

La sécurité sociale, notre bien commun

ATTAC, TSPS / Evelyne Dourille-Feer, illustration : François Feer, Mars 2021

Avant même la Libération, le **Conseil National de la Résistance** (CNR^o) avait adopté un programme (« *Les jours heureux* »)¹, incluant « **un plan complet de Sécurité sociale** »². Au sortir de la seconde guerre mondiale, la France est ruinée, l'état sanitaire est catastrophique, des personnes âgées meurent de faim. Les **rapports de force, politiques et syndicaux**, permettent au **projet de Sécurité sociale du CNR** de se **concrétiser** par les ordonnances des 4 et 19 Octobre 1945³. Le but est de « *donner à chacun en toutes circonstances les moyens pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes* ». Alexandre Parodi, Pierre Laroque et Ambroise Croizat joueront un rôle central dans la mise en place du système de Sécurité sociale.



Après une **période de progrès** (augmentation des travailleurs et des risques couverts), la **Sécurité sociale est devenue moins protectrice** sous la pression du **patronat** et des **différents gouvernements**, acquis à l'idéologie néolibérale de la nécessité de **transformer la protection sociale en un simple filet de sécurité** pour les plus pauvres ; les autres se tournant vers les **assurances privées**.

La **Sécurité sociale** a fêté ses **75 ans en 2020**, mais cette conquête sociale est de plus en plus remise en cause. Il va falloir se battre pour que ce « bien commun » le reste !

Les principes fondamentaux de la sécurité sociale

La mise en place de la Sécurité sociale à partir de 1945 repose sur le choix d'une **société plus juste et plus humaine** où les travailleurs ne doivent plus vivre dans l'incertitude du lendemain. L'idée directrice est « *chacun cotise selon ses moyens et reçoit selon ses besoins* ». La **solidarité** est au **cœur de la Sécurité sociale**.



Les **grands principes**¹, issus du **CNR**, sont :

L'unicité : institution **unique et obligatoire** regroupant l'ensemble des domaines de la protection sociale, des **risques sociaux** (maladie, vieillesse, famille, décès, invalidité, accidents du travail), hormis le chômage.

L'universalité : couverture de **tous les citoyens**¹ en généralisant à court-terme le nouveau système.

La solidarité : pierre angulaire du système (solidarité intergénérationnelle, malades/bien portants). Le **financement** s'appuie sur les **richesses créées par l'entreprise**.

La démocratie : **gestion par les intéressés**. Les sièges des Conseils d'administration des Caisses seront détenus à 75% par les syndicats, 25% par les représentants des patrons.

Une des idées neuves du système de Sécurité sociale de l'après guerre est que **la protection sociale est un droit**. Ainsi, **toute la population doit pouvoir en bénéficier**, contrairement aux systèmes d'assurances antérieurs qui restaient cloisonnés et parcellaires⁴.



Financer tout un système de protection sociale à **partir des cotisations** (salaire socialisé) reste une **idée neuve qui dérange**. D'après les mots mêmes d'Ambroise Croizat « *La sécurité sociale est la seule création de richesse sans capital. La seule qui ne va pas dans les poches des actionnaires mais est directement pour le bien être de nos citoyens. Faire appel au budget des contribuables pour la financer serait subordonner l'efficacité de la politique sociale à des considération purement financières. Ce que nous refusons* ». On voit bien la volonté de garder la **maîtrise du financement de la Sécurité sociale** pour garder le cap de « **l'humain d'abord** ». Si la question des coûts et de l'équilibre du budget de la Sécurité sociale avait été prise en compte, jamais cette institution n'aurait vu le jour.

Parmi les grands principes du système de Sécurité sociale, **l'universalité ne s'est pas appliquée** : les « non salarié.e.s » (professions libérales, commerçant.e.s, paysans.nes, artisans.nes) se sont retirés du système pour organiser le leur. Les régimes spéciaux (salariés ou fonctionnaires) ont été maintenus à part. Si bien qu'**en 1945, quatre grandes familles de régimes de Sécurité sociale** existent : le régime général; le régime agricole; le régime des travailleurs non salariés et non agricoles et les régimes spéciaux de salariés et de fonctionnaires. La fonction publique est couverte directement par l'Etat. Ainsi, la **Sécurité sociale est centrée sur le salariat privé**, les professions intermédiaires et agricoles en sont exemptées⁵. Dans le système de Sécurité sociale de l'après-guerre, bien que la famille soit importante, les **droits sont d'abord ceux des hommes** (droits directs) – les **femmes mariées au foyer et les enfants** ne sont que des **ayant-droits** (droits dérivés)⁶.

