », les gouvernements qui se sont succédé depuis 2002 ont admis que des dérogations pourraient intervenir par voie d'accords d'entreprise en ce qui concerne le nombre d'heures supplémentaires toléré et leur répartition. Dans un sens plus protecteur que la loi – mais celle-ci a été promulguée sans être appliquée – le gouvernement de Dominique de Villepin avait annoncé la possibilité de conclure des accords d'entreprise en vue d'adapter des procédures de licenciement durant les deux premières années du contrat première embauche comme il en existe, semble-t-il, pour le contrat nouvelle embauche.

Le champ de la relation sociale est donc toujours ouvert, mais dans un climat de méfiance, voire de conflit, qui en rend l'extension difficile. L'État conserve un rôle d'arbitre protecteur que le Conseil constitutionnel a souligné à propos de la négociation d'accords dans des entreprises dépourvues de délégués syndicaux.

Mais ces succès ne doivent pas masquer certains échecs, eux-mêmes éclairants du point de vue de l'analyse historique. Le premier d'entre eux renvoie à l'incapacité de greffer harmonieusement les politiques de l'emploi sur la politique du travail. Cette « atypie fonctionnelle » trouve son origine dans le rôle joué, durant la Première Guerre mondiale, par le ministère de l'Armement en matière de recrutement pour les besoins de la Défense. Lorsque les compétences de recrutement sont revenues au ministère du Travail, la politique de main-d'œuvre s'est autonomisée par rapport à celle du travail, ce qui s'est traduit, au niveau des services déconcentrés, par une séparation fonctionnelle entre les services de main-d'œuvre et l'Inspection du travail. Sans parler de la difficulté à concilier la « protection de la main-d'œuvre nationale contre la concurrence de la main-d'œuvre étrangère » avec le souci de se procurer des bras à l'étranger en période d'expansion économique.

La fusion de l'Office central de la main-d'œuvre et du Service de la main-d'œuvre étrangère, réalisée en 1933, n'a pas levé ces ambiguïtés. D'autant que l'autonomie de la politique de la main-d'œuvre s'est trouvée renforcée par la multiplication des services locaux de recrutement (bureaux municipaux et offices départementaux), peu propice à une régulation globale du marché du travail. En fait, jusqu'à la fin de la IIIe République, l'organisation de la politique

¹⁹ Cf. G. LYON-CAEN, « Pour une réforme enfin claire et imaginative du droit de la négociation collective », *Droit social*, 2003, p.355

de main-d'œuvre a été le siège de multiples tensions entre la gestion de la main-d'œuvre nationale et celle de la main-d'œuvre étrangère, entre les offices de placement locaux et les services de la main-d'œuvre de l'État, entre les personnels de ces mêmes services et ceux de l'Inspection du travail.

L'étatisation, sous le régime de Vichy, du système de placement n'a pas supprimé ces dualismes. À mesure qu'augmentaient les prélèvements de main-d'œuvre à destination de l'Allemagne ou des chantiers contrôlés par l'occupant, la division fonctionnelle entre les questions de main-d'œuvre et celles relevant du travail a clairement repris ses droits. Ce clivage s'est trouvé sanctionné, au niveau local par la coexistence, à partir de l'automne 1943, de directions du travail et de directions de la main-d'œuvre que le Gouvernement provisoire de la République française conservera pour mener une politique de plein emploi dans le cadre de l'ordonnance du 24 mai 1945.

Pour assurer une unité de vues au niveau local, l'administration s'en est, une nouvelle fois, remise à l'Inspection du travail dont le niveau d'encadrement était supérieur à celui des services de main-d'œuvre. Ce fut l'objet d'un décret du 27 avril 1946 réorganisant les services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre. Mais le pourcentage infime des inspecteurs du travail spécialisés dans les questions de main-d'œuvre fit revenir l'administration sur cette décision et un décret du 20 avril 1948 constitue un service départemental spécifique placé sous l'autorité du directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre ; le choc des cultures empêchant une fois de plus que prenne la greffe. Il serait aisé de montrer, à travers les réorganisations administratives postérieures – séparation ou réunion des Directions du travail et de la main-d'œuvre, regroupement ou division des services déconcentrés – que ces problèmes de structure ont perduré sous la IV^e et V^e République.

Les auteurs de cette histoire du ministère du Travail montrent comment, depuis les années 1970, les politiques de l'emploi deviennent soucieuses de construire des parcours professionnels sécurisés, associant le développement de la formation professionnelle « tout au long de la vie » à la lutte contre le chômage. Pour certains, la diminution du nombre de demandeurs d'emploi constitue un objectif plus important que la création d'emplois nouveaux. Avant cette période, la protection des travailleurs nationaux devait s'étendre aux étrangers, et le ministère du Travail cherchait ainsi à imposer sa marque. On perçoit l'émergence d'une période où l'emploi cherchera, à son tour, à imposer la sienne en étendant au travail la flexibilité dont il a besoin pour faire reculer le chômage.

La faiblesse des moyens budgétaires, sans être à proprement parler génératrice d'échecs, impose des limites aux ambitions ministérielles. Jusqu'à l'insertion de compétences croissantes concernant la protection sociale des travailleurs, le ministère du Travail ne dispose que d'un budget modeste. En 1906, c'est essentiellement un budget de transfert de compétences en provenance d'autres départements ministériels. En 1907, le budget Travail et Prévoyance sociale ne représentait que 1,53 % de l'ensemble des ministères civils ; 8,77 % en 1914 compte tenu de la croissance des subventions à la mutualité et surtout des interventions en faveur des retraites et pensions après le vote de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes²⁰. En 1935, la rubrique « Protection légale du travail – Inspection, placement, contrôle de la sécurité dans les mines et dans la navigation » ne comptait que pour... 30 millions de francs (20 398 500 €). On était à la veille des événements de 1936. Il s'agit là du

²⁰ Cf. « Evolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail de 1887 à 1940 », *Les Cahiers du Comité d'histoire*, octobre 1998, n°1, p.57-64

financement d'actions spécifiques. La même année les subventions versées à la mutualité représentaient 80 millions (54 396 000 €).

À partir de 1945, la diversité des compétences sociales portées par des ministères à géométrie variable et le poids de la protection sociale rendent difficile l'appréciation des moyens budgétaires consacrés aux actions menées et, par là même, l'évaluation des politiques. D'autant que le mouvement général de décentralisation et l'affirmation de politiques d'emploi au niveau local poussent à prendre en compte des financements conjoints d'origines diverses. Il y a là tout un champ d'études historiques, à peine défriché, qui soulèvera sans aucun doute des difficultés d'appréciation. Comment classer, par exemple, la prise en charge par l'État des cotisations patronales de sécurité sociale pour favoriser l'emploi de telle ou telle catégorie de la population active ? Est-elle une dépense « Emploi » ou une dépense « Protection sociale » ?

*

**

En saura-t-on davantage, après avoir lu cet ouvrage, sur l'essence du ministère du Travail ? A-t-il une vocation, une culture, une identité ? Les agents qui la composent, de statuts divers (fonctionnaires, contractuels, mis à disposition par une autre structure), de parcours variés (services déconcentrés, administration centrale, service du ministère, organisme périphérique tel que ANPE, AFPA) partagent-ils un ensemble de valeurs et de références communes ? Des actions de ce ministère se dégage-t-il une certaine philosophie, une éthique qui lui soit propre ?

La réponse à ces questions appartient au lecteur et, au premier chef, aux agents du ministère confrontés à une pratique quotidienne que l'histoire a, dans son mouvement, bien du mal à cerner. La diversité des situations et la mobilité professionnelle des agents s'opposeraient a priori à l'affirmation d'une culture homogène reposant, comme pour l'Inspection du travail, sur la mémoire de ses agents. Il n'empêche ! Le souci des autres, celui de protéger le travailleur et de lui permettre d'exercer ses droits, le sens du dialogue et du vivre ensemble dessinent les contours d'une culture commune qui ne s'est jamais démentie depuis plus d'un siècle.

Discours pour l'ouverture de la conférence sur « De la fatalité à la prévention »
Conférence du Groupe régional Ile de France du CHATEFP du 14 octobre 2009
(Cahier n°6)

En décembre 1905, un inspecteur du travail dépose un rapport sur les inconvénients de l'utilisation de l'amiante. Il se fonde notamment sur les dégâts provoqués dans une filature du département du Calvados où entre 1890 et 1895 une cinquantaine d'ouvriers et d'ouvrières sont décédés en raison de l'absence de système de ventilation ; les dégâts sur les organes respiratoires étaient particulièrement dramatiques. Il a fallu attendre décembre 1996 pour qu'un décret interdise l'utilisation de l'amiante en France, une directive européenne généralisant cette interdiction au 1^{er} janvier 2005. On peut dire à propos de l'amiante, et M. SEILLAN²¹ le démontrera de façon plus générale, que l'Histoire est dans le présent et que le présent continue dans l'Histoire.

En 2009, la succession dramatique de suicides intervenus à France Télécom après qu'il y en eut déjà chez Renault, montre que certaines organisations du travail tendent plus à vouloir adapter l'homme au travail que le travail à l'homme. Cela est d'autant plus étonnant que l'on apprend que la France est le deuxième investisseur sur le plan international, tandis qu'il y a beaucoup moins d'investissements au sein de l'hexagone. On compte sans doute sur l'importance des investissements étrangers en France (des ministres s'en réjouissent actuellement et c'est effectivement une bonne chose). Mais l'une des raisons de l'intérêt que les investisseurs étrangers trouvent à notre pays est la notoriété des services publics, notoriété qu'il conviendrait de maintenir. Ces deux types d'événements démontrent l'opportunité particulière de l'initiative particulière prise par Bernard LAURENÇON et le comité régional de l'Ile de France pour évoquer ces problèmes de sécurité et notamment leur nécessaire prévention.

A ce sujet, je voudrais faire deux remarques. La première est que tout le monde, même des ministres, admet que l'évolution sociale dépend de l'évolution d'un rapport de forces. Mais prend-on suffisamment en compte les réactions possibles une fois qu'un rapport de force a abouti à une solution ? Les 35 heures en constituent un exemple. A-t-on suffisamment pensé aux réactions que cela pourrait entraîner, notamment pour maintenir la productivité du travail ? Les mesures prises en terme d'organisation ne sont-elles pas justement une réponse à la nécessité de maintenir cette productivité malgré une avancée sociale ?

La deuxième remarque est que les sujets que nous allons aborder cet après-midi²² ne concernent pas seulement les salariés et le patronat. L'État est en cause. L'État a mis plus d'un siècle pour régler le problème de l'amiante. Il y a encore eu récemment une marche des victimes de l'amiante à Paris pour tenter d'obtenir une loi pour l'indemnisation des victimes. Des magistrats ont soutenu cette initiative. L'Etat a également un rôle au sein de certaines entreprises. On nous dit que l'État garantit la bonne tenue de l'évolution de certaines grandes entreprises, par la présence de ses représentants, notamment en cas de modification des statuts. Je regardais la composition du conseil d'administration de France Télécom : il compte trois représentants de l'État, dont nous n'entendons jamais parler. Je suppose qu'ils rendent compte aux ministres qui les ont désignés de ce qui se passe au sein du conseil d'administration. Mais qu'ont-ils dit en voyant cette façon dont le management a été organisé ? Qu'ont-ils proposé ? Qui ont-ils alerté sur les conséquences ? Nous ne le savons

²¹ Invité principal à la conférence du 14 octobre 2009

²² Actes de la conférence dans le Cahier n°6 du Groupe régional Ile de France et sur le site du ministère du travail (rubrique « Le Comité d'Histoire »)

pas. Si les représentants des actionnaires rendent compte aux ministres qui les ont désignés de ce qui se passe au sein du conseil d'administration, je crois que les représentants de l'Etat doivent aussi rendre des comptes et que l'opinion devrait être informée.

**Discours prononcé lors de l'ouverture de la journée d'études consacrée à la codification
du code du travail**

La codification du code du travail, PUR, 2011

1906. Le gouvernement de Georges Clemenceau institue un ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Il en charge René Viviani.

Le ministre dispose d'une administration en regroupant des services jusqu'alors dispersés auprès du ministre du Commerce et de l'Industrie et auprès de celui de l'Intérieur. Pour faire appliquer ses décisions sur le terrain, il dispose de l'inspection du travail, créée en 1892.

Ces services ont déjà marqué l'évolution sociale du pays. La Direction du travail ; créée en 1899 et confiée à Arthur Fontaine, polytechnicien issu du corps des mines, se conduit jusqu'en 1906 comme un élément précurseur du futur ministère, allant jusqu'à négocier les premières conventions internationales du travail.

On dit que l'Histoire est dans le présent et l'actualité lui fait parfois des clins d'œil. En 2010, durant une période d'évolution ministérielle, la direction générale du Travail, constitua à elle seule le ministère du Travail. De même la prise en compte des dégâts causés par l'utilisation de l'amianté pouvait se référer au rapport d'un inspecteur du travail de 1904.

Par contre, la nature du corps législatif et réglementaire que le ministre du Travail est chargé de faire appliquer est plutôt limitée. C'est une législation de protection des travailleurs salariés à l'égard des risques d'abus de leur emploi. D'abord pour les catégories les plus vulnérables, ensuite de façon plus générale : responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, obligation du repos hebdomadaire.

Des questions sont posées et qui vont interpeler le nouveau ministère. Quelle est la nature de la relation de travail entre un employeur et un salarié ? Est-ce un contrat de droit commun, tel que le code civil l'a défini en 1804, conclu entre deux parties de volonté et de pouvoir équivalents ? La conclusion de ce contrat par le salarié entraîne-t-elle son adhésion à toute mesure interne concernant l'organisation de l'entreprise, et notamment le règlement d'atelier ? La représentation collective des intérêts des salariés n'entraîne-t-elle pas la possibilité de conclure avec le patronat des règles collectives qui constituent un corpus juridique spécifique ?

Des penseurs socialistes ou même libéraux ont anticipé sur ce questionnement et ont préconisé soit une législation spécifique pour les premiers, soit - notamment sous l'impulsion des chrétiens sociaux - des mesures sociales d'accompagnement d'un contrat de travail qui reste un contrat de droit commun tel que le code civil l'a défini.

Mais le travail législatif se développant en raison d'un climat social assez tendu, des incohérences étaient constatées et l'idée d'une codification spécifique s'imposait pour éviter les difficultés d'interprétation et faciliter l'intervention de l'inspection du travail. Elle n'était admise par le patronat qu'à législation constante sans pouvoir donner lieu à des interventions ni à la possibilité de l'infléchir- pour tenir compte de l'évolution de la jurisprudence ou celle des enjeux économiques qui nécessitait de protéger le niveau de rémunérations des ouvriers.

Cette opposition trouvant un écho favorable au Sénat, ne pouvait que conduire le ministre du Travail à accepter une compilation de textes plutôt qu'un socle législatif permettant de nouvelles avancées et de régler les rapports des travailleurs avec leurs employeurs.

La sécurité juridique de la relation de travail était d'autant plus recherchée que la jurisprudence des conseils de prud'hommes était mise en cause en appel par les tribunaux de commerce. Elle tenait compte de l'évolution des usages, des conventions collectives qui les modifiaient et elle appréciait les motifs d'un licenciement ce que n'admit pas la Cour de Cassation. Ce que certains ont appelé la "dispersion du contentieux du travail" en France s'opposait à la reconnaissance de la jurisprudence des tribunaux industriels en Allemagne se fondant sur une législation ouvrière que la France tardait à mettre en place.

N'est-ce pas là que se situe un second échec de la codification de 1910, l'incapacité de faire admettre que la conception civiliste du contrat impliquant une égalité d'agir entre les parties, ne peut s'appliquer à la relation de travail ? "Le travail n'est pas une marchandise comme les autres" disait Louis Blanc. Mais les projets de loi concernant le contrat de travail même présentés comme un enrichissement du code civil ne furent pas discutés au Parlement.

Cette situation a entraîné une certaine prudence des juges à l'égard du code du travail. Lui reconnaissant une primauté dans certaines décisions, elle maintient malgré tout le caractère contractuel de la relation de travail. Les dispositions du code du travail sont alors considérées comme des dérogations devant être interprétées de façon stricte, d'autant plus que, jusqu'au premier conflit mondial, le développement d'accords collectifs de travail est faible.

D'ailleurs le code du travail de 1910 ne concerne pas l'ensemble des salariés et des secteurs d'activité restent couverts par des législations spécifiques. C'est le cas des mines relevant d'un statut de 1810 que Georges Clemenceau a voulu mettre en cause après les grèves en 1884, et qui a connu des avancées sociales grâce à la présence des députés-mineurs au Parlement. Le monopole administratif des ingénieurs des mines, arguant des particularités techniques du secteur charbonnier, a consolidé son particularisme social. C'est également le cas du travail maritime qui bénéficie de la plus ancienne réglementation puisqu'elle relève d'une ordonnance de Louis XIV, en août 1681, bien sûr modernisée en 1896 par un nouveau statut des gens de mer et par une loi de 1907 concernant le travail à bord des navires de commerce.

Mais le code n'est pas figé ! La loi du 28 décembre 1910 dont la gestation fut si difficile ne concernait que le Livre I du projet initial (Conventions relatives au travail). Compte tenu du premier conflit mondial, le vote des autres livres s'étalera jusqu'en 1927. L'inclusion des lois nouvelles se poursuivra jusqu'en 1932.

Surtout le code du travail mis en œuvre en 1910 correspond à un type de relations de travail encore individualisées malgré l'essor des conventions collectives après la guerre 1914-1918.

L'histoire sociale en France n'est pas linéaire. Elle est entrecoupée de lames de fond imprévues qui, pacifiquement, s'étalent dans des réformes, des mesures qui donnent un sens nouveau aux relations sociales et donc au droit du travail. Ce fut le cas en 1936-1938 avec l'avènement du Front populaire. Ce fut le cas en 1945 avec la prise en compte par le général de Gaulle du programme du Conseil national de la Résistance. Il fallut cependant attendre 1973 pour que le contrat de travail prenne son autonomie par rapport au contrat du code civil.

Introduction à la journée d'études sur l'égalité d'emploi homme-femme et la « fabrique du droit »

**Journée d'études du 10 juin 2013
(Cahier du CHATEFP n°17, novembre 2013)**

*En ce qu'ils ont de commun, ils sont égaux,
En ce qu'ils ont de différent, ils ne sont pas comparables »
(Jean-Jacques Rousseau, *Emile*)*

L'article 1^{er} de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 affirme que les êtres humains naissent libres et égaux en droit. Pourtant ce vieux principe révolutionnaire, qui garde valeur positive, est resté longtemps lettre morte.

La rupture historique du droit des femmes au travail fut provoquée par la Constitution de 1946 qui affirma dans son Préambule, l'égalité des sexes : « La loi garantit à la femme dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme »

Il faudra attendre l'adoption en 1976 de la directive n°76/207/CEE sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière d'accès à l'emploi, à la formation, à la promotion professionnelle et les conditions de travail pour que soit reconnue la nécessité de donner aux partenaires sociaux et aux femmes les moyens leur permettant d'agir en vue de réaliser l'égalité des chances entre les sexes, la mixité dans l'emploi, les qualifications, les responsabilités professionnelles.

Ce cahier constitue la publication des actes de la journée d'études du 10 juin 2013 consacrée à l'analyse des conditions de la transposition de la directive 76/207/CEE dans le droit interne. Les débats autour de l'histoire de cette grande loi sociale, les témoignages d'acteurs issus du monde politique ou de l'administration, et les analyses d'historiens étrangers, dans des perspectives comparatives ont apporté un éclairage sociopolitique intéressant sur les particularités des méthodes de création du droit. Ils ont permis de mesurer l'impact sur la France de la transposition de la directive dans notre ordre juridique.

Cette directive autorisait tous les Etats membres à prendre des mesures pour promouvoir l'emploi des femmes y compris en adoptant des réglementations susceptibles de compenser les inégalités de fait liées à l'exercice des responsabilités familiales par les femmes et aux inégalités socio-économiques qui affectaient leur chance d'accès à l'emploi dans des conditions égales. Ces mesures temporaires de rattrapage, qualifiées d'actions positives, ont suscité une importante jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur le principe de leur légitimité et les limites de leur faisabilité.

Comme le notent certaines communications, la transposition a rencontré plusieurs obstacles. Le 14 juillet 1983 fut une date importante pour les femmes qui travaillent dans les entreprises. C'est en effet ce jour-là qu'a été publiée au Journal officiel la loi du 13 juillet 1983 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui transpose dans notre droit interne la directive du Conseil des Communautés européennes du 9 février 1976. Elle opère un changement de fond : le passage d'une logique de protection à une logique d'égalité. Elle a modifié de façon substantielle le Code du travail et le Code pénal ; elle a eu des répercussions sur les conventions collectives et les contrats de travail. Trente ans après sa promulgation, force est de constater que la directive a, d'une façon générale, sensibilisé l'ensemble des États

membres à la nécessité d'introduire la dimension « égalité de traitement » dans leur politique d'emploi.

L'égalité professionnelle s'inscrit aujourd'hui dans un nouveau contexte et de nouveaux rapports de forces. La volonté politique affirmée par le Gouvernement de la promouvoir rencontre une réelle écoute et un accueil favorable de la part des partenaires sociaux. J'en veux pour preuve le fait que l'égalité professionnelle figure parmi les thèmes de la rénovation sociale.

Si le cadre juridique du travail est désormais égalitaire, les instruments destinés à réaliser l'égalité dans les faits doivent être renforcés. La philosophie de la directive de 1976 est toujours d'actualité.

Quelques écrits parmi d'autres

**« Quelle compensation ?
(Ou la solitude du régime de base »)**

Droit social, n°3, mars 1975

Par Michel LUCAS

Chargé d'enseignement à l'Université de Paris-Nanterre

L'affaire vient de loin. Après 20 ans d'une mise en place laborieuse, diversifiée et émiettée de systèmes de protection sociale pour toutes les catégories socioprofessionnelles, le législateur des ordonnances de l'été 1967 retrouvait les accents des auteurs du plan français de sécurité sociale de 1945.

La loi du 22 juin 1967 qui autorisait le gouvernement à légiférer de la sorte lui fixait deux objectifs :

1. Adapter ou unifier le champ d'application des divers régimes et institutions de Sécurité sociale ;
2. Adapter leurs structures et en assurer l'équilibre financier.

En outre, et en associant déjà les deux démarches, le gouvernement entendait d'une part réaliser un équilibre financier – mais le problème ne fut alors réglé que pour le seul régime général – et généraliser la Sécurité sociale à tous les Français, dans le cadre d'un nouveau système d'assurance volontaire – mais limité alors aux seuls risques maladie et maternité.

A la veille du 30^{ème} anniversaire de l'institution, il est aussi question de « parachever le plan français de Sécurité sociale de 1945 » par :

- la réalisation d'une protection de base commune à tous les Français ;
- l'institution d'une compensation entre tous les régimes de base obligatoires.

Suivant un cheminement rigoureusement identique à celui de 1967, mais en utilisant une technique plus efficace que l'assurance volontaire, le gouvernement annonce dans le même temps la généralisation de la Sécurité sociale en deux étapes (au 1^{er} janvier 1975 pour certaines catégories défavorisées et au 1^{er} janvier 1978 pour le reste de la population non encore protégée, soit environ 2%).

Curieusement, la façon de traiter un problème quelque peu conséquent – dont le coût dépasse celui du budget de l'État – est également comparable. Certes, il y a eu débat en 1974, mais on ne saurait le proposer comme exemplaire du bon fonctionnement des institutions parlementaires : un projet qui donne l'impression d'être mal préparé puisque le gouvernement lui apporte deux amendements substantiels au dernier moment ; des garanties qu'on ne veut pas inclure dans le texte parce qu'il ne convient pas de douter des bonnes intentions du pouvoir pour, en définitive, tirer argument du fait qu'elles y viennent quand même ; un retournement de situation obtenu au pas de charge par un Premier ministre sûr de lui dans sa description de l'apocalypse que constituerait l'alignement sur le système général, alors que les sénateurs entendront quelques semaines plus tard le ministre du travail leur dire que « bien entendu » cet alignement devrait être progressivement réalisé²³...

²³ Séance du Sénat du 14 novembre 1974, JO, débats, p.1738, 2^{ème} colonne.

Après l'enthousiasme et la détermination – qui ne furent cependant pas suffisants pour convaincre – des hommes qui ont voulu instituer la Sécurité sociale, il y a trente ans, on ressent quelque malaise en présence de la loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 qui veut *réaliser au plus tard le 1^{er} janvier 1978, un système de protection sociale commun à tous les Français.*

Serait-ce un vaste dessein ? N'aurait-il pas alors mérité un « débat national » tel que celui qu'on permet à la réforme de l'entreprise ? Convenait-il d'en limiter la portée en plaçant le projet dans la seule perspective d'une obligation faite au précédent gouvernement par un article de la loi de finance pour 1974 en vue d'améliorer une technique de financement ?

