La sécurité sociale: un projet révolutionnaire

Approche globale des risques sociaux, universalité, choix de la répartition, gestion par les intéressés eux-mêmes, les principes qui sous-tendent la création de la sécurité sociale constituent une véritable révolution. Cette réforme d'ampleur a permis de transformer le quotidien du plus grand nombre en libérant les travailleurs de la hantise du lendemain. Au lieu de le détricoter, ce modèle émancipateur devrait inspirer l'avenir. Ses principes fondateurs sont plus que jamais pertinents pour faire face aux défis de la Sécurité sociale du XXI^{e} siècle.

La Sécurité sociale fait partie intégrante de notre patrimoine national. Pour la majorité de nos concitoyens, elle a la force d'une évidence. Ceux d'entre eux qui sont nés avant sa création sont retraités depuis un bon nombre d'années. De sorte qu'ils ont bien du mal à imaginer cette époque où, pour reprendre les termes de Pierre Laroque, les travailleurs vivaient *« dans la hantise du lendemain »*[1].

D'ailleurs, des propositions du CNPF (Conseil national du patronat français) dans les années 1960[2] à la

célèbre campagne de Philippe Seguin dans les années 1980 pour *« sauver la baleine »*, toutes les réformes qui ont abouti à baisser les droits des assurés ont été justifiées par leurs initiateurs par la nécessité de sauvegarder la Sécurité sociale.

Nos concitoyens sont profondément attachés à la Sécurité sociale, tous les sondages d'opinion le montrent. Pour autant, le souvenir de ce qu'a représenté cette conquête sociale s'est largement estompé, notamment de la part des générations des plus jeunes, celles qui sont nées après la fin des *30 glorieuses*.

Pourtant, il s'est agi d'une véritable révolution, le mot n'est pas trop fort, et c'est le mérite du film *La sociale* de Gilles Perret de l'avoir décrite. Au demeurant, s'il ne fallait qu'une seule preuve de ce caractère révolutionnaire, on la trouverait dans les écrits de ceux qui, à l'instar de l'ancien n°2 du MEDEF Denis Kessler, veulent la détruire. En 2007, ce dernier proposait « de sortir de 1945, et de défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance ! »[3].

Du programme du Conseil national de la Résistance aux ordonnances de 1945.

On fait souvent à juste titre référence au programme du Conseil national de la Résistance (CNR) sans toujours le connaître précisément. Il s'agit d'un paragraphe très court, mais très dense dont voici le texte précis: *« 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, et de l'État »*. La Sécurité sociale est quant à elle instituée par l'ordonnance du 4 octobre et celles du 19 octobre 1945.

La portée révolutionnaire des textes de 1945 et 1946

La portée révolutionnaire des ordonnances de 1945 et des lois de 1946 s'exprime dans trois principes fondamentaux

1. Le premier est celui de ***l'unité fondamentale de la Sécurité sociale***. Pour Ambroise Croizat et Pierre Laroque, cela implique une approche globale des risques sociaux au sein d'un ensemble, la sécurité sociale : *« L'organisation de la Sécurité sociale [doit tendre] à regrouper, en un ensemble cohérent et logique, des institutions qui, à ce jour, étaient dispersées : assurances sociales, allocations familiales, accidents du travail »*[4].

Dans l'esprit de ses initiateurs, cette Sécurité sociale doit être universelle. Elle ne doit pas concerner les seuls salariés, mais être le plus rapidement possible, généralisée à toute la population du pays. Elle devra également être universelle en un autre sens : prendre en charge l'ensemble des risques sociaux. Comme le dit Ambroise Croizat en 1946 *: « il faudra bien que la France se décide à avoir un jour une assurance contre le chômage »*.

Pour réaliser cette unité fondamentale, il faut instituer *« un système généralisé de prévoyance obligatoire »* (Pierre Laroque). L'affiliation à la Sécurité sociale doit donc être obligatoire : on ne peut admettre que chacun choisisse son propre assureur. Cela implique une unité sur le plan financier, car il s'agit *« d'aménager une redistribution partielle du revenu national »* (Ambroise Croizat). Le financement de la Sécurité sociale doit donc reposer sur le principe de la répartition, contrairement aux retraites d'avant-guerre qui étaient financées par capitalisation. Ce point est fondamental dans le débat actuel sur la protection sociale. Malgré leur nom, *« les assurances sociales »* ne sont pas une **assurance** au sens propre du terme : la logique de l'assurance (qu'on retrouve à des degrés divers dans la protection sociale complémentaire) est basée sur le principe d'une tarification en fonction du risque. Les assurances sociales au contraire sont fondées sur un principe de solidarité dans lequel ce sont en quelque sorte les bien-portants qui cotisent pour les malades, les actifs pour

les retraités, etc.

