

# Pour une Sécurité sociale du XXI<sup>e</sup> siècle bâtie sur les fondements de 1945

Pierre-Yves Chanu\*

Les 75 ans de la Sécurité sociale permettent de souligner la modernité de la Sécurité sociale, et sa pertinence pour faire face aux enjeux actuels, au moment où nous sommes confrontés à l'une des pires crises sanitaires de la période contemporaine.

La Sécurité sociale n'a pas, loin s'en faut, épuisé ses effets, et peut inspirer la construction d'une Sécurité sociale du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est dans cette perspective que la CGT a mis en débat son projet d'une *Sécurité sociale intégrale*<sup>1</sup>.

## Le plan français de Sécurité sociale : un projet toujours actuel

Le paragraphe du programme du Conseil national de la Résistance consacré à la Sécurité sociale annonçait « Un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés... ».

Les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945, qui créent la Sécurité sociale visent à décliner ce projet. L'article premier de l'ordonnance du 4 octobre 1945 précise que l'objectif de la Sécurité sociale est de « garantir les travailleurs et leurs familles [et non les citoyens] contre les risques de toute nature », et « couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent ». C'est aussi un texte de compromis d'une ambition moindre que le programme du CNR : par exemple il renonce

à l'objectif d'une Sécurité sociale unique couvrant l'ensemble des travailleurs et l'intégralité des risques sociaux : il ne prévoit pas de mettre en place une assurance chômage, et il crée une protection sociale complémentaire chargée d'octroyer des avantages « s'ajoutant à ceux qui résultent de l'organisation de la sécurité sociale ». Par ailleurs, ce qu'on appelle les régimes spéciaux sont maintenus, de même que le régime agricole.

Le système créé par ces ordonnances, et qui sera mis en place effectivement le 1<sup>er</sup> juillet 1946, repose sur quatre piliers essentiels :

– Le principe d'unité de la Sécurité sociale.

– Un système généralisé passant par l'affiliation obligatoire à la Sécurité sociale, avec une seule caisse par ressort territorial (il ne sera plus possible de choisir sa caisse d'affiliation comme dans les assurances sociales d'avant-guerre où on pouvait choisir de s'affilier à la mutuelle de son choix).

– Un financement par cotisations sociales, fondement des droits des salariés selon le principe de la répartition.

– Enfin, la démocratie sociale, fondée sur le principe d'une gestion des caisses par des administrateurs élus par les assurés sociaux<sup>2</sup>.

Il s'agit d'un projet extrêmement ambitieux : mettre en place *un plan de Sécurité sociale*, selon les termes du programme du CNR.

Dans son important discours prononcé à l'Assemblée constituante le 8 août 1946<sup>3</sup>, d'une impressionnante modernité, Ambroise Croizat déclare notamment que l'ambition du Plan français de Sécurité sociale est d'apporter une réponse à « l'un des facteurs essentiels du problème social en France... soit l'incertitude du lendemain qui pèse sur tous ceux qui vivent de leur travail ».

Pour faire de cette Sécurité sociale « un élément de libération », Croizat donne une place centrale au travail.

La Sécurité sociale implique « une organisation économique qui fournisse à tous les hommes et à toutes les femmes une activité rémunératrice », qui « leur apporte les ressources suffisantes pour satisfaire à leurs besoins personnels et pour couvrir leurs charges familiales », et d'autre part, « le travailleur ne peut maintenir son activité qu'en conservant sa capacité de travail ». Cela renvoie à l'organisation du système de santé, à la prévention de la maladie et de l'invalidité, de l'hygiène et de la sécurité au travail, à la prévention et la réparation des accidents de travail et des maladies professionnelles.

\* Vice-président de l'ACOSS.

1. Pour une Sécurité sociale du 21<sup>e</sup> siècle, enjeux et propositions.

2. Ainsi que le dispose l'ordonnance du 4 octobre 1945 : « La sécurité sociale est un service public dont la gestion est confiée à ses usagers ».

Les représentants des salariés seront majoritaires 3/4 des administrateurs élus dans les caisses d'assurances sociales, tandis que les caisses d'allocations familiales seront à gestion paritaire.