Est-ce une étape pour réaliser une vaste réforme qui aurait été amorcé depuis 1967 ? Mais dans quel sens ? Vers une harmonisation progressive avec le régime général « en vue d'instituer une protection sociale de base unique » dans le respect des structures existantes, comme l'affirme la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (n°73-1193 du 27 décembre 1973, art. 9) ? Ou, au contraire, pour garantir seulement à tous les travailleurs – salariés et non-salariés – le bénéfice d'un régime commun minimal de protection sociale, ce qui constitue autant la crainte des organisations syndicales, mutualistes et familiales reprise par l'opposition que l'objectif affirmé au nom du groupe des républicains indépendants²⁴. Et s'il ne s'agit vraisemblablement ni de l'un ni de l'autre de ces pôles extrêmes, quel est donc ce fameux « système commun » de protection sociale qui doit surgir au 1^{er} janvier 1978 ? Quels seront ses orientations, son contenu, ses limites ? Dans quelle structure se situera le volume de protection compris entre ce système et le niveau atteint par la dynamique de tel ou tel régime de base plus favorisé ?

Trois ans pour faire une nouvelle Sécurité sociale encore inconnue, c'est bien peu. Son point de passage obligé, par la volonté du législateur de 1974, étant constitué par l'instauration d'une compensation entre les régimes de base obligatoires légaux, tels qu'ils existent actuellement, il convient de l'analyser pour chercher quelques réponses aux questions qui précèdent. On tentera d'en dégager :

- les justifications,
- les mécanismes,
- le devenir.

1. Les justifications

Il s'agit d'un essai transformé après une longue préparation.

La préparation a marqué les conséquences du cloisonnement socioprofessionnel des régimes de Sécurité sociale.

Dans un pays qui abordait un nouvel âge industriel au moment où il instituait un large système de protection sociale, il en résultait des transferts irréversibles de masses importantes de la population active, notamment de l'agriculture vers les activités secondaires puis tertiaires.

²⁴ Intervention de M. Jacques BLANC, à l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 15 octobre 1974, JO, débats, p.5062

La part respective des travailleurs agricoles, d'une part, des employés et ouvriers des autres secteurs, d'autre part, a évolué comme suit depuis 1954²⁵ :

	1954	1962	1968	1970	1971
Agriculteurs exploitants	20.7%	15.8%	12%	9.8%	8.7%
Salariés agricoles	6	4.3	2.9	2	1.7
Employés	10.8	12.5	14.8	15.4	16.6
Ouvriers	33.8	36.7	33.7	37.1	37.2 ²⁶

Cette déperdition rapide du potentiel humain de l'agriculture a justifié la nécessité de compenser les charges démographiques de sa formation, puisqu'il allait potentiellement exercer son activité professionnelle dans d'autres secteurs²⁷. Le principe en fut posé, dès 1946, pour les prestations familiales et aménagé pour ce seul objectif par une ordonnance du 30 décembre 1958.

Les répercussions de cette déperdition au terme de la vie active allait entraîner la prise en charge globale – tous risques confondus – par le régime général des soldes négatifs de la gestion du régime des salariés agricoles, tout en les maintenant dans des structures spécifiques (Mutualité sociale agricole, commune aux salariés et aux non salariés de l'agriculture), en application de l'article 9 de la loi de finances pour 1963.

La dégradation du rapport actifs/retraités dans les régimes spéciaux devait susciter la même solution :

- D'abord pour les risques vieillesse-invalidité-décès et accidents de travail des mineurs (loi de finance pour 1964),
- Puis pour les risques maladie-maternité-invalidité des cheminots (1971), des mineurs, des marins et du personnel de la RATP en ce qui concerne les prestations en nature correspondantes (1972).

Pourquoi ce premier type de compensation, justifiés par des considérations démographiques tenant à l'évolution de la population active devait-il peser sur le seul régime général ? La part de celui-ci dans l'ensemble des prestations sociales est en effet la plus faible des pays membres de la Communauté économique européenne :

41,5% en 1970 contre
 66,82% en RFA
 60,84% en Italie
 69,02% aux Pays-Bas
 71,78% en Belgique
 73,32% au Luxembourg (1969)

En outre, cette compensation bénéficie aux salariés agricoles dont le niveau moyen des prestations est certes plus faible ; mais le taux de cotisations de leurs employeurs l'est également, ce qui n'est plus justifié 15 ans après la mise en œuvre d'une politique hardie de restructuration des exploitations agricoles.

²⁵ Résultat des recensements pour 1954, 1963, et 1968 ; d'après les enquêtes-emplois pour 1970 et 1971.

²⁶ Les chiffres « ouvriers » de l'enquête-emploi sont généralement inférieurs à ceux des recensements.

²⁷ 75% des pensions de vieillesse liquidées par le régime agricole le sont en coordination avec le régime général.

Enfin, les ressortissants des régimes spéciaux ont un système de prestations généralement plus favorables que dans le régime général et, notamment, un seuil plus précoce d'ouverture des droits à une pension de vieillesse.

La justification des compensations entre les régimes de salariés, c'est-à-dire en fait à la charge du régime général, sont donc beaucoup plus complexes, à la fois d'ordre démographique, économique, financier et politique mais se réduisent en définitive à une seule constatation un peu trop immédiate : le régime général correspond à la fois à la plus grande part dans l'emploi et à son plus fort taux de croissance :

Effectifs cotisants	1962	1974
Régime général	10 500 000	13 460 000
Régime agricole	1 120 000	760 000
Fonctionnaires ²⁸	1 020 000	1 770 000
Mines	265 000	139 000

La compensation des charges pouvait se justifier si, parallèlement, on tendait à réaliser une égalisation des taux de financement et des conditions d'accès à certaines prestations significatives. Ne pas améliorer la pension d'invalidité d'un manoeuvre du bâtiment parce que le céréalier de la Brie ne veut pas payer les mêmes taux de cotisation qu'un artisan ou parce que les organisations syndicales veulent figer l'âge de la retraite sur la base des conditions technologiques du siècle dernier ne constitue pas un bon précédent pour réaliser, dans l'avenir, un système unique et progressiste de protection sociale. Certes, le gouvernement souhaite convaincre plutôt que contraindre. Mais quelle force de conviction lui faudra-t-il pour réaliser en trois ans dans l'ensemble de l'institution ce que ses prédécesseurs n'ont pu obtenir en 12 ans sur le seul plan des obligations des employeurs de main-d'œuvre ?

L'évolution économique du petit commerce produisait sur le rapport actifs/retraités des conséquences identiques à celles qu'on avait pu constater dans le secteur primaire. A l'âge égal d'ouverture des droits à un « avantage » de vieillesse, on compte, pour 100 assurés actifs :

22 pensionnés pour le régime général
48 pour les artisans
65 pour les commerçants
109 pour les exploitants agricoles

Cette évolution allait renverser la façon dont la Sécurité sociale était vécue par les intéressés. Ils avaient fait échouer l'institution d'un régime de protection sociale unique en 1946. Souvent sortis de la condition de salariés, ils craignaient d'y revenir en acceptant un tel système. Trente ans plus tard, l'insécurité économique leur fait revendiquer soit la parité (comme les exploitants agricoles) soit même l'alignement pur et simple sur le régime général de la Sécurité sociale (commerçants et artisans).

Le principe de cet alignement a été acquis en deux étapes pour les travailleurs indépendants :

- En matière d'assurance-vieillesse, avec la loi 72-554 du 3 juillet 1972 ;

²⁸ Affiliés au régime général pour les risques maladie-maternité

- Pour l'ensemble de leur protection sociale, par la loi 73-1193 du 27 décembre 1973 portant orientation du commerce et de l'artisanat.

Cette évolution pouvait permettre de propulser une orientation qui n'avait été qu'esquissée en 1967 : l'institution d'un système de base unique pour l'ensemble des travailleurs. Les deux textes ci-dessus évoqués emploient l'expression, de même que la loi n°72-965 du 25 octobre 1972 protégeant les salariés agricoles contre le risque accidents du travail et maladies professionnelles dans les mêmes conditions que les assurés du régime général.

Mais la loi du 27 décembre 1973 comportait deux précisions quant à la portée et aux limites de l'unification :

- elle doit réaliser une harmonisation progressive avec le régime général, au plus tard au 31 décembre 1977 ;
- elle doit respecter les structures de gestion propres aux travailleurs non-salariés.

Les charges découlant de ces principes ne pouvant pas, sous peine d'une pression insupportable compte tenu des retards accumulés, être assumés par les seuls cotisants, trois voies pouvaient être envisagées :

- étendre le champ d'application de la compensation avec le régime général. Une solution aussi directe aurait sans doute contribué à vulgariser la notion de compensation mais aurait aussi, à coup sûr, constitué une provocation pour les travailleurs salariés ;
- prolonger l'effort supplémentaire possible des cotisants par une contribution de l'État.

Cette solution pouvait se concevoir pour deux raisons :

- il existe un précédent : le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), institué depuis 1960 et qui ne retrace plus, depuis 1963, que les recettes et les dépenses concernant les exploitants agricoles.

Dans le projet de BAPSA pour 1975, la part du financement professionnel qui comprend déjà certaines taxes sur les productions agricoles ne représente que 22,8%. Sur un produit attendu de 3333 millions de francs au titre du financement professionnel, les cotisations sociales ne comptent que pour 2589 millions de francs.

- Par ailleurs, l'État a dû consentir des subventions d'équilibre pour les régimes de travailleurs indépendants non agricoles. Elles atteignaient un milliard de francs en 1973. Cette même année, sa contribution à l'ensemble des régimes sous des formes diverses était de l'ordre de 17,7 milliards. Elle aurait dépassé 18 milliards en 1974. Malgré tout, la part de cette contribution dans le financement de la protection sociale est encore la plus faible des pays de la CEE.

Sa progression ne pouvait cependant plus être admise sans principes. Elle conduisait nécessairement à envisager soit une série de budgets annexes, soit un budget annexe des prestations sociales obligatoires de tous les régimes. L'idée en a été avancée depuis plusieurs années et elle a fait l'objet d'une proposition de loi. Dans sa déclaration du 10 avril 1973, le gouvernement Messmer semblait vouloir s'engager

dans cette voie²⁹. Or, jusqu'au débat du 16 octobre 1974, aucune étude n'avait encore été entreprise pour l'ouvrir et c'est seulement sur un amendement de M. Boulin, d'ailleurs retiré, que le gouvernement s'est engagé à constituer un groupe de travail. on ne peut donc pas soutenir que cette évolution soit délibérément *voulue*.

- la troisième voie possible consistait donc à imaginer un système intermédiaire qui puisse faire du régime bénéficiant le plus des transferts de population active, à savoir le régime général, le pivot de la solidarité nationale, dans des limites qu'il convenait de préciser progressivement.

Un essai d'application de cette conception à double détente de la solidarité nationale a été décidé dans le cadre de la loi de finances 1974.

Il présentait sans doute l'avantage d'engager un processus qui mettait fin à la période des expédients. Mais il tentait aussi, par le biais tout de même restreint de deux articles au projet de loi de finances – et sans que les caisses nationales du régime général aient été consultées au préalable alors que les ordonnances de 1967 les rendent responsables de l'équilibre de leur gestion – d'amorcer un processus de compensation démographique dans lequel ces organismes se voyaient substitués à l'État pour l'essentiel de la charge mais non en qualité de débiteur définitif.

Ce fut l'objet de l'article 28 de la loi de finances pour 1974 (loi n°1150 du 27 décembre 1973) dont l'économie est la suivante :

- il institue *pour* 1974 un mécanisme de compensation entre l'ensemble des régimes de base obligatoires, fondé sur les rapports cotisants actifs/bénéficiaires et calculée à partir de prestations de référence et d'une cotisation moyenne en matière :
 - d'assurance vieillesse (pour les seuls droits des assurés eux-mêmes),
 - d'assurance maladie et maternité (pour les seules prestations en nature),
 - de prestations familiales ;
- Il charge les régimes débiteurs au titre de la compensation (régime général pour l'essentiel, mais aussi le régime des collectivités locales et celui des fonctionnaires) de procéder aux versements correspondants, *sous forme d'avances* à un compte spécial ouvert à la Caisse des dépôts et consignations qui en assure la répartition entre les régimes bénéficiaires ;
- Il demande au gouvernement de déposer, avant le 1^{er} juin 1974, un projet de loi qui doit notamment :
 - déterminer les modalités d'apurement des avantages ainsi effectuées ;
 - instituer une compensation progressive destinée à être totale au 1^{er} janvier 1978, afin de réaliser dans les trois branches – assurance maladie, assurance vieillesse et prestations familiales – un système de protection sociale minimal appliqué à tous les Français.

²⁹ « Il n'est pas de simplification possible des prestations sociales sans refonte et harmonisation des modes de financement des différents régimes. Le gouvernement est décidé d'engager, en ce domaine difficile, une réforme audacieuse même si celle-ci doit mettre une part des dépenses de sécurité sociale à la charge de l'impôt. »

Il s'agissait donc, selon des mécanismes plus complexes puisque cette fois la compensation n'est plus seulement d'ordre démographique, de transformer l'essai obtenu pour 1974.

2. Les mécanismes de la compensation

La loi n°74-1094 du 24 décembre 1974 en définit les principes et précise ses modalités applicables pour la période allant du 1^{er} janvier 1975 au 31 décembre 1977.

1. Les principes sont les suivants :

- un système de protection sociale commun à tous les Français permettra de couvrir, au plus tard le 1^{er} janvier 1978 :
 - le risque maladie et les charges de la maternité (prestations en nature),
 - les charges de la vieillesse,
 - les prestations familiales.
- A cet effet,
 - 1) Les régimes de base obligatoires légaux – à l'exclusion par conséquent des régimes complémentaires – seront progressivement harmonisés ;
 - 2) La protection sera généralisée à tous les Français ;
 - 3) Ces objectifs seront atteints dans des conditions qui tiennent compte des capacités contributives des assujettis sur la base d'efforts identiques et au fur et à mesure de la mise en œuvre de la protection de la base commune.
- La première pierre de l'édifice comporte une compensation tendant à remédier à deux aspects des inégalités dans l'effort contributif actuel :
 - 1) Celles qui résultent du déséquilibre démographique : la compensation joue alors entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés ;
 - 2) Celles qui résultent des déséquilibres démographiques et des disparités des capacités contributives : la compensation ne joue qu'entre les régimes de salariés.
- Cette construction préserve les avantages acquis dans les régimes de base les plus favorisés ou dans les départements du Rhin et de la Moselle. Elle maintient la structure socioprofessionnelle des régimes de gestion.

Ainsi donc on fait l'unité dans la diversité sur la base d'un programme commun de Sécurité sociale qui sera défini dans les trois ans qui viennent selon ce que chacun est décidé à apporter à son financement.

2. Les modalités diffèrent donc à deux niveaux :

- a) *Entre les régimes de salariés*, la compensation ne joue qu'à l'égard des postes « maladie » (prestations en nature), « maternité » (idem) et « vieillesse » puisque la Caisse nationale d'allocations familiales couvre déjà l'ensemble des charges familiales intéressant les salariés.

En outre, les salariés agricoles sont considérés comme étant inclus dans le régime général puisque la prise en charge intégrale des déséquilibres les concernant demeure couverte par la loi de finances pour 1963.

- 1) *Pour le risque maladie et les charges de la maternité*, tout se passe comme s'il existait un régime unique prenant pour référence le régime général. Les transferts de compensation jouent en plus ou moins selon la situation propre à chaque régime. En définitive, la loi du 24 décembre 1974 se borne à étendre aux militaires et aux clercs de notaire le processus déjà engagé en 1971 et 1972 pour les autres régimes spéciaux. C'est donc le seul régime général qui supporte seul le poids de la compensation sur ce premier point d'application.
- 2) *En assurance vieillesse*, le mécanisme est nécessairement différent. Il ne peut jouer qu'à l'égard des pensionnés de 65 ans et plus, puisque c'est le plus grand dénominateur commun.

Tout se passe comme s'il existait un régime fictif versant à ces personnes une prestation qui est calculée sur la base de son niveau moyen le plus faible, c'est-à-dire la pension moyenne des assurés agricoles. On détermine, dans la limite du salaire plafonné, la cotisation des actifs qui est nécessaire pour couvrir cette charge. La situation propre à chaque régime fait donc apparaître les transferts utiles pour que cette gestion fictive soit équilibrée.

En 1975, par exemple, les régimes débiteurs seront : le régime général, ceux des collectivités locales et de l'EDF. Les régimes bénéficiaires seront donc ceux de la SNCF, des Mines, des gens de mer, de la RATP et des chemins de fer secondaires.

- b) *Entre l'ensemble des régimes de salariés et ceux des non-salariés*, le mécanisme répète l'essai de 1974. On détermine pour chacun des risques et charges énumérés dans les principes une prestation de référence qui est celle du régime le moins favorisé, à savoir :
 - celle du régime des travailleurs indépendants non agricoles pour le risque maladie et les charges de la maternité ;
 - celle de l'assurance vieillesse agricole pour les charges de la vieillesse ;
 - une moyenne des prestations du régime général et du régime des exploitants agricoles, considérées comme équivalentes, pour les prestations familiales.

On calcule la cotisation que devrait verser chaque personne active pour couvrir les dépenses correspondantes et la compensation intervient pour permettre l'équilibre de chaque gestion.

Prenons l'exemple des charges de vieillesse en 1975 :

La prestation moyenne de l'assurance vieillesse agricole sera de 4068 francs. La dépense fictive sera donc la suivante :

Salariés - 4 800 700 retraités de 65 ans et plus x 4068 = 19 529 millions

Non-salariés

Agricoles : 1 380 000 x 4068 = 5626

Industriels et commerçants : 448 000 x 4068 = 1822

Artisans : 258 000 x 4068 = 1050

Professions libérales : 43 500 x 4068 = 177

8675 millions

Charge totale fictive : 28 204 millions de francs

La cotisation nécessaire est calculée en fonction du nombre d'actifs présumés :

Salariés : 17 782 000

Non-salariés :

2 413 000 exploitants agricoles

755 000 industriels et commerçants

210 000 professions libérales

Soit une cotisation moyenne de :

$$\frac{28\,204\,000\,000}{21\,733\,000} = 1297.80 \text{ F}$$

Il en résulte des recettes fictives suivant le nombre d'actifs de chaque régime. La différence entre le produit de ces recettes et le montant des dépenses, également fictives, évaluées ci-dessus entraîne un excédent ou un déficit. C'est entre ces résultats que la compensation intervient.

3. Quel est le devenir de la compensation :

- *L'analyse des mécanismes* de la compensation conduit nécessairement à considérer leurs produits comme des subventions que doivent verser les régimes considérés – fictivement – comme excédentaires. Ainsi, le régime général doit assumer le résultat de sa gestion plus la charge résultant de la compensation.

Certes, la loi prévoit que le produit de celle-ci *jusqu'au 1^{er} janvier 1978*, ne pourra excéder le montant d'un prélèvement opéré à son profit sur les recettes de l'État et qui sera fixé chaque année par la loi de finances.

Cette disposition (art. 6 de la loi) a donné lieu à d'âpres discussions au Parlement. La méfiance de celui-ci était fondée sur les conditions dans lesquelles ont été apurées les avances que le régime général a dû consentir en 1974. Elles ont été consolidées pour leur montant excédant le reversement par l'État du produit des taxes sur l'alcool. Il restera donc 1.8 milliards à la charge des salariés de l'industrie et du commerce. Cette consolidation a été justifiée par le fait que le régime général s'était « enrichi » de nouveaux cotisants. Autrement dit, la compensation faisait boomerang. Une troisième détente imprévue en quelque sorte.

Ce risque ne semble plus devoir se produire, jusqu'au 1^{er} janvier 1978 tout au moins, et tout semble donc se produire comme si, selon l'expression de J. J. DUPEYROUX, un trou devait chasser l'autre tant qu'il n'y aura pas de budget annexe.

- Mais l'essentiel de l'affaire paraît devoir être recherché dans la *dynamique qu'on espère voir la compensation créer* durant les trois années qui viennent.
- Avant le 1^{er} janvier 1976, un rapport doit éclairer les charges supportées par les régimes de protection sociale et par l'État. Outre une analyse plus fine de l'irritant problème des charges « indues », l'évolution de l'effort contributif de chaque régime sera ainsi mieux appréciée, par comparaison. On verra ainsi que le plafond est une technique généralisée et qu'elle se montre très efficace chez les cotisants non salariés. Ainsi, en 1972, alors que M. CHIRAC, ministre de l'Agriculture, avait réduit le caractère régressif des cotisations, leur valeur restait encore inversement proportionnelle au revenu cadastral de l'exploitation ce qui défavorise notamment les exploitations moyennes.

Pour 520 F de RC la charge globale des cotisations représente 105% de cette valeur mais pour

770 F.....	145%
1100 F.....	130%
1500 F.....	132%
2500 F.....	100%
3600 F.....	90%
7300 F.....	74%

Si des études comparatives entre les régimes sont entreprises, elles souligneront la nécessité de l'effort contributif pour certains niveaux privilégiés des catégories socioprofessionnelles qui bénéficient de la compensation.

- Il ne faut cependant pas se leurrer. Les mieux pourvus à l'intérieur de telles catégories ont toujours su s'abriter derrière l'infanterie des moins favorisés. L'histoire du syndicalisme professionnel agricole est, à cet égard, bien éloquente.

Le niveau de protection commun possible, au 1^{er} janvier 1978 ne sera donc pas très élevé et, surtout, sera essentiellement fonction de considérations comptables – sur des bases fictives – et non de ce que le gouvernement veut réaliser pour la santé des Français et les revenus de substitution de ceux que l'âge ne permet plus de travailler.

L'espoir du ministre du Travail de voir atteindre le niveau du régime général n'est donc qu'un vœu et un vœu pieux. Il n'en sera pas ainsi et ce fameux régime de base commun se trouve dans une réelle solitude, sans appui, sans parenté.

Il semble que deux voies pourraient être approfondies :

- Soit il convient de définir un niveau de prise en charge des soins, de revenus pour les personnes âgées, de prestations familiales, qu'on estime souhaitable pour l'ensemble de la population. Autrement dit, on trace à l'avance les contours d'un régime de base en fonction d'une politique démographique, sanitaire, économique et sociale.

Le niveau supérieur atteint par certains régimes est alors inclus dans des régimes complémentaires gérés *par les organismes socioprofessionnels de Sécurité sociale* correspondants. Cette perspective implique, à terme, l'intégration des régimes complémentaires actuels mais elle est alors rendue possible par une plus grande souplesse et la responsabilité entière que les organismes de base auraient en la matière.

- Soit on s'en tient à un régime minimal de prestations, à condition d'engager une politique d'équipements sanitaires et sociaux concertée entre l'État et les organismes de Sécurité sociale. De véritables prestations en nature, des prestations de services, offriraient dans de nombreux cas plus d'efficacité et une meilleure adaptabilité – dans le cadre d'une politique familiale par exemple – qu'un éventail de prestations en argent compensées à double ou triple détente.

Dans un cas comme dans l'autre, on éviterait que le régime imaginé à la fin des années 1973 et 1974 ne conduise, en fait, à une compensation historique qui serait accordée aux forces économiques que le Plan français de Sécurité sociale avait exclues en 1945.

Santé et Sécurité sociale, un ministère en mouvement
**Michel LUCAS, Dominique CECCALDI, *Revue française des affaires sociales*,
n°4/n° spécial, oct.- déc. 1980, p 31-52**

L'histoire de ce ministère retracée par M. ZIEGLER frappe par la fréquence des changements de structure et les « va-et-vient » d'attributions, métamorphoses plus souvent liées aux aléas des formations gouvernementales qu'à une nécessité biologique.

L'évolution des actions, analysée par ailleurs, quoique naturelle sur un terrain aussi mouvant que celui des besoins sanitaires et sociaux soumis à de multiples mutations économiques, technologiques, sociologiques et culturelles ajoute à l'instabilité des structures, dans leur mouvement de croissance, une impression de foisonnement et de bouillonnement.

C'est que l'Administration sanitaire et sociale n'a jamais été entièrement maîtresse du jeu. Elle a dû constamment s'adapter à des « systèmes » de santé et de protection sociale – pour employer un concept bien impropre – dont les fondements étaient déjà établis alors qu'elle se cherchait elle-même et qui lui sont encore en grande partie extérieurs.