2. Conséquence du premier principe, **une caisse unique pour une même circonscription territoriale**. Jusqu'à la création de la Sécurité sociale, les assurances sociales, les allocations familiales et les accidents du travail étaient gérés par une multitude d'institutions constituées dans un cadre local. Selon Bruno Valat, il y avait 589 caisses primaires prenant en charge les risques maladie et maternité, 68 caisses vieillesse prenant en charge les retraites (par capitalisation), et 399 caisses de compensation gérant les allocations familiales[5]! Ces caisses sont très diverses. Beaucoup sont gérées par la Mutualité, mais la CGT a aussi son réseau, Il y a aussi des caisses d'inspiration patronales ; d'autres d'inspiration catholique. Ces caisses sont dites *« affinitaires »*. Quant aux caisses de compensation qui géraient avant-guerre les allocations familiales, elles sont toujours contrôlées par le patronat. Pour Ambroise Croizat et Pierre Laroque, il s'agissait d'unifier l'ensemble des risques (maladie, retraites, famille, accidents du travail) dans des caisses locales uniques.

3. Enfin troisième principe ***: la gestion « par les intéressés eux-mêmes »***. Les textes initiaux prévoyaient une gestion par des administrateurs majoritairement désignés par les organisations syndicales. Une loi de 1946 va prévoir une élection des administrateurs à la représentation proportionnelle.

Ce dernier principe est absolument fondamental. Comme le déclare Ambroise Croizat devant la deuxième Assemblée constituante le 8 août 1946 : *« le plan français de Sécurité sociale […] est inspiré du souci de confier à la masse des travailleurs, à la masse des intéressés à la gestion de leur propre institution, de manière que la Sécurité sociale soit le fait, non d'une tutelle paternaliste ou étatiste, mais de l'effort conscient des bénéficiaires eux-mêmes »*[6].

Un plan français de Sécurité sociale

Ambroise Croizat et Pierre Laroque utilisent le terme *« plan français de sécurité sociale »*, qui renvoie, on l'aura noté au programme du CNR, dans un double le sens. Dans un premier sens, il renvoie aux principes que nous avons énumérés plus haut et à leur déclinaison par des textes législatifs et réglementaires. Croizat, comme Laroque, l'emploient également dans un sens plus large. Voici ce que déclarait Croizat dans le même discours du 8 août 1946 :

Son objectif n'est rien moins que d'apporter une réponse à « *l'un des facteurs essentiels du problème social en France, comme dans presque tous les pays du monde, [qui] se trouve dans ce complexe d'infériorité que crée chez le travailleur le sentiment de son insécurité, l'incertitude du lendemain qui pèse sur tous ceux qui vivent de leur travail* ». *« Faire disparaître cette insécurité »* implique « *de garantir à tous les éléments de la population, qu'en toute circonstance, ils jouiront de revenus suffisants pour assurer leur subsistance familiale. C'est ainsi seulement, en libérant les travailleurs de l'obsession permanente de la misère, qu'on permettra à tous les hommes et à toutes les femmes de développer pleinement leurs possibilités, leur personnalité, dans toute la mesure compatible avec le régime social en vigueur. Voilà qui suffit à démontrer l'ampleur du contenu de la Sécurité sociale* »[7] *qui « sera un élément de libération »*[8].

Elle implique d'abord *« une organisation économique qui fournisse à tous les hommes et à toutes les femmes en état de travailler une activité rémunératrice » qui « leur apporte les ressources suffisantes pour satisfaire à leurs besoins personnels et pour couvrir leurs charges familiales »*[9]. […]

« D'autre part, le travailleur ne peut maintenir son activité qu'en conservant sa capacité de travail. Par suite, la Sécurité sociale se trouve étroitement liée à tout le problème de l'organisation médicale, au problème des soins d'abord, au problème de la prévention de la maladie et de l'invalidité, au problème de l'hygiène et de la sécurité au travail, au problème de la prévention et de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles »[10].

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

subsidiaire »[11].