3. Discours reproduit dans le *Bulletin de liaison du Comité d'histoire de la Sécurité sociale et de l'association pour l'étude de la Sécurité sociale*, n° 14, janvier 1986 (dans le cadre d'un numéro consacré au quarantième anniversaire de la Sécurité sociale).



4. CNPF  
« La sécurité sociale et son avenir. Pour une politique adaptée à l'expansion économique et au progrès social. »

Et Ambroise Croizat de conclure : « Enfin, et c'est le dernier chapitre de la Sécurité sociale, il faut parer aux conséquences de la perte de cette activité rémunératrice. Lorsque l'on parle de Sécurité sociale, c'est à ce dernier groupe de problèmes qu'on pense, en général, mais si important qu'il soit, il n'en est qu'un aspect, et même par sa nature un aspect secondaire ».

C'est cette philosophie qui fonde aujourd'hui notre projet de Sécurité sociale intégrale.

#### **Les grandes étapes des reculs**

Dès l'origine, la Sécurité sociale a fait l'objet de nombreuses attaques, le patronat, mais aussi de nombreuses forces politiques et certains syndicats n'acceptant pas ces principes, notamment l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale. À partir des ordonnances de 1967, nombre de remises en cause vont intervenir. Nous nous concentrerons sur deux épisodes

majeurs : les ordonnances de 1967 et le Plan Juppé de 1995. Nous évoquerons ensuite la remise en cause de la cotisation sociale comme fondement du financement de la Sécurité sociale.

#### **Les ordonnances « scélérites » de 1967**

Les ordonnances Jeanneney de 1967, que la CGT a alors qualifiées de « scélérites » sont la première remise en cause d'ampleur de la logique d'origine de la Sécurité sociale.

Largement inspirées d'un rapport du CNPF, l'ancêtre du Medef, de juin 1965<sup>4</sup>, elles opèrent trois changements essentiels basés à la fois sur une volonté d'étatisation du système au nom de la maîtrise des dépenses, et sur une remise en cause de la démocratie sociale :

– La séparation des risques en branches censées s'équilibrer financièrement, la branche maladie, la

branche vieillesse et la branche famille.

– La remise en cause du principe d'élection des administratrices par les assurés sociaux, retirant à ces derniers la légitimité issue du suffrage universel.

– L'institution du paritarisme : aussi bien à l'échelon local qu'au niveau des caisses nationales, les conseils d'administration des caisses sont désormais composés à parité de représentants des salariés (désignés par les organisations syndicales en fonction d'une représentativité désormais figée) et de représentants du patronat. Il y a en plus des personnalités qualifiées désignées par l'État. À la fin de sa vie, Pierre Laroque dira que les ordonnances de 1967 avaient donné les clefs de la Sécurité sociale au patronat !

#### **Le « Plan Juppé » de 1995**

Du Plan Juppé de 1995, on a d'abord retenu la gigantesque

mobilisation sociale, qui a forcé le Gouvernement à renoncer à son projet de remise en cause des « régimes spéciaux » de retraites. Certes, c'était reculer pour mieux sauter, et ces réformes seront réalisées en plusieurs étapes à partir de la réforme des retraites de 2003. Cela a contribué à relativiser l'ampleur des transformations qui sont bien passées en 1995-1996.

Les principales modifications sont les suivantes.

La plus importante est l'institution des lois de financement de la Sécurité sociale. Désormais, de la même manière qu'il vote le budget de l'État à travers les lois de finances, le parlement votera le budget de la Sécurité sociale. Il s'agit d'une transformation fondamentale, dont l'une des conséquences concrètes est le vote de l'ONDAM, l'objectif national des dépenses de l'assurance-maladie, qui va instituer « une maîtrise comptable » des dépenses de santé, et est directement responsable des difficultés actuelles pour faire face à la crise du Covid.

Mais le Plan Juppé comporte d'autres dispositions, comme la création de la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale), qui cantonne la dette de la Sécu. Celle-ci tient d'abord au refus d'augmenter les cotisations notamment patronales pour équilibrer les comptes, et prévoit son remboursement *via* les marchés financiers, en en faisant supporter les charges aux seuls ménages, *via* la CRDS, qui est une variante de la CSG<sup>5</sup>.