On ne peut comprendre ses problèmes comparés, par exemple, à ceux du ministère de l'Éducation, si on perd de vue l'extraordinaire complexité de nos institutions sanitaires et sociales aussi éloignées du modèle socialiste que des formules traditionnelles des pays libéraux. Les responsabilités s'y partagent entre les collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et l'initiative privée dans des proportions et conditions les plus variables avec divers sous-ensembles : l'État, les collectivités locales et établissements publics locaux, des régimes de sécurité sociale divers et décomposables en branches plus ou moins autonomes, des régimes complémentaires pratiquement indépendants, un secteur privé sans but lucratif mais un autre inclus dans l'économie de marché ou tenu par une majorité de personnels de statut libéral.

L'action sanitaire et sociale est sans doute le lieu des politiques où l'ancien et le nouveau, le public et le privé, le bénévolat et l'intérêt lucratif se mêlent le plus étroitement avec des risques permanents de conflits attisés par la concurrence d'initiatives qui coexistent avec la socialisation des coûts. L'élaboration d'un instrument administratif adapté était donc une tâche longue et difficile tant au niveau central qu'au plan des services extérieurs, certaines adaptations ayant d'ailleurs commencé par le bas avec la réforme de 1964.

1. Les services centraux

Plutôt que d'entrer dans la description d'un organigramme suffisamment explicite, il paraît intéressant d'analyser les raisons qui expliquent les changements de structure et l'évolution des missions en mettant plus particulièrement en lumière les problèmes d'actualité.

1.1. *Les structures* se définissent par la place du ministère dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et par l'aménagement interne des compétences.

1.1.1. Les systèmes de protection sociale se sont développés autour de deux pôles :

- Le milieu de travail où se sont développées dans les corporations, les fabriques puis les usines, l'action sociale paternaliste, la mutualité professionnelle, les

assurances sociales et les allocations familiales, toutes institutions naturellement rattachées, de ce fait, au ministère du travail.

- Le milieu résidentiel, paroisse et commune autour desquelles se sont organisés la bienfaisance privée, l'assistance publique et les hôpitaux, institutions d'abord confiées à la surveillance du Département chargé de l'administration territoriale, l'Intérieur (c'est encore le cas dans certains pays) puis à son démembrement spécialisé, le ministère de la Santé. il n'est donc pas surprenant que le regroupement de la Santé et de la Sécurité sociale, dont la logique n'est plus sérieusement contestée aujourd'hui³⁰, n'ait pas été acquis d'un seul coup. Bien que la formation des nouveaux gouvernements puisse toujours ménager des surprises, on peut le tenir pour définitif surtout depuis la fusion des services extérieurs correspondants.
- Eu égard aux liens qui existent entre la sécurité sociale et le travail (notamment pour la prévention des accidents du travail et la protection sociale des chômeurs), entre l'action sociale et l'emploi (protection des handicapés, fin de droits des chômeurs), entre la politique familiale et la démographie, entre l'action sociale générale et la protection des migrants, ne fallait-il pas aller plus loin en regroupant dans un même ensemble Travail, Santé et Sécurité sociale ? Telle était bien l'ambition du ministère des Affaires sociales en 1966. Peut-être était-il présomptueux de penser qu'un même homme pourrait, dans le contexte économique et social de notre époque, faire face simultanément à des problèmes aussi difficiles et différents que l'emploi, l'amélioration des conditions de travail, l'équilibre financier de la Sécurité sociale, la planification sanitaire et sociale. La formule actuelle des ministères jumelés a le mérite de sauvegarder des structures horizontales propres à favoriser les rapprochements nécessaires : l'administration générale qui garantit au niveau central polyvalence d'emplois des personnels supérieurs, l'inspection générale des Affaires sociales qui prend en compte dans ses missions et plus encore dans ses enquêtes de portée nationale tous les aspects des problèmes sociaux, enfin, dans une moindre mesure, la division des relations internationales ; quant à l'initial service des études et du plan de 1966, il s'est redivisé entre les deux ministères.

1.1.2. L'enveloppe globale Santé et Sécurité sociale étant ainsi définie, reste le problème de sa redistribution interne entre directions et services. Si elle a plusieurs fois varié autour de points stables et si, surtout, elle ne cesse de prêter à controverse c'est, qu'à vrai dire, il n'existe aucun organigramme parfait. La nature des problèmes traités fait que l'on peut privilégier plusieurs critères de répartition : les fonctions ou sous-fonctions au sein du Plan (santé, action sociale, garantie des revenus...) ou les formes d'activité (recherche, formation, équipements, financement, contrôle...) ou les structures sous tutelle (sécurité sociale, hôpitaux, services départementaux sanitaires et sociaux, réseau de la pharmacie etc.), ou encore les catégories de personnes protégées. L'une des propositions les plus courantes réside précisément dans la création de directions ou services (quand on ne parle pas de secrétariats d'État) pour l'enfance, les personnes âgées, les handicapés. Mais aucune solution n'évite les interférences : il est vrai que la mise en œuvre d'une politique en faveur des personnes âgées, par exemple, sollicite concurremment les services de la sécurité sociale, de la santé, des hôpitaux, de l'action sociale ; mais imagine-t-on isoler l'assurance-vieillesse de la tutelle administrative et financière de la Sécurité

³⁰ Il est significatif que le secrétaire d'Etat nommé en 1979 pour résoudre le problème du déficit de l'assurance maladie ait reçu autorité sur deux directions, celle de la Sécurité sociale et celle des Hôpitaux.

sociale, les établissements pour personnes âgées de leur contexte hospitalier ou social, les actions sectorisées de leur environnement sanitaire et social ?

- Au terme des regroupements et ajustements successifs qui se sont concrétisés dans les décrets du 13 novembre 1970 et 22 septembre 1977 puis dans la récente et importante réorganisation interne (décret du 25 juillet 1980) il semble que l'instrument central de conception et d'animation de la politique ministérielle ait atteint un certain point d'équilibre sur des bases qui pour demeurer congénitalement imparfaites n'en sont pas moins réalistes.
- L'élément nouveau est la *direction de la Santé et des Hôpitaux* qui ne juxtapose pas les deux directions préexistantes mais les fonde dans un nouvel instrument d'orientation, d'animation et de contrôle de notre développement sanitaire.
- Cette direction générale définit les orientations de notre politique de prévention sanitaire et de soins, le profil des hommes et des équipements susceptibles de la mettre en œuvre et surtout, désormais, les conditions qui permettent de rendre le meilleur service aux usagers dans des limites quantitatives qui soient compatibles avec le souci de la qualité de ce service.
- Carte sanitaire et programmes hospitaliers d'une part, statuts et carrières médicales, d'autre part, seront désormais entre les mêmes mains. Mais bien que la direction soit très lourde – revers de la médaille- elle ne se suffira pas à elle-même et, pour ne prendre qu'un exemple, elle devra encore avoir des relations étroites avec la sous-direction de l'assurance-maladie, volet important de la politique de santé.
- *La direction de la Sécurité sociale* définit le système de protection sociale permettant la socialisation des coûts des risques reconnus comme sociaux ou des charges que la Société entend privilégier en fonction d'une situation déterminée (famille, vieillesse), que ce système soit obligatoire en fonction d'un statut professionnel ou subordonné à une adhésion (assurance personnelle) pour des risques limités.
- Un moment démembrée lors du ministère des Affaires sociales de 1966 (la sous-direction de la vieillesse rejoignant la direction de l'Action sociale) elle a retrouvé, sous réserve du contrôle de l'action sociale des caisses, sa compétence initiale de la première et grande Direction générale de 1945.
- *La direction de l'Action sociale* travaille en amont et en aval des précédentes, définissant l'environnement nécessaire pour notre développement sanitaire et social, les mesures d'accompagnement qui en définissent l'efficacité (hommes et équipements spécifiques du secteur social), mais aussi les mesures de substitution en cas de défaillance du système de protection sociale (aide sociale).
- Son activité implique de nombreuses articulations non seulement avec les autres directions et les services communs, la direction générale de la Santé et des Hôpitaux (enfance, personnes âgées...), mais aussi avec d'autres départements ministériels : délégation à l'emploi (handicapés adultes), direction de la population et des migrations (politique démographique et familiale, action sociale en faveur des migrants), ministères de la Justice et de l'Éducation (enfance handicapée), ministère de l'Environnement (problèmes de l'habitat social) et, dans la structure gouvernementale actuelle, ministre délégué à la condition féminine et à la famille.
- Si le traditionnel service central de la Pharmacie qui réglemente et contrôle toutes les activités liées à la production et à la diffusion des médicaments a été transformé en une *direction de la Pharmacie et du Médicament* (décret du 22 septembre 1977), c'est parce que le Gouvernement a voulu marquer l'importance du double rôle que joue le médicament dans notre système socio-économique.

Instrument de soins il intervient au même titre que l'acte médical ou que les équipements dans la réalisation de notre développement sanitaire. Produit économique, il permet à notre appareil de production de jouer un rôle positif dans la restructuration des échanges économiques mondiaux.

- Sans revenir sur les services horizontaux communs aux deux ministères, on permettra aux auteurs du présent article de souligner le rôle que joue l'*Inspection générale des affaires sociales* comme élément d'appui et de conseil des directions techniques, notamment dans le cadre de ses études de portée nationale qui permettent, sur des thèmes précis ou pluridirectionnels ou même pluri-ministériels, d'établir une évaluation après enquêtes sur le terrain, des politiques suivies assortie de propositions de réformes³¹.
- L'ensemble ainsi redessiné dans la décennie précédente sous une forme qu'on veut espérer stabilisée a en même temps été doté de moyens accrus même s'ils sont jugés encore insuffisants. A-t-il été en mesure de faire face à des missions dont la portée et parfois même la nature ont sensiblement évolué ?

1.2. *Les missions* dont il s'agit maintenant de faire ressortir les évolutions les plus significatives seront situées par rapport aux trois fonctions principales de conception, d'animation et de contrôle, la gestion directe étant ici quasiment marginale. Mais il convient d'abord de rappeler deux traits généraux caractéristiques de l'administration sanitaire et sociale d'aujourd'hui :

- D'abord son importance enfin reconnue dans les instances gouvernementales. L'ensemble « Santé-Sécurité sociale » dont les composantes paraissent désormais indissociables et qui déclenche une nouvelle dynamique, couvre un vaste système de productions et d'actions qui dispute au système éducatif et de formation la première place dans l'emploi et, dans une situation de crise, fait davantage sentir le poids économique d'un « budget social de la nation » devenu plus important que le budget de l'État. L'image péjorative d'un ministère mineur dans l'échelle des responsabilités gouvernementales s'efface peu à peu devant ces réalités même s'il reste beaucoup à faire pour améliorer son attractivité pour les cadres supérieurs, administrateurs et techniciens.
- En second lieu, l'extrême difficulté pour un ministère qui, sauf exception, ne réalise pas lui-même ses projets mais doit s'en remettre à un grand nombre de partenaires parfois concurrents, de définir une politique assurée du consensus nécessaire et plus encore de répondre de son application. Ceci d'autant plus que l'autonomie de ces partenaires sur bien des points tend à s'accroître, qu'il s'agisse des organismes de Sécurité sociale (réforme de 1967 qui a transféré des pouvoirs importants aux caisses nationales), des régimes complémentaires créés et gérés par les « partenaires sociaux », demain des collectivités locales. D'autant plus, aussi, qu'il lui est malaisé de remettre en question des structures anachroniques mais fortement enracinées dans les habitudes de la vie politique locale : ainsi l'hôpital devenu outil technique principalement financé par les assurés sociaux est encore administré sous l'égide du maire comme l'établissement charitable municipal d'antan.
- Malgré ce handicap institutionnel, le ministère ne peut plus se contenter d'un simple soutien aux initiatives des autres et du contrôle traditionnel de « l'État

³¹ Les derniers rapports annuels ont porté sur les formes complémentaires de la protection sociale (1975), les dépenses sociales (1976), les établissements sanitaires et sociaux (1977-1978), les personnels sanitaires et sociaux (1979).

policier ». On attend de lui la recherche d'une conduite plus rationnelle et la maîtrise du développement. Curieusement d'ailleurs, c'est au moment où le système économique paraît vouloir retrouver les sources du libéralisme, que le centre de décision politique affirme sa volonté de diriger plus fermement le développement sanitaire et social, d'en canaliser l'évolution quantitative et de rechercher les méthodes qui permettraient d'en avoir une évolution qualitative.

- C'est dans cette perspective que doivent être situées les fonctions de l'Administration centrale en s'attachant moins au développement des actions spécialisées, analysées dans les autres études de ce numéro, qu'aux orientations générales et à la mise en œuvre des moyens.

1.2.1. Dans un pareil contexte, la *fonction de conception* prend une importance majeure. Elle se rapporte à des objectifs globaux qu'on peut résumer ainsi :

- garantir la santé des individus et des groupes par une organisation convenable des divers systèmes de prévention et de soins avec la préoccupation nouvelle de mieux articuler les uns et les autres ;
- définir les politiques de protection sociale, c'est-à-dire les moyens de socialiser les coûts de la santé ou les revenus de substitution en tenant compte des aspirations des groupes professionnels et catégories de la population non active qui n'ont pas atteint le niveau de protection des salariés ;
- contribuer à mettre en œuvre une politique de la famille qui tienne compte du développement à la fois quantitatif et qualitatif de la population française ;
- assurer aux personnes qui, du fait de l'âge ou d'un handicap lourd, se trouvent dans un état de dépendance définitif les conditions d'hébergement et de soins et de vie sociale qui préservent leur dignité ;
- imaginer à l'égard de tous les risques de marginalisation sociale, quelles que soient les catégories concernées (jeunes ou femmes en difficulté, handicapés, détenus et autres inadaptés sociaux, migrants et leurs familles, personnes âgées risquant d'approcher d'un état de dépendance) ou les individus temporairement en difficulté, les mesures ou les structures leur permettant de conserver une passerelle avec la société.

Concevoir les éléments de la politique ministérielle, ce n'est pas seulement décomposer ces buts très généraux en objectifs précis et traduire ceux-ci en prescriptions réglementaires, en procédures et en moyens de toutes sortes, c'est surtout rechercher les solutions qui concilient le mieux possible des besoins indélimitables avec un ensemble de contraintes structurelles, économiques ou techniques.

La contrainte structurelle réside dans la nécessité de veiller en permanence à la cohérence d'un dispositif dont l'essentiel échappe à l'Administration et à celle des interventions des acteurs multiples. Plusieurs lois cadres qui esquissent la notion d'un service public partagé comme la loi hospitalière du 31 décembre 1970, la « loi sociale » du 30 juin 1975 et la loi d'orientation des handicapés de la même date marquent des étapes importantes dans cette difficile recherche. La contractualisation des rapports entre l'État et les intervenants (directives de 1975 sur les associations privées) ou entre les partenaires en jeu (conventions Sécurité sociale-Professions de santé) est une autre voie d'accès au même but mais combien difficile et aléatoire.

La contrainte économique est plus récente, ou tout du moins, elle est devenue beaucoup plus rigoureuse depuis quelques années. Elle entraîne une inflexion profonde de toute la politique

antérieure et à certains égards, un renversement de la dynamique de l'administration sanitaire et sociale et de ses partenaires ; ceux-là qui étaient naguère encouragés à bâtir, à développer, sont brusquement conviés à réduire, à économiser, à rechercher une meilleure productivité, à viser le qualitatif plus que la quantité ; la tâche moins exaltante peut-être, n'est ni plus facile ni moins digne d'attention mais elle suppose un changement des mentalités et des méthodes. Elle implique ainsi le consensus de toutes les parties prenantes ; ce qui peut être imposé aux fonctionnaires et obtenu non sans mal des institutions sous tutelle doit être négocié avec les organisations professionnelles et avec les institutions autonomes. Celles-ci entendent jalousement garder la disposition de leurs fonds propres comme on l'a vu pour les mutuelles avec l'affaire du ticket modérateur d'ordre public, et comme on le voit aussi avec l'attitude des régimes complémentaires de retraite.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle conjoncture contribue à remettre simultanément en question la contexture des équipements – dans une vision qui ne se limite plus aux structures lourdes – les méthodes de la planification à la fois plus affinées et plus sélectives dans les programmes finalisés ou prioritaires, l'étendue de la socialisation des coûts (dont le plan de redressement financier de juillet 1979 marque déjà quelques limites) enfin toute la politique des partenaires économiques et sociaux qu'il s'agisse des effectifs (stabilisation des effectifs des administrations et des caisses, démographie des professions médicales et paramédicales) ou des rémunérations (orientation de la nouvelle convention nationale des médecins approuvée le 5 juin 1980).

Contraintes techniques, enfin. On vise ici non seulement les progrès technologiques dans les domaines médical et pharmaceutique mais les facteurs d'évolution psychosociologiques qui pèsent d'un poids particulier dans les actions sanitaires et sociales. Quand varient en même temps : la conception des moyens à mettre en œuvre (de l'équipement lourd au service léger), la finalité des actions (du curatif à la prévention), le rôle et le nombre des professionnels de la santé de l'action sociale, le degré d'intégration du sanitaire et du social, l'implication de la population (animation de la vie sociale, éducation sanitaire), quand il faut s'adapter aux données de la situation économique et sociale (développement du chômage, détérioration sociale de certaines zones d'habitat avec la marginalisation qu'elle engendre), il est difficile de concevoir des programmes de travail stables dont la mise en œuvre progressera lentement mais sûrement jusqu'à un objectif fixé d'avance : celui-ci se déplace souvent au fur et à mesure du déroulement des actions.

Un seul exemple illustrera la difficulté de suivre une situation et des conceptions changeantes. La protection des personnes âgées d'abord séparée dans deux volets sanitaires et sociaux s'oriente peu à peu vers des formes mieux intégrées dont les « programmes finalisés » esquissent encore imparfaitement le modèle, mais ce but reste lointain. En attendant et en l'espace de quelques décennies, les services et organismes intéressés (hôpitaux, caisses, DASS, bureaux d'aide sociale, associations diverses) ont dû traverser plusieurs versions antinomiques de la politique ministérielle : les grands établissements hospitaliers puis l'établissement social (maison de retraite, logement foyer) rigoureusement opposée à la maison de cure fortement médicalisée avant de parvenir à la conception récente d'une gamme souple et diversifiée d'éléments complémentaires et moins rigides. Le facteur temps étant généralement négligé à Paris, les réalisations n'ont pu suivre sans dommage l'évolution des concepteurs et il faut s'accommoder d'instruments dépassés dès leur mise en service et ou rechercher de bien aléatoires reconversions ; les projets initiaux n'étaient pas toujours des erreurs, ils répondaient à une demande du moment malheureusement étudiée dans le seul court terme.

1.2.2. *Animation et concertation.* Aussi bien quand il définit une politique que quand il s'efforce de la mettre en œuvre, le ministère du « faire faire » doit nécessairement s'appuyer sur ses partenaires et coordonner leurs actions.

- Ces missions, essentielles pour une administration de cette nature, ont pris dès l'origine deux formes devenues traditionnelles : la consultation et la subvention. Le bureau classique du ministère de la Santé partageait son temps entre la réglementation et son interprétation, le secrétariat d'un conseil supérieur et la répartition de subventions de fonctionnement entre les associations privées de son ressort de compétences, à quoi s'ajoutait parfois le contrôle plus ou moins précis de dépenses obligatoires de prévention sanitaire ou d'aide sociale entre les services départementaux gestionnaires.
- En particulier, la fonction consultative a connu un développement qui n'a sans doute son équivalent nulle part. En 1966, on n'a pas recensé moins de 100 organismes consultatifs de toute nature³² siégeant auprès des services centraux du ministère³. Elle reste très développée dans la préparation des textes et même des décisions ministérielles les plus importantes (par exemple la planification sanitaire non seulement pour l'élaboration de la carte mais pour la création ou la suppression de services ou de lits publics ou privés).
- Il s'y ajoute une consultation suivie, et souvent directe, avec les organisations professionnelles non seulement des médecins mais aussi des professions paramédicales et sanitaires, qui porte non seulement sur les formations, les statuts, les avantages de carrière mais aussi sur les conditions d'exercice et sur l'orientation de l'activité des services et des établissements.

Quant à l'animation, elle prend des formes complètement renouvelées :

- La conception traditionnelle de la subvention d'équilibre reconduisant en l'état d'une année à l'autre une même clientèle d'associations nationales ou locales fait place à des formules d'aides plus sélectives et plus incitatives. Déjà, l'aide à l'équipement a permis de mener une politique volontariste qui a renouvelé de fond en comble l'armement sanitaire et social du pays. Le financement des programmes finalisés (périnatalité, personnes âgées, secours d'urgence) est devenu le moyen efficace d'associer les partenaires à une action globale et concertée. Suite aux orientations du VII^{ème} Plan, le secrétariat d'Etat à l'Action sociale a obtenu des crédits destinés à financer l'innovation sociale. La contractualisation des rapports entre l'Administration et les institutions privées préconisée en 1975 permet également, d'une manière très générale, d'obtenir des associations fonctionnant avec le concours financier de la collectivité, le respect des orientations décidées par l'intérêt général.
- La promotion de la recherche dans les domaines de la santé et de l'action sociale qui vient d'être relancée est un des moyens les plus incitatifs de l'action planificatrice de l'État.
- Une attention particulière doit être portée à la fonction d'assistance technique dont les actions entreprises dans les domaines de l'enfance auprès des services

³² Étude de M. JEAN parue dans l'ouvrage collectif « La consultation dans l'administration contemporaine » (chapitre 22, p.555-634). Editions Cujas.

³ Idem

départementaux et des établissements qui en relèvent fournissent une bonne illustration.

La liste n'est pas limitative mais il est clair que ces nouvelles formes d'actions du ministère peuvent être des leviers efficaces d'une dynamisation de l'activité de ses partenaires obligés.

1.2.3. *La fonction de contrôle*, élément essentiel de toute grande organisation, revêt une dimension et des aspects particuliers dans un ministère qui n'a pas seulement à surveiller ses propres services mais doit veiller à la manière dont les institutions de gestion assument les responsabilités qui leur ont été confiées qu'il s'agisse des collectivités locales, des établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou des institutions privées.

Cette action de contrôle, la plus ingrate parce que toujours mal ressentie, a pu longtemps paraître statique. La tutelle-guillotine n'est sans doute pas le meilleur moyen de dynamiser l'application des politiques. Pourtant, à l'égard des hommes ou des structures gestionnaires, le contrôle-sanction reste indispensable pour la garantie des citoyens et le bon usage des deniers publics.

Mais l'exercice d'un contrôle conçu de façon plus ouverte peut avoir d'autres effets bénéfiques ; il a une fonction pédagogique non négligeable ; il est l'occasion d'un dialogue poussé jusqu'au niveau des modalités d'application et, pour l'administration, d'une évaluation de ses propres actions.

A cet égard, le contrôle sur place tel qu'il est exercé par l'Inspection générale des affaires sociales peut créer ce trait d'union nécessaire entre l'administration centrale et les services extérieurs, entre l'Administration et les établissements sous tutelle car ce corps supérieur de contrôle est le mieux placé pour confronter les textes et directives et leur application, pour mesurer tout ce qui sépare les modèles théoriques de la pratique locale, pour apprécier le faisable de l'impossible, conseiller les services d'exécution mais aussi éclairer les concepteurs.

Les mêmes observations pourraient être faites quant au contrôle sur pièces soit objet de redressement soit occasion de conseil : ainsi en est-il pour la cellule de contrôle de gestion de la direction générale de la Santé et des Hôpitaux et de l'unité de la direction de la Sécurité sociale qui dégage des ratios propres à guider la tutelle locale.

L'efficacité de ce contrôle permanent suppose que l'on résolve mieux deux problèmes préalables : l'organisation des réseaux d'information (statistiques et tableaux de bord) suffisamment fiables et rapides ; une répartition rationnelle des rôles entre les services aux trois niveaux : central, régional et local. On aborde par là l'un des aspects importants du rôle respectif de l'Administration centrale et des services extérieurs.

2. Les services extérieurs

Les services extérieurs sont le prolongement et l'instrument indispensables des structures gouvernementales et ministérielles. Il leur revient de traduire auprès des gestionnaires et des administrés, en termes de directives, d'actions, de contrôles, la volonté des pouvoirs publics telle qu'elle s'exprime en termes législatifs, réglementaires ou sous formes d'instructions.

Ceux de la Santé et de la Sécurité sociale ont connu une véritable mutation surtout depuis une quinzaine d'années. Elle apparaît évidente dans le changement des structures dont il faut rappeler les raisons et le processus mais aussi le sens profond sans minimiser les difficultés qu'il reste à surmonter.