Un modèle qui devrait inspirer l'avenir

On sait ce qui est advenu. Si l'ensemble de la population est aujourd'hui globalement couverte, cette protection sociale est profondément éclatée et fortement inégalitaire. La sécurité sociale est percutée par le chômage de masse (le taux de chômage n'a jamais été inférieur à 7 % depuis le tournant de la rigueur en 1982), et la Sécurité sociale paraît mal outillée pour faire face aux nouveaux statuts d'emplois issus de la révolution numérique (Les « Uber »). De sorte que, depuis plus de trois décennies, on ne cesse de parler de la crise de la protection sociale (l'ouvrage de Pierre Rosanvallon *La crise de l'État providence* date de 1981).

À l'opposé de ces lectures dominantes, nous croyons au contraire que les principes qui ont présidé au Plan français de sécurité sociale sont plus que jamais pertinents pour faire face aux défis de la Sécurité sociale au XXI^{e} siècle.

Le premier et le plus important de ces défis est de ***faire du travail le socle de la Sécurité sociale***. Plus que jamais, le travail est une condition de l'insertion dans la société. Cela pose la question de sa qualité (le coût du « maltravail » représente 4 % du PIB). Il faut créer les conditions d'un plein emploi des capacités humaines. Le travail ne doit pas être une souffrance, mais une condition du plein épanouissement de la personne humaine. La CGT propose un nouveau statut du travail salarié et une sécurité sociale professionnelle qui permettraient de ne plus vivre dans la hantise de la perte de l'emploi et la galère quand on l'a perdu. On voit que cela rejoint la perspective tracée par Ambroise Croizat dans son discours du 8 août 1946, et à laquelle Pierre Laroque se référait toujours lors de la célébration du 40ème anniversaire de la Sécurité sociale en 1985. La Sécurité sociale professionnelle a donc à notre sens vocation à traduire dans les conditions du XXI^{e} siècle les ambitions de la Sécurité sociale.

L'autre grande ambition, qui, il est vrai, paraît bien éloignée du PLFSS[12] à la sauce Macron, c'est ***le retour à la démocratie sociale***. Il faut rendre la Sécurité sociale à ses bénéficiaires, faire en sorte qu'ils la perçoivent comme leur bien commun dont ils sont responsables. Comme le rappelait encore Pierre Laroque en 1985 en citant un rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) : *« il est essentiel que ces bénéficiaires soient les véritables acteurs de la transformation, participent volontairement à l'effort entrepris, et assument la responsabilité consciente de l'institution »*[13]. Cela ne peut se faire que par le retour à l'élection de conseils d'administration pleinement responsables, sans laquelle cette appropriation collective ne saurait être possible, même si ce n'est certainement pas une condition suffisante.

Les principes qui ont présidé à la création de la Sécurité sociale conservent donc aujourd'hui une remarquable modernité. Ils n'ont rien perdu de leur portée révolutionnaire, laquelle mérite d'inspirer celles et ceux qui œuvrent à la construction d'une société solidaire.

Notes de bas de page :

[1] Pierre Laroque (dir.), « Quarante ans de Sécurité sociale », *Revue française des affaires sociales*, n° spécial, Juillet-septembre 1985. L'avant-propos de Pierre Laroque a été 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, janv. 1986, pp. 3-21 (voir notamment p. 5).

[2] Par exemple, le rapport du CNPF publié en juin 1965 qui a largement inspiré les ordonnances de 1967 au titre évocateur : « La Sécurité sociale et son avenir. Pour une politique adaptée à l'expansion économique et au progrès social ».

[3] Denis Kessler, « Adieu 1945, raccrochons notre pays au monde ! », *Challenges*, 4 octobre 2007.

[4] Voir le discours d'Ambroise Croizat prononcé le 8 août 1946 devant l'Assemblée nationale constituante et 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, janv. 1986, p. 104.

[5] Bruno Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*, Éditions Economica, 2001.

[6] Voir le *Bulletin de Liaison*, *op. cit.*, p. 100.

[7] *Ibid.*, p. 94.

[8] *Ibid.*, p. 106.

[9] *Ibid.*, p. 95.

[10] *Ibid.*

[11] *Ibid.* Souligné par nous PYC.

[12] Projet de loi de financement de la sécurité sociale.

[13] Pierre Laroque, « Quarante ans de Sécurité sociale », *op.cit.*, p. 21.

Pour citer cet article :

Pierre-Yves Chanu, « La sécurité sociale : un projet révolutionnaire », *Silomag*, n° 5, nov. 2017. URL : https://silogora.org/la-securite-sociale-un-projet-revolutionnaire/