Troisième innovation : la création des COG (conventions d'orientation et de gestion), qui sont signées tous les 4 ans entre les Caisses nationales et l'État, et qui en échange de quelques engagements de l'État sont essentiellement un outil pour contractualiser les moyens de la Sécurité sociale, et en particulier acter la diminution des effectifs de la Sécurité sociale.

### **La remise en cause de la place centrale de la cotisation sociale dans le financement de la Sécu**

Jusqu'à l'institution de la CSG en 1991 par Michel Rocard, les cotisations sociales étaient la source quasi-unique du financement de la Sécurité sociale, de même que des retraites complémentaires et de l'assurance-chômage.

Une première rupture est la CSG, qui est un impôt et non une cotisation sociale aux yeux de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dont le rendement est aujourd'hui supérieur à celui de l'impôt sur le revenu, et dont le produit repose à 70 % sur les actifs, à 18 % sur les retraités et à 10 % sur les revenus financiers. Fixé à 1,1 % du revenu à l'origine, il est aujourd'hui de 9,2 % pour les actifs.

Autre rupture fondamentale, la montée en puissance des exonérations de cotisations patronales. Dès 1993 est instituée une exonération de cotisations patronales « au voisinage du SMIC », au motif que « le coût du travail » trop élevé des travailleurs non-qualifiés serait une cause majeure du chômage de ces catégories.

Dans les années 2000, cette exonération va passer à 1,6 SMIC, tandis que la compensation des exonérations, normalement obligatoire depuis une loi Veil de 1994, va être compensée par des ressources parafiscales, taxes sur les tabacs et alcools, et taxe sur les salaires notamment.

**Une rupture majeure est opérée à partir des PLFSS récents (Projets de lois de financement de la Sécurité sociale).**

Ainsi en 2018 survient une double rupture fondamentale. D'une part, le CICE<sup>6</sup>, qui était jusqu'à présent un crédit d'impôt sur l'impôt sur les sociétés, est transformé « en baisses de charges », à hauteur d'environ 20 milliards d'euros. Cette baisse est financée par un transfert massif de TVA au profit de la Sécurité sociale (plus de 40 milliards d'euros, le quart du produit de la TVA). Cela permet de baisser la cotisation patronale sur l'assurance maladie de 13 % à 6 % (jusqu'à 2,5 SMIC) et également de baisser massivement la cotisation patronale famille (jusqu'à 3,5 SMIC). Dans le même temps, les cotisations patronales sur les retraites complémentaires et l'assurance-chômage deviennent elles-aussi exonérées de cotisations patronales jusqu'à 1,6 SMIC, ces nouvelles exonérations étant financées par l'ACOSS au moyen d'une dotation de TVA. En outre, la cotisation salariale sur l'assurance-chômage est supprimée, et remplacée par une affectation de CSG.

Comme le montre l'annexe 5 du PLFSS (loi de financement de la Sécurité sociale) pour 2021 (adoptée définitivement par le Parlement le 30 novembre 2020), la somme cumulée des baisses de cotisations, remplacées par des ressources fiscales apportées à l'ACOSS, représente environ 90 milliards ; ce montant inclut 15 milliards d'euros d'apports de CSG à l'UNEDIC, en contrepartie de la suppression des cotisations salariales.

Plus précisément, les baisses de cotisations employeurs représentent plus de 30 milliards d'euros en 2021 (dont 21,8 milliards au titre de la baisse de la cotisation maladie), les allègements dégressifs jusqu'à 1,6 SMIC presque 20 milliards d'euros au titre de la Sécurité sociale et près de 10 milliards au

5. La contribution des ménages au remboursement de la dette de la CADES est actuellement de l'ordre de 17 Mds€ par an.

6. Crédit d'impôt compétitivité emploi créé pendant le mandat de François Hollande.





titre des retraites complémentaires et de l'assurance-chômage. Par ailleurs, 6,4 milliards d'euros sont compensés par des crédits de l'État (il s'agit principalement des aides liées à la crise sanitaire), et 2 milliards d'euros ne bénéficient d'aucune compensation (dont 1,6 milliard au titre de l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires). Enfin, les cotisations salariales d'assurance-chômage sont remplacées par une dotation d'environ 15 milliards de CSG.