- 2.1. *Le regroupement progressif* des services sanitaires et sociaux s'est inspiré d'une idée simple de rationalisation : éviter les chevauchements, les doubles emplois, les compétitions stériles, l'éparpillement des moyens en réunissant dans une organisation unifiée les pouvoirs juridiques et les instruments que les différents départements ministériels chargés de la santé, de la protection et de l'action sociale avaient dispersé au gré de leur propre évolution.

Mais alors qu'au niveau ministériel la restructuration se fait souvent avec la plus grande facilité – trop facilement peut-être – un décret simple suivant la constitution d'un gouvernement, la redistribution des rôles dans les services locaux de l'État s'est toujours heurtée à des difficultés très grandes qui expliquent le décalage considérable entre l'une et l'autre : le particularisme des corps, les lenteurs d'élaboration de l'arsenal des dispositions organiques et statutaires et de dégagement des voies et moyens.

Si, dès 1945, l'organisation d'un ministère chargé de la Santé et de la Population a permis de réunir l'inspection de l'assistance et de l'enfance et les délégations régionales de la famille, le regroupement en 1964, de services relevant de trois départements ministériels différents : Santé et Population (directions départementales de la santé et directions départementales de la population et de l'action sociale), Intérieur (division de l'aide sociale des préfetures), Éducation nationale (services de santé scolaire, relevant de l'inspection académique) eût été à coup sûr impossible sans l'impulsion de la réforme administrative générale de 1964 qui imposa à toutes les grandes administrations et parmi elles l'Équipement et l'Agriculture le principe de tels regroupements.

La seconde réforme des services extérieurs qui a abouti, en 1977, à la fusion des échelons régionaux de la Santé et de la Sécurité sociale a dû attendre d'abord que se stabilisât au plan ministériel le rapprochement des directions centrales correspondantes qui paraissait acquise avec le ministère des affaires sociales (1966-1969)³³ mais qui ne devrait se concrétiser qu'à partir de 1977³⁴.

La difficulté principale était, cette fois, de fondre dans une organisation homogène deux types d'organisations de nature et d'esprit sensiblement différents, d'un côté un appareil étoffé et hautement spécialisé de tutelle sur les organismes de sécurité sociale toute à fait indépendante de l'autorité préfectorale, de l'autre des services légers de planification (service régional de l'action sanitaire et sociale, inspection régionale de la santé) très proches du préfet de région et de sa mission régionale. Instruits par l'expérience décevante de la réforme de 1964 – trop souvent escamotée sous la forme d'une juxtaposition de services à fusionner – les auteurs du décret du

³³ Dès 1968, l'Inspection générale des affaires sociales avait été chargée de préparer une réforme plus ambitieuse mais peu réaliste tendant à créer une direction régionale des affaires sociales incluant les directions régionales du travail.

³⁴ Cette consolidation est intervenue alors que la Sécurité sociale et la Santé relevaient de deux autorités différentes (Michel DURAFOUR et Simone VEIL).

22 avril 1977 et de l'instruction générale du 21 juin 1977 ont volontairement étalé les opérations sur cinq années, subordonnant la fusion qui en cette fin d'année 1980 n'est pas encore décidée dans 6 des 22 régions métropolitaines (Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Limousin, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Franche-Comté) et se met à peine en place dans plusieurs autres, à la réalisation des conditions matérielles de son efficacité.

- 2.2. Au-delà de cette remise en ordre administrative, accompagnée d'une concentration des moyens et d'une clarification des pouvoirs exprimées par l'unité de commandement des nouvelles directions régionales et départementales (soumis en contrepartie à la relative fragilité d'un statut « fonctionnel »), la réforme des services extérieurs *recherche une dynamisation de leurs missions.*

Bien entendu les tâches de gestion traditionnelle qui absorbent l'essentiel de l'activité des DDASS à savoir l'organisation et le fonctionnement des divers services sanitaires et sociaux dont elles ont la charge, demeurent mais elles sont vivifiées par de nouvelles orientations ministérielles comme on le verra par de nombreux exemples illustrés dans ce numéro. Surtout, elles sont resituées dans une vision d'ensemble des systèmes de protection sociale : c'est ce qu'exprime dans le dernier décret l'objectif général d'action globale en fonction des besoins de la population, la recherche de la « cohérence des initiatives et des interventions des collectivités publiques, des organismes de Sécurité sociale et des institutions privées » : la DDASS d'aujourd'hui ne peut plus être la simple addition des attributions réglementaires des services qu'elle regroupe.

Dans cette nouvelle vision certaines fonctions doivent être élargies ou renouvelées, qu'il s'agisse d'informer, d'animer ou de contrôler.

- 2.2.1. *L'information.* Tout d'abord *l'information des usagers* doit se faire au plus près. Elle incombe donc principalement à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales qui, par le conseil ou la recherche de solutions adaptées permettra à l'usager de surmonter les difficultés auxquelles il doit faire face pour résoudre un problème sanitaire ou social.

Devenant l'élément avancé des services d'Etat chargés de la Sécurité sociale, la direction départementale sera amenée progressivement à informer les bénéficiaires de différents types de prestations, en vue notamment de coordonner celles que garantit la Sécurité sociale et celles qu'offre l'aide sociale.

L'information de l'Administration centrale est destinée à faciliter la mise en œuvre d'une politique globale de santé, d'une meilleure coordination des protections (sécurité sociale, aide sociale, action sociale), à permettre l'harmonisation et la simplification des législations. Cette information incombe donc aux deux niveaux des services extérieurs :

- la direction départementale, par l'évaluation de l'application des politiques, la synthèse des besoins non couverts, l'analyse des situations nouvelles que fait apparaître l'instruction des cas individuels ;
- la direction régionale principalement, parce qu'elle dispose d'un champ d'observation plus large permettant les comparaisons et qu'elle peut par une évaluation qualitative et financière des gestions sanitaires et sociales donner au

Gouvernement les éléments de connaissance pour la maîtrise de leur évolution, c'est-à-dire pour leur progression calculée.

2.2.2. *L'animation*

Animer c'est d'abord donner l'impulsion à l'application d'une politique nouvelle, susciter les initiatives qui la concrétisent mais qui seront activées par des gestionnaires autres qu'administratifs. Mais animer c'est aussi soutenir des actions déjà engagées, par exemple en effectuant des missions d'assistance technique auprès des gestionnaires qui les sollicitent ou en suggérant des mesures de redressement nécessaires.

Au niveau de la direction régionale des Affaires sanitaires et sociales, ce rôle est en partie celui du service de la planification qui assure le suivi de l'exécution des plans et apporte son concours à l'établissement public régional. Par son intermédiaire, le directeur doit être en mesure de rechercher la cohérence entre les interventions des différents gestionnaires, y compris d'ailleurs celles de l'administration elle-même (notamment des directions départementales des Affaires sanitaires et sociales) et en tenant compte du rôle que peuvent déjà jouer les caisses nationales de Sécurité sociale auprès des organismes de base.

Pour remplir cette mission, le directeur régional peut utiliser deux fonctions techniques que ses services assument en permanence :

- En amont de la gestion par les institutions, organismes ou établissements, la direction régionale programme la formation des personnels et doit évaluer la qualité pédagogique des écoles et centres de formation qui relèvent de la tutelle du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale.
- En aval, principalement, le directeur dispose de son service de contrôle de gestion qui est considéré comme une pièce maîtresse de la réforme de 1977. Ce service a, en effet, une double utilité. Il permet l'orientation du contrôle en éclairant les points faibles ou les anomalies de la gestion. Mais en dégagant des ratios et des indicateurs de gestion il donne des bases concrètes à l'assistance technique. L'instruction générale du 21 juin 1977 rappelle à juste titre que « le conseil de gestion est l'une des fonctions essentielles de tout service de contrôle ». Il convient d'ajouter que la mission d'information que remplit déjà la direction régionale peut aussi constituer un levier pour l'animation. Les préoccupations qu'expriment les usagers, les réclamations qu'ils formulent éclairent des lacunes éventuelles, des insuffisances voire des erreurs dans la gestion des établissements sanitaires ou sociaux et dans celle des organismes de protection sociale. Elles permettent ainsi d'affiner les axes d'intervention de la direction régionale.

Les directions régionales fusionnées disposent de deux atouts essentiels pour réussir leur mission d'animation :

- l'unité d'intervention dans les instances de concertation où se retrouvent gestionnaires et administrations,

- le regroupement en leur sein de tous les techniciens que l'État emploie dans le secteur sanitaire et social – administrateurs, gens de terrains (inspecteurs, médecins, travailleurs sociaux), statisticiens, informaticiens, ingénieurs (équipement et génie sanitaire) – permet une analyse des problèmes et une recherche des solutions ayant un caractère pluridisciplinaire. La richesse et l'efficacité de ce travail collectif doivent être assurées par une souplesse d'emploi et le rejet de tout cloisonnement ayant un caractère permanent. Autrement, l'animation des politiques passe nécessairement par l'animation souple et constante de la direction régionale elle-même.

Au niveau de la direction départementale des Affaires sanitaires et sociales, l'animation s'exerce sur deux axes principaux :

- En liaison avec la DRASS et sans qu'il y ait remontée de pouvoir, il s'agit d'assurer la cohérence des initiatives et des interventions des gestionnaires. Les expériences conduites dans la région des Pays de la Loire puis en Ile de France avant le coup d'envoi de la réforme ont permis de montrer que le rôle respectif des deux structures – régionale et départementale – était respectée sans que l'institution d'une autorité hiérarchique dès lors que trois principes de l'action administratives étaient appliqués :
- l'échange systématique des informations, certaines d'entre elles pouvant être collectées par des équipes pluri-structurelles ;
- l'institution de niveaux souples de dialogue (groupes de travail sur tel problème ou tel type d'intervention) ;
- le brassage des personnels pour la formation et le perfectionnement professionnel.

Ainsi, la DDASS peut constituer un élément précurseur ou un relais pour l'animation exercée au niveau régional.

- Le second axe, par contre, est propre au service départemental.

Les objectifs en sont constitués par la programmation départementale des actions et des investissements publics, l'instruction des opérations d'équipement et surtout la mise en œuvre des actions sectorisées. Ils peuvent en effet s'insérer dans les missions traditionnelles de la DDASS puisque celles-ci ont à s'intégrer dans une action globale dont le directeur départemental doit avoir la préoccupation permanente même si nombre des éléments ne relèvent pas de sa responsabilité directe.

Dans les décennies passées cette action simplificatrice s'est surtout manifestée par la promotion des équipements sanitaires et sociaux publics et privés. Elle revêt aujourd'hui des formes plus diverses et plus affinées : il ne s'agit plus de promouvoir du béton mais plus précisément d'animer le réseau des équipements existants en l'ajustant mieux aux besoins, en coordonnant ses constituants et en le valorisant qualitativement ; il ne suffit plus d'encourager les initiatives locales surgissant comme naguère, dans un état de manque généralisé mais au contraire de mesurer attentivement le besoin, de préciser les objectifs, de définir les priorités, de mesurer les coûts actuels et futurs.

Cette tâche est beaucoup plus difficile. Ainsi la protection sociale des personnes âgées ne peut plus se limiter à une série d'actions ponctuelles : prestations d'action sociale, placements, interventions du service social, contrôle des hospices ; il s'agit dans un secteur géographique déterminé d'organiser ou de susciter un réseau coordonné qui couvre non seulement les cas sociaux, mais l'information de la population, les éléments facilitant le maintien de l'autonomie de vie sociale aussi longtemps que les intéressés le désirent ce qui impliquent en action sociale et en structures de soins toute une gamme d'équipements ou de services intermédiaires entre l'indépendance totale et la vie en collectivité.

Les services départementaux qui n'étaient pas du tout organisés pour prendre en charge de telles fonctions doivent donc s'y adapter, se doter de moyens nouveaux, imaginer les rapports juridiques correspondants. Au regard des partenaires, il ne s'agit plus d'agréer une fois pour toutes ou de répartir au mieux une enveloppe de crédits mais de définir les liens contractuels qui assurent en permanence les contreparties souhaitables à l'aide de la collectivité, que celle-ci prenne la forme de subventions ou de remboursement des services rendus.

Par surcroît l'action sociale et sectorisée telle qu'elle tend à s'organiser de plus en plus, par exemple dans le domaine de la protection de l'enfance, qui repose sur une concertation suivie entre les services relevant d'autorités différentes et entre les spécialistes de professions diverses, exige une somme, une constance d'efforts et de manière de faire sans aucune commune mesure avec les formes hiérarchiques beaucoup plus simples de l'administration traditionnelle.

2.2.3. *Le contrôle*

Tutelle et contrôle se rattachent à une même fonction absolument essentielle dans un système aussi décentralisé que le nôtre. Même si elle est orientée et souvent suivie de près par les services centraux elle repose avant tout et ne peut reposer que sur la vigilance quotidienne des services locaux. Or c'est peut être sur ce point que l'insuffisance de l'administration sanitaire et sociale est le plus couramment dénoncée. Mais il faut nuancer les jugements et le rapprochement des pratiques suivies dans les services regroupés en 1977 est assez éclairant.

A l'égard des organismes de Sécurité sociale - nous ne viserons ici que ceux du régime général dont ont à connaître à titre principal les services extérieurs du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale - le contrôle, sous la double forme de la tutelle juridique sur les personnes et les actes et de l'inspection sur place, a été soigneusement organisé en 1945 et confié sur le plan local à un service étoffé et hautement spécialisé, la direction régionale de la Sécurité sociale, elle-même bien encadrée par la direction centrale.

Certes, cette organisation n'est pas sans poser des problèmes : faut-il maintenir au titre du contrôle de la légalité la vérification systématique d'une masse considérable de décisions individuelles ou envisager une tutelle plus sélective ?

Comment combiner la tutelle locale avec les pouvoirs importants transférés aux caisses nationales par les ordonnances de 1967 ? Mais il est permis d'affirmer, d'une manière générale, que le contrôle de l'État sur les organismes de Sécurité sociale s'est exercé grâce à un appareil administratif solide, avec constance et efficacité.

Il n'est pas inutile de relever au passage deux facteurs qui ont grandement favorisé l'exercice d'une tutelle indépendante des pressions locales : l'attribution du pouvoir à un fonctionnaire « technique » qui échappe, sur ce point, à l'autorité hiérarchique du préfet : le recul que donne le niveau régional par rapport aux caisses départementales ; il est à cet égard caractéristique que les directions régionales de la Sécurité sociale aient progressivement abandonné, sauf survivance localisée, la formule d'un échelon de contrôle avancé aux chefs-lieux de département.

Au regard des établissements sanitaires et sociaux publics, l'environnement politico-administratif est tout autre. Insérés par de profondes racines historiques dans l'administration décentralisée, départementale ou plus encore communale, ils sont encore fortement soumis à l'influence des élus locaux (maires et présidents de conseils généraux souvent parlementaires pour qui le recours direct au ministre est facile et naturel) et la tutelle appartient de droit au préfet qui, compte tenu de l'importance des décisions à prendre (création de services, prix de journée, etc...), hésitent à déléguer leurs pouvoirs au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales. De toute façon la décision prise ou préparée par le fonctionnaire local, si elle doit s'appuyer sur un examen administratif et technique dans le cadre général des directives ministérielles ne peut négliger le poids des autorités locales ni la position des financeurs (en particulier les caisses de l'assurance maladie).

Bien différents aussi sont les problèmes à traiter. Il ne s'agit plus ici, en partant d'une liste de caisses établies une fois pour toutes, de vérifier l'application de réglementations complexes certes, mais bien définies et, quant aux moyens mis en œuvre, de faire observer des ratios de gestion élaborés au plan national. Les dimensions, voire l'existence même de chaque service face à des besoins non mesurables et évolutifs et la présence d'équipements publics ou privés qui se concurrencent, ne peuvent être appréciées qu'en fonction d'une véritable « étude de marché » fréquemment remise en question. L'appréciation des coûts et rendements qui s'imposerait au moment de chaque décision importante et, en tout cas lors de l'approbation des budgets et prix de journée, fait intervenir des facteurs multiples, techniques au moins autant que financiers sans références sûres à des normes quantitatives et encore moins à des indicateurs qualitatifs.

Au moment où la maîtrise des dépenses sociales et notamment la croissance des dépenses de santé devient une préoccupation majeure des pouvoirs publics la fonction de contrôle de l'administration sanitaire et sociale et plus particulièrement la tutelle des établissements prend une importance accrue. L'un des principaux objectifs de la réforme de 1977 a été précisément d'organiser « le contrôle du meilleur emploi des ressources ou institutions sous tutelle et tout particulièrement des institutions de soins » en regroupant dans un nouveau service régional le service de « contrôle de gestion », la tutelle budgétaire et financière et l'inspection des organismes de Sécurité sociale mais aussi *les moyens nouveaux* nécessaires à

l'appréciation des coûts et rendement des établissements et services sanitaires et sociaux ».

2.3. *Les difficultés à surmonter*

La fusion des services, au-delà de leur simple regroupement, la mise en place d'outils spécialisés, le brassage des personnels après l'unification des statuts s'opèrent progressivement avec le temps. La stimulation des fonctions qui viennent d'être analysées, qui doit constituer la véritable « valeur ajoutée » de la réforme des services extérieurs ne sera pas obtenue sans de longs et patients efforts soutenus par une même volonté de l'administration centrale et des directeurs régionaux et départementaux.

L'Inspection générale des affaires sociales, sans attendre l'achèvement du plan quinquennal de mise en place de la réforme de 1977 sur l'ensemble du territoire, envisage de dresser un bilan intermédiaire au début de l'année 1981. Des observations plus localisées dans les premières régions d'application de cette réforme font déjà ressortir des effets bénéfiques mais aussi des difficultés, des risques voire des points de résistance.

2.3.1. *Les éléments structurels sont freinés* par les inévitables forces d'inertie qui tendent à maintenir les habitudes et les équilibres antérieurs. On l'a bien vu au plan départemental où les services réunis en 1964 ont souvent et longtemps continué à fonctionner séparément ; l'exemple du service de santé scolaire est le plus caractéristique. Dans les nouvelles directions régionales, le regroupement préalable des services fusionnés dans les mêmes locaux, les directives précises du 21 juin 1977 accompagné d'un effort de formation des personnels, le désir assez général de créer une nouvelle unité de contrôle de gestion ont constitué des éléments plus favorables. Mais dans ce que l'instruction générale a appelé le « développement de la réorganisation » le rééquilibrage des missions entre la région et le département s'avère d'une grande difficulté au moins sur deux points.

Sans mettre en cause l'ordre des compétences attribuées dans l'organisation administrative française aux différents échelons territoriaux des services de l'Etat et notamment les pouvoirs de tutelle du préfet de département sur les établissements publics locaux, les auteurs de la réforme de 1977 tenaient beaucoup, eu égard à l'importance du pôle régional dans les structures de la sécurité sociale aussi bien que dans la carte sanitaire du pays, à développer le rôle de relais, de coordination, d'assistance technique et de contrôle de gestion de la DRASS. Il ne s'agissait pas d'empiéter sur les pouvoirs des préfets ni sur les attributions des directions départementales mais d'aider les uns et les autres à mieux exercer leurs pouvoirs. Sauf exceptions heureuses et prometteuses, il subsiste encore de grandes réticences des autorités départementales à s'engager dans les schémas de coopération proposés alors même que les échelons locaux de la tutelle sont manifestement hors d'état d'assumer seuls un contrôle éclairé (celui-ci suppose un champ de comparaison suffisamment vaste) et des inspections approfondies.

En sens inverse, le souhait ministériel d'alléger les directions régionales de certaines tâches répétitives qui ne sont pas de sa vocation ne semble même pas avoir reçu un commencement d'exécution qu'il s'agisse de l'instruction des demandes individuelles des assurés sociaux, de l'organisation avancée de

l'information sociale ou de la déconcentration en matière d'examens et concours ou d'avis technique des médecins.

- 2.3.2. Au moins autant que celui des structures, *le problème des hommes* est sans doute le facteur déterminant du succès de pareils projets. Or les mutations organiques conjuguées à un problème de croissance ont profondément affectées les personnels des services extérieurs. Passons sur les inévitables traumatismes inhérents à toute rupture, même si celle-ci peut être aussi source d'épanouissement, ainsi que sur les changements de statut, d'autant que ceux-ci ont largement profité aux agents tout au moins au niveau de l'encadrement.

On pourrait négliger les difficultés contingentes, atténuées par l'effort considérable d'amélioration des effectifs depuis cinq ans (...), si la croissance des services extérieurs depuis 1964 n'avait à ce point déformé la pyramide des âges des personnels supérieurs que, dans les périodes cruciales de mise en place des nouvelles directions départementales et régionales – et ceci malgré la « fonctionnalisation » récente des emplois – l'administration supérieure a cruellement manqué d'un vivier de cadres expérimentés au moment du choix des hommes dont dépendait au premier chef le succès des réformes et l'accomplissement de missions plus lourdes et surtout plus complexes. Mais de façon plus durable les fusions des services et de corps ont engendré deux nouveaux problèmes quant au meilleur emploi des hommes.

Le premier a été soigneusement analysé, sinon définitivement résolu, dans le cadre de la réforme de 1977, celui de la place des techniciens et en particulier des médecins dans l'administration sanitaire unifiée sous le commandement unique d'un directeur d'origine presque toujours administrative. Certes cette place est clairement définie dans l'instruction générale du 21 juin 1977 avec l'intention clairement affirmée de développer les fonctions techniques dans une organisation où la notion d'équipe pluri-professionnelle devrait plus que jamais prévaloir : la récente circulaire du 21 septembre 1979 a confirmé à cet égard l'importance du rôle du médecin inspecteur de la Santé non seulement en tant que conseiller technique du directeur mais aussi comme inspecteur actif des établissements. Il reste beaucoup à faire pour que ces excellentes dispositions se concrétisent dans l'ensemble des services et dans la pratique du travail quotidien.

Le second problème est posé par l'intégration dans un même corps des personnels supérieurs d'origine administrative, conséquence de la fusion des services, et plus encore peut-être, de la globalisation des actions : la polyvalence préférée à la spécialisation, n'affaiblit-elle pas la capacité professionnelle des services extérieurs de la Santé et de la Sécurité sociale ?

Théoriquement la fusion des services sanitaires et sociaux aurait pu se concilier avec le maintien des spécialités statutaires antérieures : inspecteur des enfants assistés, inspecteurs des établissements, inspecteur de la Sécurité sociale, contrôleur des lois d'aide sociale, attaché pour l'aide sociale, agent administratif supérieur pour la sécurité sociale... Dans la pratique une pareille répartition des fonctions au sein de la même structure n'aurait facilité ni l'intégration des services et des actions, ni la souplesse de gestion des personnels, ni le choix des cadres supérieurs nécessairement polyvalents.

Il est vrai que l'avantage évident d'un corps unique polyvalent n'est pas sans contrepartie : il favorise l'évasion vers les emplois les plus attractifs (on l'a bien vu avec l'hémorragie des DRSS vers les DDASS après 1977, à laquelle il faudra bien trouver remède sous peine d'affaiblir le pouvoir tutélaire de l'État à l'égard de la Sécurité sociale) ; surtout il risque d'entraîner une moindre qualification professionnelle des personnels alors que leurs interlocuteurs (agents de direction des caisses, des hôpitaux et membres des professions sanitaires et sociales) sont, quant à eux, de mieux en mieux formés et de plus en plus compétents dans leur discipline propre.

Au moment de la préparation de la réforme de 1964 l'hypothèse de la création de deux corps d'agents de catégorie A, l'un sédentaire, l'autre d'inspection avait été envisagée avant que les instances interministérielles animées par le ministère de la Réforme administrative ne décident le regroupement des inspecteurs de la population et des attachés de préfecture dans une inspection de l'action sanitaire et sociale couvrant les besoins d'encadrement du siège et de contrôle sur place. La même option a prévalu en 1977 avec une intention vraiment délibérée : ouvrir les agents sédentaires à des formes plus actives d'exercice de leur mission et une précaution bien soulignée : le maintien, au plan régional, d'une unité d'inspection fonctionnellement isolée dans l'organigramme.

Est-il un autre exemple dans l'administration française d'un fonctionnaire qui doit pouvoir, selon son affectation du moment plus ou moins librement choisie, être capable d'assumer une pareille diversité de tâches : administration générale, application de législations aussi abondantes que complexes, inspection des établissements, inspection des caisses, animation sociale, organisation de services d'action directe, comme pour les enfants privés de soutien familial...Et d'être l'interlocuteur valable du directeur des services financiers départementaux aussi bien que du responsable d'établissement public ou privé, du médecin de santé publique que de l'assistante sociale chef ou de l'éducateur ? N'est-ce pas une gageure ? Le problème ainsi posé à la nouvelle administration sanitaire et sociale unifiée et qui lui est sans doute spécifique, n'est certes pas insoluble mais à la condition que l'on ne se voile pas la face devant les vraies questions et que l'on s'attache avec persévérance à y apporter les réponses appropriées.

Quel plan de carrière, quel programme de formation, quelles formes d'encadrement garantiront que l'inspecteur pourra au cours d'une vie professionnelle normalement interrompue par l'accès à des responsabilités plus larges assumer efficacement des fonctions diverses dont certaines une véritable spécialisation professionnelle ?

Comment l'Administration devra-t-elle combiner ces plans de carrière individuels et utiliser les aptitudes et les compétences acquises des membres d'une même direction pour faire face à la totalité de ses missions sans sacrifier la qualité de ses interventions ?

On ne peut ici qu'évoquer ce difficile problème d'organisation administrative qui touche à la politique du personnel en même temps qu'aux méthodes de travail. La

solution doit en grande partie, être recherchée dans cette politique active de la formation dont les prémisses sont développées dans d'autres articles.

Qu'il s'agisse des structures ou des hommes on voit bien le chemin qui reste à parcourir pour mener la réforme des services extérieurs au terme de ses promesses. Encore convient-il d'élargir la réflexion sur l'avenir de l'administration sanitaire et sociale aux différents niveaux.

Conclusion

Après soixante ans d'une existence mouvementée l'administration de la Santé et de la Sécurité sociale n'a trouvé sa forme actuelle, qu'on veut espérer stabilisée, qu'au cours de la dernière décennie. Instrument étatique d'orientation d'un ensemble vaste, composite, plus diversifiée que jamais, au rebours des projets initiaux, cette administration n'en continue pas moins à subir les contrecoups des évolutions, remous et secousses provoqués ou accentués par les répercussions sociales de la crise économique.

C'est dire que l'unification faite aux trois niveaux national, régional et départemental doit être consolidée par la recherche incessante de la plus grande cohésion. On a vu à cet égard les difficultés qu'il reste à surmonter pour donner à la dernière réforme des services extérieurs sa pleine efficacité. La toute récente restructuration des services centraux va dans le même sens mais qu'on ne s'y trompe pas : le regroupement est la condition nécessaire mais non suffisante de l'unité véritable : l'expérience montre que des directions complémentaires peuvent continuer à s'ignorer pour ne pas dire à s'opposer au sein d'un même ministère faute d'une impulsion coordonnatrice centrale et de structures de concertation permanente dont l'inspection générale a suggéré diverses formules.

Non moins important, dans cette même voie, est le nécessaire décloisonnement des services centraux et des services extérieurs, rendu difficile non seulement par la distance, par le relais préfectoral et les interférences des collectivités locales mais aussi, et plus encore peut-être, par notre système administratif qui a conçu les administrations centrales sur un modèle et avec des personnels tout différents de ceux des services de base. Multiplier les passerelles, organiser les systèmes de liaison et de concertation les plus efficaces et propres à dominer le esprits de corps, faire participer plus étroitement les responsables et spécialistes locaux à l'élaboration de la politique ministérielle par des groupes de travail *ad hoc* ou la mise en place d'observatoires avancés de l'administration centrale comme expressément prévu pour la première fois dans l'instruction générale du 21 juin 1967, rien ne doit être négligé pour atténuer les effets de cette coupure congénitale.

Au-delà de ces améliorations qui ne remettent en cause que les comportements et ne dépendent que d'une volonté soutenue, la recherche d'un modèle idéal passe par la solution de problèmes plus difficiles parce qu'ils touchent aux structures générales ou aux compétences définies par la loi. Dans le cadre limité du présent article, on se bornera à les évoquer rapidement.

Le premier concerne la répartition des attributions de l'État entre l'administration centrale, l'échelon régional et les services départementaux. La déconcentration réalisée notamment en matière d'investissements publics a été en grande partie annulée par la remontée de décisions très importantes au niveau ministériel (révision des programmes hospitaliers, dérogation aux

prix de journée etc.). En revanche les services centraux continuent à traiter des affaires qui ne touchent pas aux intérêts supérieurs de l'État. Une nouvelle étude d'ensemble serait la bienvenue. Elle pourrait être l'occasion de revoir le rôle des nouvelles directions régionales comme relais des services ministériels.

Cette réflexion sur la déconcentration ne peut être dissociée des conséquences pour l'administration sanitaire et sociale de la prochaine réforme des collectivités locales et du partage des rôles qu'elle va entraîner. L'avenir des directions départementales est directement en cause encore que dans le texte qu'il a adopté en première lecture en novembre 1979, le Sénat ait eu la sagesse de conserver à ces directions leur unité sous la forme de ce qu'elles sont déjà, c'est-à-dire un service commun à l'État et au département.

Enfin il serait difficile de soutenir que le partage des responsabilités entre l'État et ses partenaires, notamment les organismes de sécurité sociale et les régimes complémentaires, aient été définis avec la précision souhaitable. A tous les niveaux et dans de multiples domaines les interférences subsistent, comme pour prendre l'exemple le plus frappant, entre les services sanitaires et sociaux et les structures nationales ou régionales de l'assurance maladie.

Oui, un ministère en mouvement et qui est loin d'avoir achevé sa longue marche...

Le temps partiel, objet de négociation
Droit social, n°7-8, juillet-août 1981

Alors que notre droit du travail est conçu sur la base d'une activité « normale », qui doit occuper au moins la durée légale du travail (40 heures), un mouvement s'est constamment dessiné depuis le dernier conflit mondial pour que notre système juridique prenne en compte la situation de ceux qui voulaient travailler différemment.

Déjà, en 1947, Léo HAMON avait déposé une proposition de loi évoquant la possibilité de diversifier les conditions de travail. En 1962 Pierre LAROQUE soulignait dans son rapport sur les problèmes de la vieillesse la nécessité d'un désengagement progressif de la vie active, concrétisé par la possibilité de travailler à temps partiel.

Mais, jusqu'à l'aube de la décennie 1971-1980, l'opinion n'était pas loin de considérer que le désir de se soustraire à la mobilisation générale du potentiel humain de la production constituait une attitude marginale, éventuellement admise dans des circonstances exceptionnelles mais qui ne devait pas entrer dans la politique de l'emploi des entreprises.

L'organisation du travail se fonde sur le plein emploi et le comportement syndical a généralement négligé la demande éventuelle d'une activité à horaires réduits. Au mieux, il se justifiait par la diminution plus que proportionnelle des avantages sociaux qu'un temps partiel pouvait entraîner (puisque ces avantages étaient souvent conditionnés par une durée « normale » de travail). Au pire, il était motivé par une certaine suspicion : pour travailler seulement à temps partiel il fallait avoir d'autres revenus et favoriser cette attitude pouvait être dangereux pour le « collectif » des travailleurs d'une entreprise.

Pourquoi cette s'est-elle modifiée depuis dix ans, sans que le discours syndical ait sensiblement changé et sans que le patronat se soit déclaré « intéressé » par le développement du travail à temps partiel.

Plusieurs raisons paraissent devoir être évoquées :

- l'extension des activités « tertiaires » permet plus de souplesse dans l'organisation du travail et les grandes unités de la distribution en ont même besoin ;
- la mise en cause du travail dépendant ne touche pas seulement la nature de la relation de travail mais les contraintes qu'elle traduit, l'horaire légal – d'ailleurs généralement dépassé à la fin des années 60 – étant ressenti comme tel par des travailleurs qui n'ont pas nécessairement à faire face à d'autres contraintes pour justifier une demande d'horaires réduits.

La multiplication d'entreprises de petite et moyenne dimension – liée au développement du tertiaire – ne nécessite pas toujours que la totalité des emplois y soit à temps plein. Pour des travaux de secrétariat, de comptabilité ou même pour ajuster l'emploi aux besoins de l'activité, ces entreprises ont pu offrir ou accepter des horaires réduits.

Ces changements ont suscité une double réaction : ouverture prudente du législateur, renouveau de la réflexion sur la place qu'il convient de faire au temps partiel.

Jusqu'en 1973, le législateur n'évoquait l'emploi à temps réduit que dans le cadre de la loi sur les conventions collectives. Les conventions nationales susceptibles d'extension doivent inclure des dispositions relatives aux conditions d'emploi et de rémunération du personnel à temps partiel (article L. 133-12°) et peuvent préciser les conditions d'emploi à temps réduit de certaines catégories de personnel (article L. 133-4-6° du Code du travail). Ces dispositions limitaient l'individualisation d'un accès au temps partiel. C'est seulement avec la loi du 27 décembre 1973 sur l'aménagement des conditions de travail, que deux articles spécifiques ont été introduits dans le Code du travail au bénéfice des travailleurs de l'entreprise, y travaillant déjà sur la base d'une durée « normale » et qui demandent un aménagement – permanent ou temporaire – de leur emploi sur des horaires réduits. Encore sont-ils conçus dans des conditions restrictives : horaires compris entre 20 et 30 heures ; partage du même poste de travail pour que l'entreprise puisse atténuer l'effet du temps partiel sur ses charges sociales, le plafond des sommes soumises à cotisations étant retenu sur le poste et non sur chacun des emplois.

Cette prudence a conduit les employeurs qui acceptaient ainsi de répondre favorablement à la demande d'horaires réduits à négliger l'incidence des surcoûts sociaux, dès lors que leur utilisation était marginale. Elle a surtout entraîné les partenaires sociaux dans l'entreprise (puisque les représentants du personnel devaient donner leur accord) à envisager des aménagements d'horaires qui ne soient pas compris entre 20 et 30 heures (32 heures, par exemple, lorsque l'aménagement consiste à travailler un jour de moins dans la semaine).

Le renouveau de la réflexion devait tenir compte de cette percée. En 1976, parmi les « Cent propositions pour les femmes », l'une d'entre elles demandait que les dispositions de la loi de 1973 soient assouplies pour permettre l'exercice d'un emploi à temps partiel individualisé de moins de 20 heures ou de plus de 30 heures. Le rapport du groupe de travail sur l'aménagement du temps (M. LABRUSSE), demandait, la même année, que cet aménagement puisse porter sur une réduction de 1/5 des horaires (permettant, par exemple, de libérer le mercredi).

Les rares propositions de loi qui ont voulu concrétiser cette étape, au contraire, conservaient les limites horaires de 1973. Une seule (celle de Xavier DENIAU, présentée le 6 décembre 1978) reconnaissait l'individualisation des horaires réduits, mais excluait l'intervention des représentants du personnel.

Au moment où le VIIème Plan allait s'achever, alors qu'il avait souligné la nécessité d'une amélioration des conditions de travail pour favoriser l'emploi, l'utilisation éventuelle d'horaires réduits se fondait sur un dispositif juridique assez surprenant :

- simplement conventionnel s'il s'agit d'emplois offerts à l'embauche. Cette protection est d'ailleurs très limitée, car le ministre du travail peut, à la condition que l'avis motivé favorable de la commission supérieure des conventions collectives ait été émis sans opposition, étendre des conventions collectives qui ne déterminent pas les conditions de travail du personnel à temps partiel. C'est le cas de 90% des conventions nationales ce qui souligne la prudence, pour ne pas dire la réticence des organisations syndicales à l'égard de cette forme d'activité. Or, sans qu'on puisse le chiffrer, l'emploi à horaires réduits directement offert à l'embauche est très sensiblement le plus important ;
- à la fois légal et conventionnel s'il s'agit d'un aménagement du temps de travail, par réduction des horaires « normaux » alors que cette forme d'utilisation du temps partiel est encore marginale, en raison cette fois des réticences de l'entreprise. Mais la protection

apparemment complète qui ne résulterait être soumise à des conditions d'application rarement réunies.

Cette situation n'était pas acceptable, au moment où un mouvement d'opinion se manifestait pour accéder plus librement à des horaires réduits, et alors que la réalité du temps partiel en France se trouvait déjà en retrait par rapport à d'autres pays de la CEE.

En 1975, 5,7% des salariés français travaillaient à horaires réduits contre 18 % au Danemark, 17,7% au Royaume-Uni, 8,8% en République fédérale allemande.

En 1979, 7% des salariés français du secteur privé, soit 900 000 travailleurs, et 6,4% de ceux du secteur public, soit 320 000 les pratiquaient. Un sondage effectué au cours de l'été 1980 par la COFREMCA sur l'attitude des Français vis-à-vis du travail à temps partiel, sur la base d'un échantillon de 1610 personnes d'âge actif, soulignait que 24,2% d'entre eux souhaitaient travailler sur des horaires très réduits (d'au moins ¼ par rapport à l'horaire légal), pour une rémunération correspondante.

C'est dans ce contexte que Robert BOULIN, alors ministre du travail et de la participation, a voulu donner des bases plus sûres au développement éventuel du temps partiel. Le rapport qu'il m'avait demandé d'établir et dont l'analyse a été faite précédemment voulait définir une stratégie du libre recours au temps partiel. L'une des principales options du VIII^e Plan s'en fait l'écho en souhaitant que chaque salarié puisse accroître sa liberté individuelle de choix, dans le cadre d'accords collectifs, en vue de réaliser une gestion souple de la durée du travail. Cette souplesse permettrait une mobilisation plus efficace de la main d'œuvre et une meilleure conciliation entre les nécessités de l'activité professionnelle et d'autres aspirations de la vie en société (développement de la famille, vie associative, etc.). A un mieux-vivre de l'individu et de sa famille s'ajouteraient donc des avantages pour la vie économique et sociale.

La confrontation entre cette réflexion active et la réalité laissait donc apparaître un décalage que le législateur se devait de combler, qu'il se plaçât ou non dans la perspective d'une politique de développement de l'emploi.

En nous en tenant au seul aspect juridique du problème – la protection d'une relation de travail différente de celle qui comporte une durée « normale » de travail – plusieurs questions paraissent devoir être posées :

- l'analyse de la situation qui a conduit les pouvoirs publics à légiférer dégage deux stratégies différentes de l'utilisation du temps partiel : l'une qui cherche principalement à avantager l'entreprise ayant besoin d'une plus grande souplesse dans l'emploi de la quantité de travail à fournir ; l'autre qui cherche principalement à avantager le salarié ayant besoin d'aménager la durée de son travail par des horaires réduits. Les solutions juridiques qu'il convient de donner à ces deux stratégies peuvent s'opposer (souplesse ou garanties ?). Quelle législation envisager ?

- le législateur a tranché par la loi n°81-64 du 28 janvier 1981 (JO du 29 janvier) en ayant le souci de donner désormais un véritable statut juridique au salarié à temps partiel. Dans le même temps il adoptait un dispositif permettant d'expérimenter une plus large ouverture du temps partiel dans la fonction publique, alors qu'antérieurement les horaires réduits y étaient subordonnés à des conditions et à des modalités limitatives (Loi n°90-1056 du 23 décembre 1980, JO du 25 décembre). Nous en tenons ici à la relation de travail de droit

privé, il convient de savoir si la loi du 28 janvier 1981 et son décret d'application (décret n°81-540 du 12 mai 1981, JO du 15 mai 1981) se prononcent entre les deux stratégies possibles de l'utilisation du temps partiel ou si, au contraire, le dispositif retenu ne constitue pas un compromis comportant peut-être des aspects positifs pour les salariés mais sans doute d'autres qui ne le sont pas.

- toute solution législative d'un problème de droit du travail appelle une évolution progressive en raison du jeu respectif de la loi et de la convention collective. A fortiori s'il s'agit d'une loi de compromis. Ne peut-on pas déjà évoquer les perspectives de cette évolution ? La question est d'autant plus d'actualité que la majorité parlementaire qui a construit les bases du « statut juridique » du travailleur à temps partiel peut faire place à une configuration éventuellement plus réticente à l'égard des différentes formes du travail atypique.

I UNE LÉGISLATION POUR QUELLE STRATÉGIE DU TEMPS PARTIEL ?

Les modalités de l'utilisation actuelle du temps partiel en soulignent l'ambivalence :

- ou bien en effet l'aménagement de la durée du travail consiste pour l'entreprise à moduler, avec la plus grande souplesse possible, la quantité d'emploi qui lui est nécessaire en fonction d'une activité qui connaît de grandes variations répétitives dans le temps.
- ou bien, il s'agit pour le salarié d'obtenir une maîtrise de sa durée de travail marchand parce qu'il veut la concilier avec d'autres projets (études, famille, travail non marchand dans un cadre associatif), avec des garanties sur son statut social et sur la possibilité de revenir à la situation antérieure lorsque son projet est apparu alors qu'il travaillait déjà à temps complet et que ce projet n'est pas durable.

Cette ambivalence explique l'ambiguïté de certains discours lénifiants sur le temps partiel. Les « agréments » de cette forme de travail ne sont pas évidents, c'est le moins que l'on puisse dire, pour la caissière d'un magasin à grande surface qui a dû accepter de travailler 25 heures par semaine alors qu'elle cherchait vainement un emploi à temps complet. Mais elle explique aussi la fausseté du discours catastrophique qui parle de « précarité » de l'emploi à temps partiel lorsqu'un salarié attend vainement une réponse positive à sa demande d'horaires réduits pour réaliser un autre projet.

A Pour plus de souplesse de l'emploi

S'il s'agit de donner aux entreprises le moyen d'adapter en permanence la quantité de travail aux besoins de l'activité, il est certain que la législation doit être également peu contraignante.

- l'entreprise devra pouvoir recruter librement du personnel acceptant de travailler à temps partiel. Elle ne souhaitera pas, dans ces conditions, voir reconnaître un droit à cette forme d'emploi, ce qui limiterait ses possibilités de choix.
- elle devra, également, pouvoir répartir avec rapidité et sans un préavis trop long les personnels à temps partiel en fonction de pointes comprises dans les horaires autorisés. Cela paraît déjà possible dans les branches d'activité qui pratiquent le travail par relais.
- pour que le développement éventuel des horaires réduits ne soient pas limité par les effets des modalités de calcul des charges sociales – ce qui peut paraître souhaitable pour le gouvernement puisque les effectifs employés s'accroîtront, – l'entreprise revendiquera

également plus de souplesse dans la neutralisation de ces effets. Par exemple, au lieu de limiter au seul cas d'un partage du même poste de travail ou du même emploi, elle souhaitera qu'il soit fait masse des rémunérations correspondant à des horaires réduits dans toute l'entreprise, de façon à assimiler cette assiette à celle qui résulterait d'un travail effectué à plein temps, quel que soit le nombre de salariés et leur affectation.

B Pour une « maîtrise » du temps

Afin de permettre au salarié de participer à une gestion souple de la durée de son travail, il importe pour le moins que la règle du jeu soit clairement établie à l'avance et qu'elle ait fait l'objet de dispositions contractuelles. C'est surtout dans le cadre d'une réduction des horaires, le salarié se trouvant déjà à plein temps dans l'entreprise, que le problème est aigu alors que le législateur de 1973 avait cru développer cette perspective.

- lorsqu'il s'agit de passer temporairement à des horaires réduits, le salarié souhaitera obtenir la garantie d'un « ticket de retour » lui permettant de retrouver son emploi à plein temps ou un emploi équivalent dans l'entreprise. Le préavis légitime pour organiser ce retour devra être précisé. La portée de certains avantages liés à la durée « normale » du travail devra également être éclaircie si la convention collective ne l'indique pas déjà. Le législateur de 1973 s'est en effet borné à retenir les droits liés à l'ancienneté pour préciser qu'ils seraient désormais décomptés pour les salariés employés à temps réduit comme s'ils avaient été occupés à temps complet.

- lorsqu'il s'agit d'un passage définitif à une activité réduite, par exemple à l'occasion d'un dégageant progressif de l'activité d'un travailleur vieillissant – formule sûrement plus heureuse pour l'intéressé et moins coûteuse pour la société que celle constituée par la garantie de ressources –, le salarié n'est pas complètement garanti par le maintien de ses droits liés à l'ancienneté. Ceux-ci, en effet, déterminent l'ouverture d'un droit, mais non son montant qui est fixé sur la base de la rémunération correspondant à une période récente de l'activité. Pour le calcul d'un droit répétitif (calcul de l'indemnité de congés payés), on doit admettre cette règle puisque la garantie consiste à ne pas défavoriser l'intéressé par rapport à la situation qui serait la sienne s'il travaillait durant le congé. Pour le calcul de l'indemnité de licenciement, c'est déjà plus discutable car la règle évoquée peut permettre une réduction intempestive d'un droit potentiel, lorsque notamment l'intéressé aura eu une longue période d'activité dans l'entreprise à temps complet suivie d'une période de quelques mois à temps partiel. Mais pour la détermination d'un droit tel que l'indemnité de départ en retraite, par exemple, cette règle ne paraît pas acceptable car ce droit, dans sa nature, tient compte de toute l'activité que le salarié a consacrée à l'entreprise. Il peut donc légitimement souhaiter un niveau de calcul de ses droits qui soit supérieur à celui qu'entraîne la rémunération des seuls horaires réduits.

Ces quelques réflexions, qui n'ont d'ailleurs pas un caractère exhaustif, montrent que la loi de 1973 était effectivement prudente et ne tirait pas toutes les conséquences d'un aménagement d'horaires réduits résultant de la demande du salarié. Il était donc difficile d'imaginer que le législateur de 1981 allait trancher nettement dans cette direction, alors que les entreprises avaient principalement développé le temps partiel offert à l'embauche. Dans ces conditions, la loi du 28 janvier 1981 ne pouvait être qu'une loi de compromis.

II LA LOI DU 28 JANVIER 1981- UNE LOI DE COMPROMIS

Ce caractère de compromis apparaît dans l'équilibre des solutions entre les deux stratégies possibles de l'utilisation du temps partiel. Il en résulte des effets positifs pour les travailleurs concernés. D'autres, par contre, sont plus restrictifs et vont même jusqu'à atteindre l'acquis. Enfin quelques lacunes méritent, d'être soulignées.

A Un équilibre entre les deux stratégies de l'utilisation du temps partiel

L'analyse de ce texte, en effet, laisse apparaître une symétrie de solutions juridiques encadrant le temps partiel offert directement à l'embauche et celui qui est demandé à l'entreprise par un salarié qui y travaille déjà à temps complet. Notamment :

- des priorités de passage d'une forme à l'autre sont organisées dans les deux sens : au bénéfice du salarié à temps complet qui souhaite occuper un emploi à temps partiel et au bénéfice du salarié embauché directement à temps partiel et qui souhaite occuper un emploi à temps complet. Cette priorité joue dans le même établissement à défaut, dans la même entreprise pour l'attribution d'un emploi ressortissant à la catégorie professionnelle de l'intéressé (nouvel article L. 212.4.5) ;
- les garanties offertes aux salariés sont également symétriques. C'est vrai des garanties individuelles : quelle que soit l'origine de l'initiative, le travailleur à temps partiel doit bénéficier d'un contrat écrit qui doit mentionner obligatoirement (article L. 212.4.3 nouveau) :
 - la durée hebdomadaire du temps partiel, laquelle comporte des horaires inférieurs à la fois à la durée normale de travail dans l'établissement ou l'atelier et à la durée légale de travail (article L.212.4.2 nouveau) ;
 - les conditions dans lesquelles ces horaires seront répartis, afin d'éviter les préavis trop courts de changement d'horaires ;
 - les limites dans lesquelles pourront être éventuellement effectuées des heures complémentaires (heures comprises entre l'horaire de base et la durée normale ou légale) ;

Par ailleurs, quelle que soit l'initiative du temps partiel, la détermination des droits ou avantages liés à l'ancienneté se fait comme si le salarié occupait son emploi à plein temps.

La symétrie se vérifie également au niveau des garanties collectives. Dans le cadre de l'une ou l'autre des stratégies d'utilisation du temps partiel, en effet :

- la pratique des horaires réduits est soumise à l'avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel.
- les avantages que prévoient les accords collectifs doivent être adaptés.

Le seul point sur lequel le législateur a néanmoins accordé sa préférence à une stratégie de libre recours aux horaires réduits par des salariés déjà intégrés dans l'entreprise où ils travaillaient à temps complet se traduit par une proposition préalable d'emplois créés à temps partiel à ceux de ses salariés qui les demandent, avant de les offrir aux demandeurs d'emploi.

Mais on trouve également dans ce texte une symétrie des limites que le législateur a voulu apporter à cette stratégie de « maîtrise » de la durée du travail. Il ne reconnaît pas de droit

pour telle ou telle catégorie de salariés (jeunes accédant à un premier emploi, travailleurs reprenant leur activité après un long arrêt de travail, handicapés, travailleurs voulant programmer un désengagement progressif durant les dernières années de leur activité professionnelle). Il exclut tout automatisme à la transformation éventuelle d'un emploi à horaires réduits en emploi à durée « normale » si tel devait être le désir d'un salarié embauché directement à temps partiel depuis un certain temps. Il exclut également un tel automatisme pour les salariés étant passés d'un horaire « normal » à un horaire réduit et voulant reprendre la forme initiale. De telles hypothèses ne peuvent être prévues que dans le contrat sur les horaires réduits ou résulter éventuellement d'accords collectifs ou d'une décision unilatérale de la direction de l'entreprise (lorsque, par exemple, elle offre un passage à horaires réduits pour des périodes limitées, ce qui est le cas à EDF-GDF).