Il convient de souligner que le risque financier est porté par l'ACOSS: si les apports de TVA ou de taxe sur les salaires sont supérieurs aux exonérations, cela améliore la trésorerie de la Sécurité sociale. S'ils sont insuffisants, cela alimente le déficit de la Sécurité sociale, et l'ACOSS doit financer ce déficit en empruntant sur les marchés financiers.

Comme l'écrit dans un article récent Mireille Elbaum, ancienne présidente du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS): «L'ACOSS joue désormais un rôle de chambre de compensation pour affecter à l'UNEDIC et aux régimes de retraite complémentaire des fractions de TVA et de taxe sur les salaires.»<sup>7</sup>

### Pour une Sécurité sociale intégrale adaptée aux défis du 21<sup>e</sup> siècle

Les incontestables transformations du monde en ce 21<sup>e</sup> siècle ne conduisent pas à remettre en cause les principes qui sont à l'origine de la Sécurité sociale, mais au contraire plaident pour leur approfondissement: familles dites «mononucléaires» et le plus souvent recomposées; chômage massif et précarité; émergences de nouveaux statuts d'emploi liées au numérique, allongement de l'espérance de vie, et nouveaux défis liés au grand âge. Tout ceci plaide pour des solutions nouvelles basées sur une universalité des protections, tout en donnant une place centrale au Travail, en d'autres termes une mise en sécurité sociale de l'ensemble de la population. La crise sanitaire actuelle plaide pour renforcer ces objectifs.

Depuis le début de la crise sanitaire actuelle, on a souvent lu, ou

entendu dire que la Sécurité sociale avait joué son rôle «d'amortisseur social», mais il faut avoir une toute autre ambition, qu'on retrouve dans l'idée d'un Plan français de Sécurité sociale.

Comme l'a écrit Jean-François Naton, «il faut se remettre à penser à une mise en sécurité sociale du peuple de France»<sup>8</sup>. [...] «Donner les moyens à chaque individu de vivre en sécurité au fil des aléas de la vie, et ce tout au long de son existence» [...] Il s'agit «de permettre à chacun de construire sa vie sans qu'elle soit menacée par la précarité, la maladie, le déterminisme social, cette inéluctabilité de la mal-vie. Cela exige un renforcement sans précédent de l'accompagnement humain de chacune et de chacun à chaque étape de son parcours de vie.»

Ce projet peut être décliné en au moins cinq enjeux.

#### Le premier principe est celui d'unité de la Sécurité sociale

Il signifie que la Sécurité sociale doit couvrir l'ensemble des risques sociaux: maladie, retraite, famille, risque de perte d'emploi, perte d'autonomie.

C'est dans le cadre de ce principe que s'inscrit le 100 % Sécu. Il s'agit de concrétiser l'objectif originel d'unité de la Sécurité sociale en posant le principe d'une Sécurité sociale *collecteur et payeur unique*, permettant de garantir le remboursement à 100 % des soins de santé par la Sécurité sociale, sans reste à charge pour les ménages, et sans prise en charge assurantielle: tout ce qui contribue aux soins doit être remboursé par la Sécurité sociale.

Ce principe ne signifie pas une suppression des mutuelles, mais une transformation de leur rôle. Les mutuelles devraient se recentrer sur les questions de prévention et d'éducation à la santé. Par ailleurs, elles exercent une importante d'activité dans l'action sociale, concrétisée par la gestion de centres de santé avec un personnel salarié, d'institutions de santé et notamment de gestion d'EHPAD. Cette activité doit être préservée, en s'opposant à leur reprise par des établissements lucratifs, mais elle doit être aussi développée. En effet, ces établisse-

ments, notamment les centres de santé, vont souvent dans le sens de ce que souhaite la CGT.