B Des aspects positifs

Le compromis comporte des aspects positifs, même si l'inspiration des solutions reste marquée par l'ambivalence de la finalité du temps partiel.

Tout d'abord, la loi du 28 janvier 1981 constitue un encadrement du travail à temps partiel offert directement à l'embauche. C'est essentiel dans la mesure où il concerne la majeure partie des travailleurs pratiquant des horaires réduits. Les garanties évoquées ci-dessus, même si leur portée est limitée, ont le mérite d'être introduites dans notre Droit positif. On regrettera seulement qu'elles ne comportent pas de sanctions particulières en cas de non application ce qui, dans certains secteurs d'activité, pourrait se justifier tout autant qu'à l'égard du travail intérimaire. Certes le législateur a parié sur un développement du temps partiel et a donc voulu limiter les contraintes. Mais ce développement passe nécessairement par la transformation heureuse des essais déjà effectués. Par ailleurs, les réticences qui subsistent dans certaines organisations syndicales tomberont d'autant mieux que leurs craintes à l'égard d'un statut diminué apparaîtront comme n'ayant plus de fondement.

Une amélioration des garanties déjà prévues par le législateur de 1973. Non seulement elles sont étendues au bénéfice du travail partiel directement offert à l'embauche, mais elles sont aussi prolongées pour ceux qui ont travaillé différemment dans la même entreprise, à temps complet et à temps partiel. Ainsi, l'article L.212.4.2 nouveau du Code du travail prévoit-il que dans ce cas l'indemnité de licenciement et l'indemnité de départ à la retraite des intéressés seront calculées proportionnellement aux périodes d'emploi effectuées selon l'une et l'autre de ces deux modalités depuis leur entrée dans l'entreprise.

Pour neutraliser l'effet du plafond des sommes soumises à cotisations sur le développement du temps partiel, le législateur a prévu une procédure plus simple que celle organisée par le décret n°75-466 du 9 juin 1975 qui avait été pris en application de la loi du 27 décembre 1973.

Il vise à « proratiser » le plafond dans la limite duquel les cotisations patronales sont calculées, à partir d'un rapport établi entre la rémunération à temps partiel et la rémunération à temps plein. C'est l'objet du titre II du décret n°81-540 du 12 mai 1981. Cette proratisation se traduit par un abattement qu'effectue l'employeur à chaque paie pour les salariés dont l'emploi à temps complet aurait été rémunéré sur une base supérieure au plafond. En fin d'année, cette procédure est reconsidérée dans le cadre de la régularisation annuelle des cotisations.

Ce dispositif est une mesure positive pour les entreprises, bien que les surcoûts entraînés par la conception un peu rigide du texte de 1975 n'ait pas constitué un empêchement bien évident au développement volontaire du temps partiel. Il n'empêche cependant pas le salarié de percevoir les indemnités journalières, en cas d'arrêt de travail, sur la base des salaires bruts qu'il a effectivement perçus.

C Des aspects plus restrictifs

Cette avancée, même équilibrée, dans la protection des travailleurs à temps partiel ne va pas cependant sans laisser place à des aspects plus restrictifs et même à une remise en cause d'un acquis collectif du Droit du travail, concernant la représentation du personnel.

L'aspect restrictif le plus évident est de caractère individuel et touche l'absence d'un « droit au retour » pour le salarié qui travaille à temps complet et accède à des horaires réduits. Le projet qui a justifié son choix ayant disparu, ou ses revenus devant s'accroître à la suite de circonstances imprévues, il devrait pouvoir retrouver son emploi précédent, moyennant un préavis raisonnable. Le législateur ne lui donne qu'une priorité dont l'efficacité est aléatoire.

Mais surtout, il faut regretter que par le biais de la législation sur le temps partiel, un acquis relatif à la représentation du personnel ait été mis en cause. Les employeurs souhaitaient cette révision de l'appréciation des seuils et cette question a souvent été soulevée devant le Parlement. Robert BOULIN avait catégoriquement rejeté l'idée d'une telle révision en matière de représentation du personnel. Le rapport préalable au projet de loi soutient que les besoins de représentation du personnel est davantage fonction du nombre de travailleurs que du nombre d'heures qu'ils effectuaient. Il était par contre plus ouvert à l'égard des autres domaines d'application du critère des seuils.

La loi du 28 janvier 1981 stipule expressément dans le nouvel article L. 212.4.4 nouveau du Code du travail que pour l'application des dispositions relatives à la représentation du personnel et à l'exercice des droits syndicaux, l'effectif des salariés est calculé en divisant la masse totale des horaires inscrits dans les contrats de travail de salariés de l'entreprise par la durée légale du travail ou la durée normale si celle-ci lui est inférieure. On s'est interrogé sur la portée de cette disposition. S'applique-t-elle seulement pour déterminer le nombre de représentants, en écartant – comme l'affirmait l'entourage de M. MATTEOLI, ministre du travail et de la participation – le seuil applicable pour déterminer s'il y a lieu à représentation ou s'applique-t-elle dans tous les cas. Le décret du 12 mai 1981 a tranché pour la généralisation d'application. Une entreprise qui emploie 60 personnes dont 12 à mi-temps, par exemple, n'est donc plus tenue d'avoir un comité d'entreprise.

La portée pratique de ce recul n'est pas évidente et des lacunes importantes subsistent. A quel moment se placer pour apprécier les obligations de l'employeur qui utilise en fait un nombre important d'heures complémentaires qu'effectuent les salariés à temps partiel ? Y a-t-il des incidences sur les heures de délégation ?

Principalement, on peut s'interroger sur l'efficacité d'une pédagogie du temps partiel, qui s'appuie entre autres éléments plus positifs sur une réduction de la représentation des droits syndicaux, lors que certaines organisations syndicales manifestent encore des réticences sérieuses à l'égard de cette forme d'emploi atypique.

III LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

L'analyse qui précède souligne que le temps partiel présente suffisamment d'éléments permettant d'affirmer qu'il devient un élément de négociation et que les conventions collectives ne peuvent plus l'ignorer comme elles l'ont trop souvent fait dans le passé.

Pour cela, deux perspectives paraissent s'ouvrir.

A L'amélioration du dispositif mis en place

C'est dans la nature du Droit du travail et la loi du 28 janvier 1981 a elle-même prévu l'adaptation nécessaire des conventions collectives à l'utilisation du temps partiel.

Il semble que dans un premier temps, la négociation collective peut s'ancrer sur plusieurs points :

Sauf en ce qui concerne le calcul de l'indemnité de licenciement ou de départ à la retraite, le législateur n'a pas précisé ce que pourrait être le contenu de certains droits ouverts par une condition d'ancienneté. Par ailleurs les accords collectifs peuvent préciser les seuils d'emploi à temps partiel à partir desquels certains avantages collectifs seraient identiques à ceux déjà offerts aux travailleurs à temps plein.

Bien sûr, le problème ayant été évoqué ici à plusieurs reprises car il constitue l'une des conditions de la réussite d'une maîtrise de la durée du travail, la négociation collective peut préciser les conditions d'exercice d'un droit au retour pour le salarié qui, ayant accédé à des horaires réduits, souhaite revenir à un emploi précédemment occupé à plein temps.

Afin d'éviter que d'autres salariés puissent être lésés par la réalisation d'un tel droit au retour, la négociation collective devrait déterminer les modalités de remplacement d'un salarié qui accède à des horaires réduits pour la fraction de temps qu'il abandonne. Il semble que la solution la plus souple puisse être constituée par des emplois offerts à l'embauche au-delà d'une utilisation significative du temps partiel dans l'entreprise. Il resterait à moduler ces emplois offerts entre du temps partiel ou du temps plein.

Mais cette conséquence ouvrirait une autre perspective pour la négociation, autrement plus prometteuse, car au-delà d'un seuil significatif d'utilisation du temps partiel, l'organisation du travail dans l'entreprise peut être mise en cause.

B Une ouverture sur l'organisation du travail

Une autre sorte d'équilibre apparaît lorsqu'on analyse les réticences à l'égard du développement d'un libre recours au temps partiel.

L'entreprise hésitera à dépasser un seuil de son utilisation suffisamment significatif pour l'obliger à modifier l'organisation de son travail. De leur côté, certaines organisations syndicales ont avancé l'idée de quota, comme limite maximale d'emploi de salariés à temps

partiel afin de s'opposer au risque d'éclatement de la communauté des travailleurs (le collectif de travail) que leur paraît offrir le développement des différentes formes de travail atypique.

Depuis longtemps, le discours sur l'emploi à horaires réduits a énuméré les différents facteurs qui étaient susceptibles de freiner son développement. Il apparaît inutile d'en reprendre ici l'énumération. Par contre, l'étude de la réalité a montré que le critère principal de l'acceptation d'un libre recours aux horaires réduits ou de leur refus passait par l'acceptation ou le refus de mettre en cause l'organisation du travail dans l'entreprise.

Il semble donc que la concertation sur cette organisation du travail soit une nécessité pour faciliter la maîtrise de la durée du travail par l'adoption d'horaires réduits. Celle-ci n'est-elle donc pas une voie de passage possible pour que l'organisation du travail devienne, elle aussi, un objet de négociation ?

Décentralisation et protection sociale
Michel LUCAS, *Echanges et projets*, n°39, septembre 1984

L'effet de la crise sur notre système de protection sociale ne s'est pas encore produit. Depuis près de dix ans, la réflexion se poursuit sur des orientations qu'on pourrait traduire par des formules lapidaires du genre : « Faites votre protection sociale vous-même » ou « Non à la Sécurité sociale à deux vitesses ».

Alain MINC explicite la première de ces orientations lorsqu'il suggère que « *pour les risques mineurs, serait progressivement substitué à l'assurance obligatoire un système personnalisé d'assurance où chacun ferait un arbitrage, déciderait ou non de couvrir les dépenses de pharmacie courante, de médecine courante ou de très petite chirurgie. C'est là que jouerait le marché ; par l'arbitrage ainsi couvert à chacun entre consommation sociale et consommation matérielle*³⁵. »

Pierre BEREGOVOY s'est refusé à plusieurs reprises, lorsqu'il fut ministre des Affaires sociales, à s'orienter vers un partage de la protection sociale entre un système légal assurant seulement une base minimale de protection et un système conventionnel ou libre en assurant le complément.

Il préféra comme ses prédécesseurs, développer une meilleure maîtrise des dépenses de santé et prospector de nouveaux mécanismes, voire de nouvelles sources de financement, sans compromettre l'évolution globale du revenu familial et tout en améliorant le niveau des pensions de vieillesse à 60 ans et en élargissant la portée de la solidarité nationale. Avec un certain succès, semble-t-il, puisque la prédiction de Bernard PONS, annonçant au cours de la discussion budgétaire pour 1981, un déficit de 100 milliards de francs dans la gestion de la Sécurité sociale pour 1985, alors qu'il était encore de droit d'espérer la victoire de la majorité sortante, ne risque pas de se réaliser.

Mais la réalité semble plus complexe et appeler une réforme plus profonde si l'on veut qu'un système de protection sociale, très intégré dans une économie de croissance, ne soit pas sensiblement altéré par la rupture déjà longue du rythme de cette croissance, alors même que cette rupture fait apparaître de nouveaux objectifs pour la solidarité nationale.

D'une part, en effet, le système d'arbitrage personnalisé qu'évoque Alain MINC joue déjà partiellement. La pharmacie auto-prescrite est aussi importante que celle qui l'est médicalement et il semblerait que le volume des feuilles de soins non soumises à remboursement ne soit pas négligeable. Par ailleurs, convient-il d'élargir le nombre de ceux qui n'utiliseraient plus le niveau des soins financiers comme un système de prévention parce que les dépenses n'en seraient plus socialisées, alors qu'on sait déjà que si l'ouvrier en consomme deux fois moins que le cadre supérieur, il coûte davantage en dépenses d'hospitalisation ?... Mais le débat sur le « petit risque » est aussi vieux que la Sécurité sociale.

D'autre part, la protection sociale dans notre pays connaît déjà plusieurs vitesses à l'égard des dépenses de santé et du niveau des retraites. Le long processus de sa mise en place – un demi-siècle entre la première loi sur les assurances sociales de 1928 et celle sur la généralisation de la Sécurité sociale en 1978 – les multiples arbitrages qu'ont dû rendre les gouvernements

³⁵ « L'après-crise est commencé »

entre les exigences de solidarités professionnelles et les enjeux d'une solidarité nationale ont produit un double réseau de solutions :

- un premier réseau légal de régimes socio-professionnels dont la portée est différente et pour les financements desquels les différences sont encore plus grandes, nécessitant à nouveau un lent processus de réduction de tels écarts ;
- un second réseau conventionnel de régimes complémentaires de retraites ou de prévoyance, dans lesquels les écarts sont encore plus importants et établissent une échelle des revenus de substitution plus inégalitaires que celle des revenus d'activité.

On ne peut s'étonner dans de telles conditions, d'avoir vu survivre, et même se développer, un troisième réseau de solidarité nationale, essentiellement représenté par l'aide sociale et qui constitue l'un des blocs de compétences décentralisées.

Une question se pose alors : articulé avec deux ensembles dont les contours sont définis par des responsables élus, l'ensemble légal de la protection sociale ne doit-il pas être décentralisé lui aussi afin de mieux répondre aux besoins de la population et à l'effort qu'elle est disposée à consentir pour le financer ? Cette question fera débat. D'abord parce que les gestionnaires actuels de la Sécurité sociale, tenant tous désormais leurs pouvoirs de l'élection (majoritairement pour le régime général, dans leur totalité pour les autres régimes), ne la posent pas. Sans doute parce qu'ils savent bien, même si leurs discours revendiquent une direction inverse, que la Sécurité sociale a évolué dans le sens d'une plus grande centralisation. Par ailleurs, et les débats constants sur l'équilibre des comptes sont là pour en attester, l'évolution financière de la protection sociale nécessite la responsabilité de l'État et fait donc apparaître des limites à tout processus de décentralisation.

1. L'évolution des systèmes de protection sociale vers plus de centralisation n'est pas irréversible

Il y a certes plus de raisons objectives à cette centralisation – on la constate aussi bien dans l'ensemble « régimes complémentaires » que dans l'ensemble « régimes légaux » – qu'une volonté dominatrice de l'État puisqu'à l'origine la réalisation était décentralisatrice.

1 Le projet initial, en 1928, **était bien celui d'un service public unifié**. Il faut toujours se méfier d'une telle idée, dans notre pays, car notre histoire sociale – celle de nos « passions » surtout – montre qu'elle ne se concrétise que dans la mesure où elle s'impose comme une nécessité évidente. Or la quasi-totalité des forces sociales, dans un pays rural où le corps médical était porteur de fortes « passions », était opposé à une telle idée, voire même à celle d'une protection sociale organisée par l'État. La paysannerie s'était organisée contre tous les autres, le patronat rejetait l'intervention de l'État, les ouvriers s'en méfiaient et les médecins voyaient dans la disparition du paiement à l'acte l'écroulement de la société libérale.

On a vu apparaître, **après cet échec**, des « **caisses d'affinité** », au libre choix de l'employeur, diversifiant la portée de la protection ou, plus exactement, la répartissant entre un système de protection en espèces et un embryon de réseau de services, notamment en faveur de la petite enfance.

2. **Le second échec** d'un service public unifié, **en 1945**, dû à l'alliance objective entre ceux qui avaient acquis par voie conventionnelle plus de protection sociale que ne pouvait en offrir une économie exsangue à l'ensemble de la Nation et ceux qui ne voulaient pas être minoritaires dans un ensemble dominé par les syndicats de salariés, aboutit à **un ensemble légal encore diversifié mais réglementé**. La longue marche vers l'unification a pour objectif de réduire les différences de portée de la protection, sans remettre en cause le pluralisme des structures de gestion ni l'ensemble conventionnel reconstitué en 1947. Bien mieux, la loi de généralisation de 1978 a vu naître un régime particulier de plus (celui des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses) et les systèmes complémentaires de retraite ont été rendus obligatoires à l'ensemble des salariés par une loi du 29 décembre 1972.
3. Le législateur de 1945 avait voulu créer des « institutions vivantes, se renouvelant par création continue »³⁶. Mais la nécessité de conduire l'évolution et d'en maîtriser les coûts (les régimes sont « sous tutelle », terme significatif), l'organisation d'un système de compensation financière (généralisé par le loi du 24 décembre 1974), l'institution d'un réseau de caisses-pivots pour le financement des hôpitaux par voie de dotation globale (loi du 19 janvier 1983) ont justifié et développé un **processus de centralisation**. Avec des étapes différentes suivant les régimes socio-professionnels, l'État a comme interlocuteur des caisses nationales qui, notamment dans le régime général, ont-elles-mêmes développé un processus de centralisation et réduit le rôle et les responsabilités des caisses de base.

Cette évolution est sans doute objective puisque les régimes de retraites complémentaires eux-mêmes, par la voie d'un fédéralisme de plus en plus directif, connaissent également un processus de centralisation plus doux mais réel.

4. **Mais les prémisses d'un pouvoir décentralisé** sont apparues avec les conséquences d'une expansion sans doute trop rapide et la crise née de la nouvelle révolution économique.

La rapidité de l'expansion industrielle au cours de la décennie 1961-1970 eut, sur le plan sanitaire et social, des conséquences contradictoires. Les progrès des technologies amélioraient la santé de la Nation. Il en résultait plus de personnes très âgées, plus de handicapés aussi. Mais le partage des nouvelles richesses oublia longtemps les impératifs de solidarité qu'impliquait cette situation. C'est en 1972 seulement qu'on améliora le système des pensions. C'est...en 1975 qu'on légiféra sur le statut des handicapés.

En contrepartie, et aussi en raison de la réduction de la cellule familiale, de multiples initiatives, encouragées par les pouvoirs publics (programme finalisé du 6^{ème} Plan pour les personnes âgées), firent éclore **un réseau de services ou d'établissements spécialisés** au financement desquels participent les organismes sociaux (légaux ou complémentaires).

La diversification (sans doute excessive) des prestations familiales a été voulue pour permettre également l'utilisation de services pour la petite enfance et donne ainsi une dimension nouvelle à l'action sociale des caisses d'allocations familiales.

³⁶ Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945, portant organisation de la Sécurité sociale

Enfin, dans le domaine de la santé, la loi du 19 janvier 1983 ouvre la voie à des **actions expérimentales de caractère médical et social**. Elle entre directement les systèmes de protection sociale dans les réalités de la décentralisation puisqu'un décret d'application précise les modalités d'évaluation de ces actions **en relation**, notamment, **avec les élus locaux**, les organismes d'assurance-maladie et les professions de santé.

Bien sûr, ces actions ne sont qu'expérimentales et leur mise en œuvre va se trouver doublement encadrées : par les caisses nationales et par l'État. Mais on peut observer quelques mécanismes ou ferments qui vont œuvrer pour une certaine décentralisation :

- Le département devient le responsable des services et des équipements d'aide et d'action sociale. Ses élus s'efforceront d'articuler les actions expérimentales avec ces réalisations et auront pour souci de jouer un rôle de leader dans l'appréciation des besoins. Il en sera de même lorsque des conventions auront été passées entre le département et des communes ou groupement de communes.
- Dans la perspective de rechercher de nouvelles sources de financement de la protection sociale, les pouvoirs publics ont favorisé – déjà avant mai 1981 – des conventions Mutualité – Sécurité sociale pour le développement de la prévention sanitaire. La Mutualité sera donc nécessairement partie prenante – voire même promoteur – des actions évoquées ci-dessus et son action sera un ferment décentralisateur.

Les gestionnaires de la Sécurité sociale, au niveau local, rechercheront des actions polyvalentes, assumant un enrichissement des trois fonctions de la protection sociale : améliorer ou protéger la santé, la vie familiale, le bien-être des personnes âgées.

Bien maîtrisées – c'est évidemment la condition –, ces actions sont susceptibles de desserrer le carcan centralisateur de la Sécurité sociale et de faire participer cette institution au mouvement de décentralisation.

2. Mais le mouvement de décentralisation rencontrera des limites

L'État reste le décideur des grands équilibres économiques. Il doit donc définir les règles de la maîtrise des dépenses sociales, de leur répartition entre les différentes fonctions de la protection sociale et entre les ensembles socio-professionnels ou autres catégories de la population qui en sont les bénéficiaires. Il en résulte que :

- 1. L'État dit le Droit.** Quel que soit la portée de la protection sociale, nos concitoyens n'accepteront pas qu'elle soit différenciée, au moins dans chacun de ces ensembles ou catégories, au niveau des prestations en argent (remboursement de soins, prestations familiales ou vieillesse). Ils l'accepteront d'autant moins qu'ils perçoivent déjà les écarts des systèmes complémentaires de protection.

La différenciation, par contre, pourra se faire au niveau de services et fera apparaître, à terme, une réalité variée puisque des centres de soins, par exemple, pourront – quel que soit leur statut, y compris libéral – passer des conventions de dotation globale

impliquant le tiers payant pour les bénéficiaires. Une telle variété existe déjà dans son principe et a plus qu'un début de réalisation.

- 2. L'État fixe les règles de l'évolution et de la répartition des dépenses.** On peut même penser que le développement d'un réseau de conventions avec des équipements sanitaires ou sociaux est susceptible d'accroître sa capacité de maîtrise puisqu'il a un pouvoir d'agrément (et donc de retrait d'agrément).

Mais on a généralement le tort de raisonner dans le cadre d'un pouvoir d'Etat central. Sans doute, depuis trois ans, ne met-on en présence que l'Etat et les acteurs locaux de la décentralisation. Une étape de déconcentration est préparée et situera sans doute ce pouvoir d'agrément au niveau de la région, c'est-à-dire à un niveau où la concertation, ne serait- ce qu'à l'occasion de la préparation du Plan, est sans doute plus facile.

Cette évolution, limitée mais certaine, vers plus de décentralisation de la Sécurité sociale accentuée par une contractualisation des objectifs et des financements entraînerait une modification du rôle respectif des structures géographiques de protection sociale :

- aide à la maîtrise des dépenses, mais aussi orientation des finalités de ces systèmes au niveau national. Plus qu'un contrôle budgétaire, c'est un pouvoir de régulation et une mission d'assistance technique que seront sans doute appelées à jouer, au terme de cette évolution, les caisses nationales des régimes légaux.
- incitation « planifiée » des expériences, notamment pour faciliter leur réalisation « interbranches » (maladie, famille, vieillesse) et « inter-régimes » (général, agricole, « travailleurs indépendants »), dans la mesure bien entendu où cela correspond aux orientations définies par les instances nationales des différents systèmes ; régulation des initiatives qui peuvent être prises, par un ou plusieurs de ces acteurs, ces deux types d'action étant conduites aussi bien par le pouvoir gestionnaire que par le pouvoir déconcentré de l'État (directions régionales des affaires sanitaires et sociales).

Il reste un problème à résoudre pour que la protection sociale entre réellement dans la voie de la décentralisation. C'est celui de l'évolution de la « tutelle » de l'Etat, même déconcentré, vers un contrôle des résultats. Il est clair que la situation financière de l'ensemble des systèmes est trop fragile, et l'évolution de la portée de la protection vers un partage « prestations en argent-services » trop lente pour que l'État abandonne facilement les mécanismes de maîtrise dont il dispose.

Là aussi, sans doute, il y aura lieu d'expérimenter de nouvelles formes de contrôle - « a posteriori, audits etc. ... » - avant de voir se dessiner un nouveau paysage, celui des « institutions variantes » qu'annonçaient, en 1945, les auteurs du Plan français de Sécurité sociale.

Les enjeux de la protection sociale complémentaire
Droit social, n°4, avril 1986

En octobre 1985, les pouvoirs publics et les responsables institutionnels du régime général de la Sécurité sociale célébraient le quarantième anniversaire de sa mise en œuvre.

Les promoteurs d'un tel système de protection sociale le voulaient unique pour l'ensemble de la population active et de nature à couvrir l'ensemble des risques et charges dont la survenance aurait freiné notre développement économique si leur coût n'avait pas été socialisé.

En fait, dès son origine et durant ces quarante années d'existence, notre système de base de protection sociale a maintenu des espaces de liberté.