#### L'enjeu de la place du travail est au cœur de la Sécurité sociale intégrale

On retrouve ainsi une filiation avec le plan de Sécurité sociale originaire, donnant une place centrale au Travail. Cette centralité du Travail dans la mise en sécurité sociale comporte plusieurs dimensions.

Une dimension essentielle est de construire un ensemble de garanties et de droits nouveaux permettant la reconnaissance d'un véritable droit à l'intégration dans l'emploi. C'est ce que la CGT appelle la Sécurité sociale professionnelle.

Elle inclut également le bien-être au travail, et la prise en charge de la prévention et de l'éducation sanitaire, y compris dans le travail. Cela implique en particulier de lutter contre le «mal-travail»<sup>9</sup>.

Mettre le Travail au cœur de la Sécurité sociale, c'est aussi revenir à un mode de financement fondé sur les cotisations sociales assises sur le salaire. Cela implique de revenir sur la fiscalisation du financement.

#### Il faut aussi œuvrer à une conception renouvelée de l'organisation du système de santé

Cette transformation pourrait s'articuler notamment autour des propositions suivantes<sup>10</sup>:

- Modifier le mode de rémunération des professionnels de santé en sortant de la primauté de la médecine libérale et du «tout paiement à l'acte».

- Modifier le mode d'exercice en ville en multipliant les centres de santé avec des professionnels salariés.

- Maintenir un maillage de proximité doté de services d'urgence, ouverts 24 heures/24, d'une activité de chirurgie et d'une maternité de premier niveau.

#### Réformer le financement de la Sécurité sociale

Réformer le financement en remettant en cause la fiscalisation du financement et notamment en supprimant les exonérations de cotisations sociales. Cela implique

7. Mireille Elbaum: «L'universalité dans les réformes de la protection sociale: un terme «à tout faire» qui nuit à la clarté des enjeux et des choix sociaux» (2<sup>e</sup> partie) RDSS Juillet-août 2020.

8. Jean-François Naton, *Pour d'autres jours heureux La Sécurité sociale de demain*, Les éditions de l'Atelier, 2019.

9. Jean-François Naton, *op. cit.*

10. Nous nous inspirons largement des propositions de Christophe Prudhomme in Jean-François Naton, *op. cit.*, p. 121-122.

de mettre en débat une réforme du financement de la Sécurité sociale qui redonnerait sa place centrale au financement par des cotisations sociales. On pourrait s'appuyer, parmi d'autres propositions, sur une modulation des cotisations patronales permettant de mettre davantage à contribution les entreprises les plus capitalistiques, et sur la création d'une contribution sociale sur les intérêts et dividendes versée par les entreprises à leurs actionnaires. La sécurisation et le développement de l'emploi, l'augmentation des salaires, l'égalité salariale femmes-hommes contribueraient puissamment à améliorer le financement de la Sécurité sociale.

**Remettre la démocratie sociale au cœur de la « gouvernance » du système**

C'est une dimension essentielle pour redonner sa cohérence au système :

– Remettre en cause la gestion paritaire en redonnant une majorité aux représentants des assurés sociaux dans les Conseils d'administration.

– Rétablir l'élection des administrateurs.

– Rétablir des Conseils d'administration de plein-exercice en charge de la définition de la stratégie, et qui notamment désignent les directeurs des caisses. Dans la branche maladie, cela implique de revenir à des Conseils d'administration et non des conseils.

**Conclusion**

Cette crise sanitaire inédite, qui a contribué à la récession la plus massive de l'après-guerre, témoigne d'abord des impasses d'un système économique qui n'a rien appris de cette crise, mais s'apprête à multiplier les plans de licenciements, qui piaffe de pouvoir recommencer à distribuer des

dividendes, et qui met au premier plan la reprise de la réforme des retraites sous prétexte de diminuer l'endettement public. Bref, qui n'a tiré aucune leçon de la crise actuelle.

Pour contribuer à sortir des impasses actuelles, la construction d'une Sécurité sociale du XXI<sup>e</sup> siècle, s'appuyant sur ce qui a été construit au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, tout en tenant compte des transformations de l'économie et de la société, est la véritable modernité. Telle est l'ambition du projet de Sécurité sociale intégrale porté par la CGT. ■