Le législateur de 1945 l'avait voulu. L'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale précise que l'organisation nouvelle « doit être faite d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue, par l'effort des intéressés eux-mêmes chargés par leurs représentants d'en assurer directement la gestion ». Il ajoute plus fortement que les organismes « ne doivent pas être de simples agences d'exécution » et que leurs conseils d'administration « doivent avoir la gestion effective de la Sécurité sociale », l'Administration voyant son rôle « limité au contrôle et à la coordination des efforts des différents organismes, en même temps qu'à la préparation des textes généraux qui définiront le statut d'ensemble des institutions ».

Mais les pouvoirs publics n'ont pas sensiblement facilité l'occupation de ces premiers espaces de liberté. Rapidement confrontés à l'évolution des comptes de la Sécurité sociale, dans un contexte économique appauvri par la guerre, ils les verrouillaient par une conception exclusivement réglementaire du contenu de la protection sociale et par la définition d'une tutelle essentiellement financière. Les seuls espaces de liberté se limitaient à la mise en œuvre de l'action sanitaire et sociale des organismes. Si elle était elle-même encadrée financièrement, son apport n'en fut pas moins précieux, notamment dans le domaine de l'enfance, et de nature à préparer le développement de nos équipements sanitaires et sociaux, mais il ne s'agit plus de mettre en œuvre une évolution vivante de l'ensemble de l'institution.

Cependant, les principaux espaces de liberté qu'a préservés cette période de mise en œuvre et d'extension de la protection sociale de base – légale et obligatoire – ont surtout été imposés aux pouvoirs publics. Ils l'ont été par l'évolution du rapport de forces entre catégories sociales ou, tout simplement, par leur poids socio-économiques respectif. Le système anglais de 1941, unique et universel, a été élaboré dans un pays où, en 1945, le poids socio-économique des salariés était déjà celui que la France n'atteindra que dans les années 1970. Non seulement, en 1945, la France dénombrait 40% de travailleurs indépendants dans sa population active mais une forte proportion d'entre eux se consacraient à l'activité agricole. Or, depuis la fin du 19^{ème} siècle, les agriculteurs s'étaient organisés principalement pour se défendre de l'emprise de nos structures industrielles et commerciales, organisant leur propre réseau commercial, bancaire, assureur.

On pouvait ainsi vérifier qu'on ne construit pas la Sécurité sociale que l'on veut, quels que soient les caractéristiques politiques et le système économique d'un pays sans tenir compte de ses composantes sociologiques et de son évolution historique.

La protection sociale complémentaire était en germe dans l'échec d'un système général qui aurait couvert l'ensemble de la population active des conséquences de tous les risques ou situations susceptibles de mettre en cause sa santé et son revenu. Cet échec fondait, dès 1945, une Sécurité sociale à plusieurs vitesses dont les régimes légaux constituaient seulement le socle de base et dont le complément de protection, voulu par différentes catégories de la population active, allait faire apparaître plusieurs enjeux.

I L'enjeu historique et qui reste fondamental est de préserver des acquis sociaux, d'accroître la portée de droits de base ou de conquérir des droits nouveaux

- 1.1. Historiquement, la protection sociale complémentaire a été instituée pour concrétiser le compromis qui permettait aux cadres d'accepter leur intégration dans le régime légal des assurances sociales. Ils en étaient exclus en 1930 en raison du plafond d'assujettissement et avaient obtenu des systèmes conventionnels de retraite. De conventionnels, ces systèmes devenaient complémentaires après 1945.
- 1.2. Par la suite, toute réduction de droits – notamment en matière d'assurance maladie – a été compensée par le développement de la prévoyance collective ou individuelle. En particulier, l'institution d'une participation de l'assuré aux frais médicaux, et l'augmentation de cette participation pour certaines catégories d'actes a souvent déclenché l'effort de prévoyance. La lutte conduite par les mutualistes après 1967 pour s'opposer à l'application d'un « ticket modérateur d'ordre public » a souligné cette motivation de façon spectaculaire.
- 1.3. Ces précédents, les mécanismes ou parfois même les institutions qui les gèrent ont permis d'acquérir des droits sociaux.
 - Il en est ainsi de la protection contre les conséquences financières de la perte d'emploi, non incluse dans le système français de Sécurité sociale légale contrairement aux législations des pays voisins, et qui fait l'objet d'un accord collectif interprofessionnel le 31 décembre 1958 pour les professions industrielles et commerciales, rapidement étendu par les pouvoirs publics.
 - Les travailleurs indépendants, agricoles ou non, se sont opposés en 1945 à la généralisation du système de base. Ils n'ont accepté quelques années plus tard, que des organisations autonomes par secteur d'activité, et à portée minimale pour l'institution d'une allocation ou d'une assurance vieillesse. Les premiers efforts pour instituer une assurance maladie obligatoire, également par secteur d'activité, n'ayant pu aboutir avant les années 1960, un espace de liberté a pu ainsi être occupé durant une dizaine d'années par la montée en charge de contrats de groupe ou par des engagements individuels de prévoyance.

La carte de la protection sociale complémentaire qui s'est ainsi dessinée a pesé lourdement sur les décisions du législateur en 1961 (pour les agriculteurs) et en 1966 (pour les autres travailleurs indépendants) l'obligeant à intégrer le libre choix entre différentes institutions gestionnaires de l'assurance maladie des non-salariés, y compris les compagnies d'assurance.

A partir du moment où la Mutualité agricole – système d'assurance libre – exigeait de pouvoir concurrencer la Mutualité sociale agricole – système obligatoire de base pour les

autres éléments de Sécurité sociale –, elle faisait entrer les compagnies d'assurance sur un marché de protection sociale. Fortes de cette percée, et fortes des positions plus importantes qu'elles avaient déjà acquises dans les professions artisanales et commerciales, moins disciplinées que les agriculteurs, les compagnies d'assurances ne pouvaient qu'entrer en force dans les systèmes complémentaires intéressant d'autres catégories professionnelles.

Le débat sur le pluralisme institutionnel et donc sur la concurrence en matière de prévoyance complémentaire paraît bien fermé puisque cette concurrence existe déjà depuis plusieurs décennies entre les trois types d'institutions qui seront présentés ultérieurement. Concernant les travailleurs indépendants, elle a pu ainsi s'élargir pour leur faire acquérir des droits comparables à ceux dont disposaient déjà les salariés (retraites complémentaires, protection contre les accidents et même contre les conséquences d'une perte de l'emploi en cas de dépôt de bilan).

Tout était donc en place, dès 1960, pour un panachage des systèmes de protection – obligatoires et complémentaires – et des institutions disposées à les gérer dès lors que le monopole de l'institution de base – la Sécurité sociale proprement dite – avait été entamé dès les premières années du processus. L'élargissement du socle de base, jusqu'à la généralisation de 1978 a davantage multiplié les points d'application de ce panachage qu'il n'en a réduit les motivations.

Les partenaires sociaux paraissent d'ailleurs si attachés à la diversité du paysage institutionnel ainsi constitué qu'ils acceptent plus aisément une augmentation des cotisations des régimes complémentaires de salariés qu'ils ne tolèrent un accroissement souvent plus réduit du financement du régime légal correspondant.

II La crise a fait de la protection sociale complémentaire un élément de l'arbitrage des entreprises en matière de rémunération du travail

Dans la détermination de la rémunération du travail, certaines entreprises introduisaient déjà un dispositif de protection sociale complémentaire, par voie de convention ou par décision unilatérale.

Ce processus est même relativement ancien puisqu'il avait permis aux cadres et à un certain nombre de salariés dont la rémunération directe dépassait, avant 1945, le seuil d'assujettissement aux assurances sociales – et notamment à l'occasion du mouvement de conventions collectives qu'a connu la période 1936-1938 – de pouvoir bénéficier de régimes contractuels de retraite.

Il a connu un nouvel intérêt dans le cadre de l'extension de la mensualisation des salaires au cours de la décennie 1971-1980, notamment après la loi du 19 janvier 1978. Parallèlement, la généralisation du régime des retraites complémentaires qu'a consacré la loi du 29 décembre 1972 a conduit certaines entreprises à développer des formules de retraites supplémentaires pour leurs cadres supérieurs, disposant ainsi d'un élément d'arbitrage pour déterminer des rémunérations personnalisées puisque de telles formules peuvent être incluses dans le contrat individuel de travail.

La crise n'a donc pas fait apparaître ce rôle d'arbitrage qu'utilisaient déjà de grandes entreprises mais elle l'a renforcé là où il existait et l'a étendu à un plus grand nombre d'entreprises et surtout à des unités de production de taille plus restreinte.

On peut retenir plusieurs justifications à cette évolution dont le bilan reste à faire. Plusieurs tentatives, dans le cadre de la recherche ou à l'occasion des enquêtes générales de l'inspection générale des Affaires sociales n'ont pas encore permis d'avoir une connaissance exhaustive de cette véritable Sécurité sociale parallèle, de sa portée et de ses coûts.

Parmi ces justifications, on peut retenir essentiellement trois qui explicitent l'intérêt que les entreprises – et pas seulement les branches d'activité – peuvent trouver au développement de la protection sociale complémentaire.

2.1. La limitation de la progression des charges obligatoires a un caractère nécessairement linéaire dans un système de protection sociale réglementaire. Elle résulte déjà d'arbitrages gouvernementaux entre charges fiscales et charges sociales. Si les accords de branches, dans le cadre de la protection sociale complémentaire, permettent déjà une modulation, celle-ci tient nécessairement compte, au mieux d'une situation moyenne de la branche et parfois même, de façon plus réaliste surtout lorsque l'emploi est menacé, de celle du groupe d'entreprises qui connaissent le plus de difficultés.

Il reste donc un espace de liberté pour certaines entreprises lorsque la limitation de la progression des charges obligatoires, réglementaires ou conventionnelles de branches, leur laisse une marge d'effort qu'elle consentirait éventuellement pour la rémunération du travail.

2.2. Cette marge est d'autant plus susceptible d'être utilisée pour la protection sociale complémentaire que l'évolution des salaires directs est fortement encadrée, par l'État et par les branches, marquée par une véritable « police des salaires », instrument de lutte contre l'inflation. Les entreprises qui le peuvent et qui le veulent sont donc ainsi conduites à procéder à une sorte d'arbitrage entre la rémunération directe dont l'évolution est limitée par des règles qui lui sont imposées et la rémunération indirecte sous forme de complément de protection sociale.

2.3. Le mode d'emploi de cet espace de liberté peut constituer lui-même un élément d'arbitrage. La décision de l'entreprise peut être unilatérale, se concrétisant sous la forme d'un contrat de groupe conclu avec une société d'assurance. Elle peut éventuellement être prise en comité d'entreprise s'il est souhaité d'y associer la représentation du personnel et sans négliger la propre intervention du comité d'entreprise lui-même.

Mais l'entreprise peut aussi considérer la protection sociale complémentaire non seulement comme un facteur d'arbitrage entre les éléments constitutifs de la rémunération globale du travail mais comme un facteur de paix sociale, reprenant en quelque sorte à son compte le raisonnement des promoteurs de la Sécurité sociale en 1945. Cette analyse que peut faire l'entreprise est d'ailleurs confortée par le souhait des salariés de voir l'organisation sociale conventionnelle couvrir autant leurs conditions de vie, l'environnement de leur activité professionnelle autant que la seule relation du travail, au poste de travail.

Cet enjeu de paix sociale peut donc conduire l'entreprise à conclure des accords avec les organisations syndicales de l'entreprise, la protection sociale complémentaire entrant éventuellement dans une stratégie de prévention des conflits plus qu'elle n'est susceptible d'en constituer un élément de solution.

Une dynamique est ainsi créée depuis les signes précurseurs de la crise. Il y a du « nouveau grain à moudre » pour les organisations syndicales et on peut rappeler qu'en 1969, Georges SEGUY était allé à Turin pour constater que le mouvement syndical pouvait conclure des accords (FIAT) s'intéressant très largement aux conditions de vie des salariés et pas seulement à leur rémunération directe.

III Des enjeux en perspective

Dès lors que la négociation collective voit s'ouvrir ainsi un champ plus large, on peut s'interroger sur les perspectives de son développement.

Les débats sur une nouvelle répartition des charges de financement de la protection sociale, globalement considérée, et la mise en œuvre d'un processus de décentralisation particulièrement accentué dans le domaine social depuis 1982 permettent d'envisager deux perspectives qui ne sont pas d'ailleurs exclusives l'une de l'autre.

On peut envisager qu'il y ait choix ou complémentarité entre :

- Un partage monétaire plus flexible du financement d'un système de protection sociale dont l'architecture actuelle ne serait pas sensiblement modifiée ;
- Un partage des rôles dans le cadre de la décentralisation.

Il s'agit d'un débat de société qui s'est d'ailleurs engagé depuis quelques années plus que d'un débat essentiellement politique. On ne peut pas sérieusement soutenir que le tirage entre les choix possibles a un caractère politique marqué dès lors qu'une recherche des complémentarités possibles, donc de nouveaux espaces de liberté, se manifeste sur des horizons variés.

Dans un article publié par *Le Monde*, le 1^{er} janvier 1986³⁷, Jean-Pierre FOURCADE évoquant les orientations possibles d'une réforme de notre système de protection sociale envisageait à la fois un accroissement des contributions facultatives des assurés au-delà des cotisations obligatoires, donc un partage monétaire plus flexible, en même temps que le développement des complémentarités multiples parmi lesquelles il citait « Complémentarité entre les régimes nationaux et les interventions nécessaires et obligatoires des différents niveaux des collectivités locales, notamment par l'action conjointe des bureaux d'aide sociale et des caisses de Sécurité sociale face aux problèmes de grande pauvreté ».

Au cours d'un colloque organisé à Grenoble, en janvier 1983, par le Centre d'étude et de formation sur la planification et l'économie sociale³⁸, des universitaires et des fonctionnaires ont mis en commun leurs réflexions avec des militants associatifs, des

³⁷ « Comment réformer la Sécurité sociale ».

³⁸ Les actes de ce colloque ont été publiés par l'Association internationale Futuribles, 55 rue de Varenne Paris 7^{ème}.

mutualistes, des gestionnaires et des élus locaux. Ils ont considéré que la « crise de l'Etat-providence » conduisait à « restituer à la société civile ce qui peut être sa force sociale, sa force de mouvement, son dynamisme »...et que la décentralisation peut être « à l'occasion d'une réponse d'ensemble de la société civile précisément à la façon dont elle entend traiter ses problèmes avec l'aide des collectivités publiques, quelle que soit leur nature ».

3.1. *Un partage monétaire plus flexible* permettant de réguler l'évolution des financements, constituera sans doute pour le moins une transition nécessaire – tant il convient d'expérimenter la décentralisation du régime général de la Sécurité sociale. Il n'a pas en effet dans cette perspective, l'expérience d'une structure telle que la Mutualité sociale agricole dont les niveaux d'intervention sont décentralisés depuis plusieurs décennies.

Il est intéressant, à cet égard, de rappeler l'analyse du sondage IFOP- *Gestion sociale*, publiée le 27 janvier 1986. Si elle fait apparaître, en effet, que 40% des salariés interrogés se déclarent d'accord pour payer (avec leur entreprise) une meilleure couverture sociale, les ouvriers et, d'une façon plus générale les salariés des entreprises privées y sont plus favorables que les cadres et les personnels des entreprises publiques et nationalisées parce que, sans doute, l'écart des niveaux de protection est déjà plus favorable à ces dernières catégories.

Une régulation consentie par un partage monétaire plus flexible entre le financement de la protection obligatoire et celui de la protection sociale complémentaire constitue donc un enjeu déjà en perspective. A cet égard, on ne peut que rappeler le caractère vain des débats portant sur la présence ou l'exclusion de tel ou tel des acteurs possibles de la protection sociale complémentaire, dès lors qu'ils occupent ces espaces de liberté depuis déjà 25 ans.

Il serait, au contraire, souhaitable d'apporter plus de clarté et de régularité sur un marché dont les enjeux économiques sont loin d'être négligeables. La masse de cotisations gérées par les seuls régimes de prévoyance collective et pour plus de la moitié par les seules compagnies d'assurance représentait environ 24 milliards de francs en 1982, en accroissement de 20% annuellement. Si la prévoyance individuelle se développe moins rapidement, elle représentait en 1984 une masse financière de l'ordre de 20 milliards de francs. Quant aux différentes formes de protection complémentaire ou supplémentaire en matière de retraites, elles ont encaissé 70 milliards de francs de cotisations en 1982.

3.2. *Un partage des rôles dans le cadre de la décentralisation* peut sembler constituer une perspective plus lointaine.

Dans le domaine des équipements sanitaires en effet, le législateur s'est montré assez prudent. S'il a défini une perspective d'expériences locales de caractère médical et social (loi du 19 janvier 1983) permettant de développer des actions en relation avec les élus locaux, leur mise en œuvre reste doublement encadrée : par la Caisse nationale d'assurance maladie et par l'État.

Cependant, la loi n°86-17 du 6 janvier 1986 en créant un conseil du développement social, dans chaque département, présidé alternativement par le président du conseil général et par le représentant de l'État dans le département, associe gestionnaires, financeurs et usagers pour donner un avis sur l'élaboration du schéma départemental des établissements, services sociaux et médico-sociaux. Ce schéma doit préciser la nature des

besoins sociaux qui nécessitent des interventions sous forme d'établissements ou de services, leurs perspectives de développement ou de redéploiement, les modalités de collaboration ou de coordination et les critères d'évaluation des actions conduites.

Il est donc tout à fait réaliste de considérer qu'un cadre institutionnel est ainsi mis en place, permettant aux gestionnaires et aux financeurs de tels équipements ou services d'associer leurs efforts pour conduire des actions polyvalentes pour enrichir les trois fonctions de la protection sociale : améliorer ou protéger la santé, la vie familiale, le bien-être des personnes âgées.

L'outil technique pour le financement pluraliste de telles actions existe. Le décret n°85-1458 du 30 décembre 1985 prévoit pour le financement des centres d'aide par le travail et les centres d'hébergement et de réadaptation sociale dont les dépenses sont prises en charge par l'État au titre de l'aide sociale sous la forme de dotation globale annuelle. Cette technique est déjà généralisée pour les établissements publics d'hospitalisation. C'est donc par la seule décision politique – mais elle peut être expérimentée dans un cadre territorial – que d'autres équipements ou services sociaux pourraient être budgétés avec la participation de financeurs variés.

La présence simultanée des organismes de Sécurité sociale et d'associations pour réaliser de tels projets permettrait une collaboration entre système légal et système complémentaire de protection sociale.

Cette perspective est conditionnée par une décentralisation de l'institution de la Sécurité sociale qui n'est pas encore amorcée et qui seule donnerait l'impulsion nécessaire à une flexibilité contractuelle et participative de l'ensemble de la protection sociale.

Problématique pour un renouveau des solidarités
Michel LUCAS, *Echanges et projets*, n°59-60, mars 1990

Analysant l'évolution des revenus des ménages au cours de la décennie qui s'achève, le Centre d'études des revenus et des coûts a souligné certaines transformations importantes dans leur structure, se cumulant avec des inégalités spécifiques.

Les écarts entre les bas revenus et les rémunérations les plus élevées se sont accrus depuis 1985, en raison d'une individualisation de plus en plus marquée, après une longue période de resserrement de l'éventail. Si la croissance des salaires est plus rapide dans les petits établissements, traduisant un resserrement du salaire moyen, celui-ci se situe sur une échelle de 0 à 2,5 entre les branches d'activité.

Le capitalisme « populaire » semble avoir progressé puisque 27% des foyers fiscaux imposés déclaraient des revenus de capitaux mobiliers en 1987, contre 22% en 1984. Mais cette évolution cache une plus forte concentration. Selon le rapport du CERC, « 50% du patrimoine en valeurs mobilières » déposé en 1983 sur des comptes titres ouverts dans des établissements financiers « relevaient de 5% des comptes titres correspondant aux portefeuilles les plus importants », 51% du patrimoine des ménages, en 1982, étaient détenus par moins de 10% des ménages, et ceux qui se tenaient dans le 1% le plus riche possédaient près de 20% des patrimoines.

Ces écarts spécifiques se cumulent avec les effets d'une modification de la structure des revenus : si le pouvoir d'achat des ménages a augmenté de 2,8% entre 1985 et 1988, les salaires et les revenus d'activité n'ont représenté que le quart de ce gain.

On peut donc affirmer que, mesurées en termes de revenus, **les inégalités ont tendance à s'accroître** et qu'il convient sans doute de s'interroger sur l'efficacité des mécanismes mis en œuvre pour renverser cette tendance.

Depuis plusieurs décennies, en effet, **notre société imagine des systèmes de solidarité** pour réduire les inégalités ou, plus précisément, réduire les conséquences des inégalités de positionnement dans la relation sociale, quels qu'en soient les motifs (niveau de formation, inactivité due à la maladie ou au handicap etc.).

Il en résulte des organisations complexes et coûteuses, telles que la Sécurité sociale, les différentes formes d'aides à l'emploi, ou la recherche de procédures de nature à rétablir une certaine égalité des chances dans l'appareil de formation initiale ou, plus en aval, au cours de la vie active.

On assiste à une crise de ces systèmes en même temps que, pour des raisons autant culturelles que financières, l'exigence d'égalité recule devant l'opinion. Pour autant, celle-ci **n'a pas une conception claire de ce que sont, aujourd'hui, les inégalités qu'une société moderne ne peut accepter et donc les moyens qu'elle devrait mettre en œuvre pour les éviter.**

1. La crise des systèmes destinés à réduire les inégalités

Les objectifs de la Sécurité sociale, 40 ans après sa mise en œuvre, ne sont pas atteints : l'inégalité des différentes catégories socio-professionnelles devant la mort demeure aussi grande, la surmortalité masculine s'accroît plus que dans n'importe quel autre pays industrialisé malgré le rapprochement des comportements. Surtout, la finalité même de notre protection sociale justifiant des prélèvements obligatoires de plus en plus lourds est dévoyée. Dans le même temps, avant l'instauration du RMI, on a pu constater qu'une fraction notable de nos concitoyens était exclue de l'accès aux soins alors que par le jeu cumulé de régimes complémentaires et supplémentaires, des salariés – cadres et non-cadres – pouvaient percevoir un revenu de retraité supérieur à leur dernier revenu d'activité.

La mise en œuvre du RMI efface sans doute ce qu'un tel constat pouvait avoir de choquant mais elle va confirmer une situation qui apparaissait déjà avec l'accentuation du traitement social du chômage des jeunes : les personnes âgées voient leurs revenus s'accroître par le plein régime des systèmes de retraite, une participation plus grande des femmes à une activité socio-professionnelle de longue durée, ce qui conforte les revenus des ménages âgés : les jeunes, au contraire, sont les plus nombreux à connaître des difficultés d'insertion, sont les plus concernés par les emplois précaires et restent souvent plus longtemps dans la zone des rémunérations les moins élevées, alors même qu'ils seraient « *bénéficiaires* » d'une formation initiale plus longue.

La violence de certains conflits sociaux depuis un an, notamment dans les fonctions publiques d'État ou hospitaliers souligne le risque de tels écarts entre les générations et fait apparaître **les germes d'un grave conflit social entre les générations** : la plus jeune tardant à entrer pleinement dans la vie active, subissant des prélèvements obligatoires plus élevés sur des rémunérations modestes au moment où la prise en charge de ses dépenses de santé est partiellement remise en cause, alors que les plus âgées pourraient exiger le maintien de « droits acquis » tout en générant des frais de santé plus importants.

Analysant les thèses qu'exprime Alain MINC dans *La machine égalitaire*, Philippe SEGUIN regrettait le peu d'intérêt qu'il semblait porter au dispositif de lutte contre le chômage que le gouvernement de Jacques CHIRAC avait décidé en 1986³⁹. Il soulignait que les mesures mises en œuvre contribuaient à enrayer le processus de marginalisation « *en permettant aux chômeurs de retrouver la dignité du travail dans des tâches d'utilité sociale* ». Cependant, la ségrégation entre actifs et personnels privés d'emploi apparaît de façon plus précoce, partiellement masquée par la prolongation de la scolarisation de la tranche d'âge 18-21 ans.

Surtout, les systèmes étatiques de solidarité en matière d'emploi doivent principalement traiter les effets du non-emploi ou de la perte d'emploi ne s'étant impliqués que tardivement dans la prévention du licenciement pour cause économique. Il y avait paradoxe à dépenser davantage pour donner une chance de réemploi, plutôt qu'à financer une telle prévention.

³⁹ « Les exclus en point de mire », *Le Nouvel Observateur*, 18 septembre 1987

Il est commun d'affirmer que **pour un individu les effets d'inégalité se cumulent**. Qu'on naisse pauvre ou qu'on le devienne, les différences devant le risque sont sans doute davantage devant la rapidité de sa survenance ou dans sa portée que dans sa nature. Il reste que la formation initiale dont est doté l'individu est un facteur de résistance à l'étendue d'un tel risque. Or, malgré des réformes quasiment annuelles du **système éducatif**, celui-ci demeure un **système de reproduction sociale**. Le rapport du CERC souligne que globalement, malgré une population scolarisée des 16-25 ans qui s'est accrue de plus de 500 000 jeunes entre 1983 et 1988, la structure des diplômes délivrés a peu varié. On dénombre encore seulement 40% d'une classe d'âge obtenant un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat. Ce type de reproduction d'une société d'inégalités constitue un facteur essentiel de leur apprentissage.

2. Problématique pour une nouvelle définition des idées

Dans un article qu'il intitulait « *S'indigner contre l'inacceptable*⁴⁰ » René LENOIR, constatant que l'accélération de l'évolution technologique est génératrice de dualisme social, s'interroge sur la détermination des gouvernements « *à s'armer, pour leurs arbitrages fondamentaux, de critères comme celui de l'intérêt de la collectivité ou celui des coûts sociaux ? Les décideurs de tous ordres vont-ils enfin remonter de la stratégie ou de la politique à l'éthique qui les fonde* » ?

Déjà, quelques mois plus tôt, Alain TOURAINE affirmait qu' « *en cette fin de siècle, l'essentiel est de ranimer la vie sociale, d'accélérer la formation de nouveaux acteurs sociaux*⁴¹ ... »

On doit rechercher les convergences entre ces appels et le bilan de l'expérience ces dernières années. Ne souligne-t-elle pas l'échec des systèmes de réduction des inégalités, ou plutôt de leurs effets et ne tend-t-elle pas à démontrer que l'objectif était trop ambitieux. Peut-on réformer une société par de tels systèmes alors que leur utilisation organisée, ou individuellement réfléchie, risque d'accroître certaines inégalités conduisant plus à leur accentuation qu'à leur simple reproduction ?

Ne conviendrait-il pas de limiter l'effort social à empêcher l'inacceptable - ce qui interdit l'accès à la vie sociale, la capacité de décider, la possibilité de construire une personnalité sous peine de vivre des situations d'aliénation - **bref tout ce qui empêche d'être acteur du changement social ?**

L'évolution des techniques, des modes de relations sociales, fait apparaître un seuil, toujours plus élevé, à partir duquel on peut jouer ce rôle d'acteur et en deçà duquel on devient tributaire de procédures de survie.

Combattre les inégalités, aujourd'hui, n'est-ce-pas rechercher les mécanismes, les modes de vie sociale, les points d'application de nouvelles normes de convivialité qui limitent le nombre de « *laissés pour compte* » du développement, de ceux qui sont exclus, ou qui même s'excluent parce qu'ils estiment ne pas correspondre aux images qu'entraîne l'existence d'un tel seuil.

Cela ne conduit-il pas à **rechercher de nouveaux cercles de solidarité ?**

⁴⁰ *Le Monde*, 30 septembre 1989

⁴¹ In « Le grand dessein », *Le Monde*, 17 janvier 1989

3. Pour un renouveau des solidarités

Les problèmes que l'on peut poser et discuter portent à la fois sur la nature et la démarche et sur ses points d'application.

a) Nature de la démarche

Essentiellement deux types de démarche ont déjà été proposés.

L'une correspond déjà à une réalité. Considérant que la stagnation du développement économique ne permet plus d'accentuer les prélèvements obligatoires pour financer les nouveaux besoins des politiques de l'emploi, de la formation et de la protection sociale, il convient **d'arbitrer en faveur d'une plus grande liberté de choix des individus. Au-delà d'un niveau de garanties minimales**, constituées au mieux par la consolidation d'une partie de l'existant, les ménages acquièrent des droits sur un marché pluraliste (dont les acteurs ont ou non un but lucratif).

Le rapport du CERC confirme bien cette réalité. La part des salariés dans le financement des charges sociales s'est accrue de 22,4% en 1978 à 29,3% en 1988. Parallèlement, la maîtrise des dépenses de santé et une moindre revalorisation, en pouvoir d'achat, des prestations en espèces ont porté l'ensemble des transferts sociaux dont bénéficient les ménages à un taux de progression deux fois moins rapides entre 1982 et 1988 qu'entre 1974 et 1982.

Si cette première démarche doit conduire à limiter le système étatique de solidarité au seul niveau de garanties minimales, elle peut offrir l'avantage de dégager des ressources plus importantes pour financer l'effort social considéré. Par contre, elle risque de le limiter à la lutte contre la précarité et de ne lui donner ni dynamisme ni valeur éthique.

L'autre, basée sur un réseau de solidarités concrètes, implique **de nouveaux modes de vie qu'induirait une réduction de la durée du travail marchand**. Cette démarche apporte le dynamisme et la valeur éthique qui doivent fonder un nouvel essor social. Mais les conditions qu'elle implique n'emportent pas consensus et se heurtent à la force – encore longtemps victorieuse – des corporatismes. Cette démarche constitue une force d'innovation mais elle ne peut encore se traduire par un effort collectif s'il n'y a pas d'impulsion politique, et tant que les syndicats, réfléchissant sur le recul sensible qu'a connu leur audience au cours de la dernière décennie, ne se sentiront pas concernés par une telle démarche.

Ne peut-on pas explorer une voie moyenne consistant à enrichir les institutions sociales de l'expérience que peut apporter cette force d'innovation, en recherchant plus de décloisonnement entre les acteurs, en utilisant davantage les voies de la décentralisation et les techniques du partenariat ?

b) Points d'application possible

De façon non limitative, on peut évoquer :

- **Les inégalités d'accès à la formation initiale** dont la prévention peut être obtenue par l'insertion dans le tissu scolaire d'acteurs autres que les seuls professionnels de l'enseignement.

Ceux-ci dans certains ordres ou filières d'enseignement, ne se considère déjà plus comme dépositaires d'un monopole et pratiquent des expériences pluridisciplinaires. Selon des modalités qu'il appartient sans doute à l'État de définir, en concertation avec les organisations d'enseignants, le développement de ce point d'application paraît possible.

- **Les inégalités d'accès à la formation continue** en articulant son développement sur une stratégie concertée non seulement avec les acteurs de l'entreprise, mais également avec ceux de la vie collective parce qu'ils perçoivent tous les axes possibles du développement économique et culturel.

A cet égard, la décentralisation n'a sans doute apporté que des modifications de structures ou d'orientation, mais non l'implication de nouveaux acteurs. Tout ce qui est mis actuellement en œuvre pour le développement local, le développement social des quartiers, peut constituer un point de passage privilégié pour un renouveau de solidarité.

- **Les inégalités d'accès au système de soins, à la vie sociale** en raison du handicap ou de l'âge. Les prévenir impliquent sans doute une décentralisation de notre système de santé et de Sécurité sociale. S'il est objecté qu'une telle décentralisation entraîne le risque d'une différence de traitement suivant les sites on peut sans doute éviter ce risque en décentralisant des prestations de services plus que des allocations de ressources et en cherchant à constituer des réseaux de soins ou d'actions sociales qui impliqueraient l'ensemble des financeurs acceptant de s'associer dans un tel partenariat, qu'ils soient publics (collectivités territoriales, Sécurité sociale) ou privés (assureurs, mutuelles, etc.).

Ces points d'application peuvent constituer un levier déterminant pour **un renouveau des solidarités, un nouveau type de citoyenneté, et pour retrouver l'éthique qui a fondé les expériences mutualistes ou les politiques de Sécurité sociale.**

«Le SIDA nous a fait prendre conscience de l'importance de l'accompagnement du malade»

Propos recueillis par Hélène DELMOTT, *Le journal du SIDA*, n°111, décembre 1998

Les associations de lutte contre le SIDA ont apporté des pratiques nouvelles dans le combat contre la maladie en développant la notion d'accompagnement du malade, en favorisant l'interdisciplinarité des différents acteurs intervenant dans le domaine du VIH, ou encore en défendant des revendications militantes. Ces nouveaux modes d'action ont-ils bénéficié à d'autres associations de lutte contre la maladie ? Michel LUCAS, président de l'Association de la recherche sur le cancer (ARC), évoque les similitudes et les différences entre les deux combats.

Journal du SIDA : Existe-t-il des points communs entre la lutte contre le SIDA et la lutte contre le cancer ?

Michel LUCAS : Il existe un intérêt commun au niveau de la recherche, puisque les séropositifs peuvent développer un cancer dans le processus de leur maladie. L'autre point commun est qu'il s'agit de deux types de maladies à conséquences lourdes. Néanmoins, j'ai toujours dit, à tort ou à raison, que l'on pourrait trouver plus rapidement des solutions pour le SIDA que pour le cancer ; car le SIDA est une maladie bien circonscrite. Nous n'en connaissons pas la cause initiale, historiquement, mais nous savons la décrire et nous avons donc l'espoir de guérir un grand nombre de cas. Le cancer au contraire demeure une maladie dont on ne connaît ni la cause, ni le mode de diffusion dans l'organisme. Au surplus, il s'agit d'une maladie multiforme : un cancer du sein est complètement différent d'un cancer colorectal, les chances de guérison sont aussi plus fortes pour tel type de cancer que pour tel autre. Cela étant précisé, il y a une différence d'approche de la maladie et le SIDA nous a notamment fait prendre conscience de l'importance de l'accompagnement du malade, grâce à un soutien psychologique, voire même juridique. Le soutien du patient était moins évident pour le cancer, où la notion d'accompagnement n'intervenait qu'en phase terminale.

Journal du SIDA : Percevez-vous des différences dans les objectifs et les moyens mis en œuvre entre les associations de lutte contre le SIDA et celles qui combattent contre le cancer ?

Michel LUCAS : Les associations de lutte contre le SIDA ont des objectifs plus intégrés, dans lesquels l'ensemble des problèmes est pris en considération. En ce qui concerne le cancer, « la Ligue » finance la recherche, mène des actions de prévention et propose l'accompagnement des malades. A l'ARC, nous ne faisons que financer la recherche, car nous considérons que nous n'avons pas à concurrencer « la Ligue » sur les thèmes de la prévention et de l'accompagnement, sauf à apporter des réponses ponctuelles et individuelles. Par ailleurs, je suis convaincu que le travail mené par les associations de lutte contre le SIDA a beaucoup apporté en termes d'accompagnement des malades et en termes d'interdisciplinarité. J'ai été frappé de recevoir une invitation à un colloque sur le thème : « La chimiothérapie à domicile ». Il y avait quatre intervenants, quatre médecins. Or, un médecin n'intervient jamais dans le cadre d'une chimiothérapie à domicile. Qu'on ne donne pas la parole aux infirmières qui sont en première ligne, ni non plus aux malades me paraît regrettable. Les associations de lutte contre le cancer ont des leçons à tirer de l'expérience des associations de lutte contre le SIDA.

Journal du SIDA : N'est-il pas plus facile aujourd'hui de parler du cancer que du SIDA ?

Michel LUCAS : Je distinguerai deux types de communication. Dans la relation médecin-patient, le médecin est tenu d'informer un patient de sa séropositivité dans la mesure où il existe un risque de contamination. Pour le cancer, ce fut longtemps l'inverse, le médecin informait la famille, mais pas le patient. Il est possible que le SIDA ait facilité la relation médecin-patient en ce qui concerne le cancer. Même si parfois le malade aide le médecin à s'exprimer. En second lieu, dans la relation de sa personne avec son environnement, je pense que le malade atteint d'un cancer en informera plus facilement son entourage que s'il s'agit du SIDA, même si les discriminations sont encore fortes, davantage d'ailleurs dans le secteur privé que dans le secteur public.

Journal du SIDA : Comment interprétez-vous la crise que connaissent aujourd'hui les associations ?

Michel LUCAS : En ce qui concerne l'ARC, il y a eu un recul voire un rejet temporaire par l'opinion. De la même manière, l'opinion a été choquée par les incidents qui se sont produits lors du Sidaction de 1996. La crise est donc en partie liée au comportement des responsables associatifs. En 1995, l'ARC recevait 135 millions de dons. En 1996, suite aux révélations de ce qui a été appelé « le scandale de l'ARC », ce chiffre est tombé à 46 millions, mais les legs sont restés très élevés, entre 180 et 200 millions. Nous avons retrouvé très vite le soutien des notaires et, malgré les informations sur la gestion désastreuse de mon prédécesseur, les personnes n'ont pas changé leur testament. En 1998, nous devrions dépasser 50 millions de francs de dons et maintenir le niveau des legs. Il ne faut pas oublier que la grande masse des donateurs a des revenus modestes. Ils ont été touchés au cœur autant qu'au portefeuille. Par ailleurs, ces deux dernières années, les mesures fiscales touchant les retraités n'ont pas été propices aux dons faits aux associations. La baisse des dons a aussi des raisons économiques. Enfin, en ce qui concerne les associations de lutte contre le SIDA, je pense qu'elles n'ont pas suffisamment insisté sur leurs actions en termes d'accompagnement dès lors que les informations sur la trithérapie ont laissé croire à la guérison.

Journal du SIDA : La prévention et le dépistage sont deux axes forts de la lutte des associations contre le SIDA. En est-il de même pour l'ARC ?

Michel LUCAS : A titre personnel, je suis favorable à un dépistage plus systématique de la séropositivité. Suite à l'affaire du sang contaminé, des dizaines de milliers de personnes ont été contaminées sans le savoir. Tous les transfusés n'ont pas fait le test. Par contre, en ce qui concerne le dépistage du cancer, notre conseil scientifique n'est pas favorable à un dépistage massif, il lui préfère des dépistages ciblés en fonction des antécédents familiaux. J'ai demandé au professeur Gérard DUBOIS, un partisan convaincu du dépistage plus général, de rejoindre notre commission « Prévention » de manière à instaurer un débat.

Journal du SIDA : Quelle relation entretenez-vous avec les pouvoirs publics ?

Michel LUCAS : Elles sont bonnes. J'ai réussi à obtenir que la reconnaissance d'utilité publique ne soit pas enlevée à l'ARC, car cette mesure aurait signifié la mort de l'association. Par ailleurs, contrairement aux options de mon prédécesseur, j'estime que l'ARC n'a pas à définir une politique concernant le cancer. Son rôle est de s'insérer dans les politiques de santé publique définies par le gouvernement. Une convention d'objectifs a donc été négociée

avec les pouvoirs publics. Deux ministères sont concernés : celui de la Santé et celui de la Recherche. Nous ne sommes pas pour eux une roue de secours et nous menons parallèlement nos propres actions.

Journal du SIDA : Le fait de n'avoir pour ressources que les seuls dons privés ne facilite-t-il pas le dialogue ?

Michel LUCAS : Nous avons effectivement une assez grande autonomie de décisions. Nos limites sont celles que nous nous imposons. Si les pouvoirs publics nous demandent de financer un projet qui ne présente pas selon nous un intérêt suffisant, nous pouvons exprimer notre refus. Cette force nous permet aussi de rester crédibles vis-à-vis de nos donateurs. Pierre JOXE, président de la Cour des comptes, m'a dit un jour : « Ce n'est pas aux associations de financer la recherche ». Nous nuancions ce discours. Si nous n'oublions pas que les locaux et les salaires des chercheurs sont pris en charge par l'État, ce qui représente 70% du budget de la recherche, nous pensons que les citoyens peuvent accentuer, par leur choix, l'effort dans une direction plutôt qu'une autre. Nous recherchons avant tout le partenariat et la complémentarité avec les pouvoirs publics. Nous ne faisons pas de lobbying.

Publications du CHATEFP

OUVRAGES PUBLIES

Un siècle de réformes sociales - Une histoire du ministère du travail 1906-2006

Boris Dänzer-Kantof, Véronique Lefebvre, Félix Torres
avec le concours de Michel Lucas,
La Documentation française, Paris, octobre 2006,
ISBN : 2-11-006264-9.

1906-2006 : centenaire du ministère du travail.

Catalogue de l'exposition présentée pour la célébration du centenaire du ministère du travail le 25 octobre 2006 au Carrousel du Louvre.
Réalisée par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

Une histoire du ministère du travail

Plaquette réalisée en 2008 à l'occasion de la Présidence française de l'Union européenne.
par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République

sous la direction de Jean-Louis Robert,
La Documentation française, Paris, mars 1998.

Passer les cols, franchir les Alpes :

Les « Campagnes » d'un bâtisseur de routes sous le 1^{er} Empire

Mémoires de Grégoire Anselme Perrin publiées sous le parrainage du Comité d'histoire de l'équipement, des transports et du logement, du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Savoie.

« La fontaine de Siloé » 73801 Montmelian-juin 2002.

Aux Presses Universitaires de Rennes :
Collection " Pour une histoire du Travail" :

Quarante ans Place Fontenoy,

par Pierre Fournier, inspecteur général honoraire des Affaires sociales (1923-2006),
octobre 2006, ISBN : 2-7535-0326-5.

***Le ministère du travail et de la sécurité sociale de la Libération au début de la V^{ème}
République***

par Bruno Béthouart, professeur d'histoire contemporaine
Université du littoral Côte d'Opale.
octobre 2006, ISBN : 2-7535-0327-3.

***Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux
(livre issu du colloque scientifique international
organisé à Paris les 18 et 19 mai 2006)***

sous la direction d'Alain Chatriot, chargé de recherche au CNRS, CRH-AHMOC, Odile
Join-Lambert, chercheur à l'IRES, Vincent Viet, chargé de mission à la MiRE, DREES,
membres de la commission scientifique du CHATEFP.
2007, ISBN : 978-2-7535-0392-2.

***L'Office du travail 1891-1914.
La République et la réforme sociale
par Isabelle Lespinet-Moret,***

maître de conférences en histoire (université Paris X),
membre de la commission scientifique du CHATEFP
2007, ISBN : 978-2-7535-0445-5.

***Cultures du risque au travail et pratiques de prévention
La France au regard des pays voisins***

Sous la direction de Catherine Omnès, membre de la commission scientifique
et Laure Pitti
2009, ISBN : 978 2 7535 0813 2

**Rationaliser le travail, organiser la production.
Le Bureau international du travail
et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres**
par Thomas Cayet
2010, ISBN 978 2 7535 1158 3

**La Responsabilité sociale de l'entreprise en Alsace
et en Lorraine du XIX^e au XIX^e siècle**
sous la direction de Jeanne-Marie Tuffery-Andrieu,
membre de la commission scientifique du CHATEFP
2011, ISBN 978 2 7535 1267 2

**L'Organisation internationale du travail
Origine-développement-avenir**
Sous la direction d'Isabelle Lespinet-Moret et Vincent Viet
membres de la commission scientifique
2011, ISBN 978 2 7535 1286 3

**La santé au travail entre savoirs et pouvoirs
(XIX^e et XX^e siècles)**
Sous la direction d'Anne-Sophie Bruno, Éric Geerkens,
Nicolas Hatzfeld (membre de la commission scientifique)
et Catherine Omnès (membre de la commission scientifique)
2011, ISBN 978 2 7535 1350 1

**La codification du travail sous la III^e République
Élaborations doctrinales, techniques juridiques et réalités sociales**
Sous la direction de Alain Chatriot, Francis Hordern (†)
et Jeanne-Marie Tuffery-Andrieu
membres de la commission scientifique
2011, ISBN 978 2 7535 1715 8

PÉRIODIQUES

«Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail»

Cahier n°1

octobre 1998

Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère : 1887 - 1940 :

- gestation difficile d'un ministère attendu ;
- évolution des structures du ministère du travail ;
 - le budget ;
- les personnels d'administration centrale et leur recrutement ;
 - l'appareil statistique du ministère du travail (1887-1940) ;
- dénominations successives des départements chargés du travail et tableau chronologique des ministres.

Cahier n°2-3

avril 2000

La D.R.T. a cent ans ;

- Histoire des textes concernant le placement ;
- Évolution des textes concernant les conventions collectives ;
 - Les origines du décret du 8 janvier 1965 ;
- L'hygiène et la sécurité en Alsace-Lorraine, l'exemple du bâtiment ;
- L'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques ;
 - Structure de l'administration du travail depuis 1939.

Cahier n° 4

septembre 2000

- La journée des huit heures ;
- La formation professionnelle dans le code du travail ;
- Politique active de l'emploi et rénovation des services, années 60 ;
 - Du code civil au droit spécifique ;
- Droit des accidents du travail et règlement d'atelier au XIXème.

Cahier n° 5

mai 2001

- Les origines du CHSCT ;
- les CHS des années 50 et 60 ;
 - la naissance mouvementée du repos hebdomadaire ;
- conditions de travail et mouvement ouvrier (1836-1918) ;
 - les circulaires Millerand de 1900 ;
- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail.

Cahier n° 6

janvier 2003

- Rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail, emploi et formation professionnelle ;
- point de vue des inspecteurs du travail parisiens sur la main-d'œuvre étrangère à la veille de la Grande guerre.

Cahier n°7

mars 2007

- Pour un nouveau regard sur le ministère du travail
 - l'entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail
 - les statistiques de l'office du travail à la fin du 19^{ème} siècle
- Intervention d'Alexandre Millerand au congrès international pour la protection des travailleurs du 25 juillet 1900
- Lois ouvrières au point de vue de l'intervention de l'État
- intervention d'Emile Cheysson le 25 février 1894
- Biographie de Louis - René Villermé

Cahier n°8 - Numéro spécial

mars 2007

Les résultats affichés par l'inspection du travail sous la III^e République de 1893 à 1937

Cahier n°9 - spécial centenaire

avril 2008

- La création du ministère du travail et de la prévoyance sociale à travers les débats et les textes
 - le centenaire en administration centrale
 - le centenaire dans les services déconcentrés
 - le ministère du travail et les partenaires sociaux
- la contribution d'Albert Métin au droit du travail et à la législation sociale

Cahier n°10

novembre 2008

L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967
ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale

Cahier n°11

Septembre 2009

Journée nationale du Centenaire de l'inspection du travail
19 janvier 1993

Cahier n°12

Avril 2010

La direction générale du travail, de la législation ouvrière

et des assurances sociales
au commissariat général d'Alsace-Lorraine :
laboratoire du droit social
(1919-1925)
Colloque du 11 décembre 2009.

Cahier n°13

Décembre 2010

Hommage à Claude Chetcuti

Cahier n°14

Mai 2011

Les mondes du travail de 1800 à nos jours

Cahier n°15-16

Décembre 2012

L'organisation des services centraux
du ministère du Travail de 1945 à 2012

Tome I 1945-1989

Tome II 1990-2012

Cahier n°17

Novembre 2013

L'égalité d'emploi hommes/femmes et la "fabrique" du droit
Journée d'étude du 10 juin 2013

Cahier n°18

Décembre 2014

Les Chinois en France
Journée d'étude du 12 juin 2014

Suppléments :

Décembre 1999

- 1892 - 1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants.

Janvier 2000

- Les politiques du travail et de l'emploi de Vichy.

Mars 2000

- Biographies des ministres chargés du travail de 1891 à 1988.

Avril 2001

- Les enfants et les jeunes au travail.

AUTRES DOCUMENTS HORS SERIE :

- **Sommaires des bulletins de l'inspection du travail de 1893 à 1940 ;**
- **index alphabétiques annuels des matières des bulletins de l'office du travail ;
(1894 à 1912) ;**

- **annuaire du ministère du travail, année 1933.**

La prévention s'affiche. 100 ans pour convaincre 1906-2006

Catalogue de l'exposition organisée dans le cadre
du colloque scientifique international

"Élaborations et mise en œuvre des politiques du travail :
le ministère du travail et la société française au XXème siècle"
Paris les 18 et 19 mai 2006.

Vidéothèque

Centenaire du ministère du travail

25 octobre 2006

Carrousel du Louvre

Coffret de 4 DVD

La documentation Française 2007

ISBN : 978-2-11-006619-0



Président :

N...

Secrétaire général
Cheikh Lo
tél : 01 44 38 35 39
cheikh.lo@travail.gouv.fr

Secrétaire
Christophe Bizet
tél : 01 44 38 35 48
comite.histoire@travail.gouv.fr

Internet – intranet

**Rubriques en ligne sur les sites
du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité :**

C.H.A.T.E.F.P. :

Internet : <http://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere,149/le-comite-d-histoire,430/>

PACO : <http://travail-emploi.gouv.fr/espaces,770/travail,771/institutionnel,799/le-ministere,808/le-ministere,149/le-comite-d-histoire,430/>

Les cahiers du CHATEFP

(anciennement "*Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*")

sont publiés par

Le Comité d'histoire des administrations
chargées du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle
39-43 quai André-Citroën
75902 Paris cedex 15
téléphone : 01 44 38 35 48
télécopie : 01 44 38 35 14
courriel : comite.histoire@travail.gouv.fr

Directeur de publication : N...

ISSN : 1628-2663