En termes de **risques sociaux**, la Sécurité sociale naissante crée un **régime général** (salarié.e.s) pour les **retraites, les accidents du travail et la maladie**. Le **risque famille** est géré par des caisses séparées⁷. Le **chômage** en est exclu⁸. La Sécurité sociale est gérée par les syndicats et les représentants du patronat. Les syndicats sont dominants (75% des sièges)⁹. Le **financement du système repose sur des cotisations** réparties à **parts égales** entre salariés (4%) et employeurs (4%). **L'impôt est absent**^{10 11}.

En dépit du contexte difficile de la reconstruction, le **nombre d'assurés passe de 14 à 20 millions en 1946**, les **prestations sont revalorisées** et l'**ouverture des droits** devient plus généreuse. Mais de grandes réformes vont peu à peu transformer la Sécurité sociale en profondeur et la rendre moins protectrice. L'optique financière, rejetée par Ambroise Croizat, gagne du terrain.

Les réformes de la Sécurité sociale : de graves reculs

Les ordonnances du 4 et 19 octobre 1945 assurent la création du système de Sécurité sociale et le 27 octobre 1946, le Préambule de la Constitution de la IVème République reconnaît le droit de tous à « *la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui (...) se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Toutefois, entre **1946 et 1966**, l'**augmentation rapide des dépenses de Sécurité sociale** fait craindre au gouvernement qu'un **déficit structurel**¹² s'installe. Il décide donc de la réformer. Trois réformes majeures ont bouleversé le système de Sécurité sociale. La division de la Sécurité sociale en trois branches en 1967, la création de la CSG en 1990 et, enfin, l'instauration de la loi de financement de la Sécurité sociale en 1996.

Grandes dates depuis le plan de 1945 ¹³

14 mars 1947 et 8 décembre 1961 : Création des **régimes de retraite complémentaire des cadres et des non cadres** (AGIRC et ARRCO rendus obligatoires par la loi du 29 décembre 1972).

17 janvier 1948 : Loi instaurant **trois régimes spécifiques d'assurance vieillesse** pour les professions non salariées non agricoles (artisans, professions industrielles et commerciales, professions libérales).

21 août 1967 : Quatre ordonnances réorganisent le régime général de la Sécurité sociale. Cette réforme assure la **séparation financière des risques en créant 3 « branches » distinctes (santé, vieillesse, famille)**. La **gestion** de la trésorerie des différentes branches est confiée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (**ACOSS**). La **gestion paritaire des Caisses est établie**. Des mesures d'économie sont mises en place. En parallèle, les cotisations sont déplafonnées et une nouvelle taxe sur les primes d'assurances auto apporte un financement additionnel à la Sécurité sociale.

4 juillet 1975 : Loi assurant la **généralisation à l'ensemble de la population active de l'assurance vieillesse obligatoire**.

1er janvier 1978 : Tous les résidents sur le territoire français bénéficient des **mêmes prestations familiales**, la **branche famille du régime général est universelle** (Loi du 12 juillet 1977).

1er décembre 1988 : Création du **Revenu minimum d'insertion (RMI)**, prestation financée par le budget de l'Etat mais versée par les Caisses d'allocations familiales.

29 décembre 1990 : Loi créant la **contribution sociale généralisée (CSG)**, assise sur l'**ensemble des revenus** (d'activité, de remplacement, des produits du patrimoine et des placements ou des jeux) pour financer la protection sociale.

24 janvier 1996 : **Ordonnance créant la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)** dont le produit est affecté à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), chargée de la gestion des déficits des régimes de Sécurité sociale.

22 février 1996 : Loi réformant la Constitution de la Vème République afin de créer une nouvelle catégorie de lois, les **lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS)**. Le pouvoir politique prend totalement la main sur la Sécu et va la mettre sous la domination de critères financiers

27 juillet 1999 : Loi créant la **couverture maladie universelle (CMU)** pour les personnes à faible revenu.

13 août 2004 : Loi portant **réforme de l'assurance maladie (parcours de soin, promotion médicaments génériques, création du forfait non remboursable de 1 euro par acte, réforme de la gouvernance de l'assurance maladie et du système de santé...)**

2 août 2005 : Loi portant **réforme de la loi organique relative aux LFSS**. Objectif : **maîtriser** les **dépenses** sociales et de santé, déterminer les **conditions d'équilibre financier** de la Sécurité sociale et fixer les objectifs de **dépenses** en fonction des prévisions de **recettes**. Le Parlement détermine ainsi le **montant des ressources de la Sécurité sociale**, ainsi que leur **affectation**.

1er trimestre 2006 : Mise en place du **Régime Social des Indépendants (RSI)¹⁴**, **regroupant** les régimes d'**assurance maladie** des professions libérales, des industriels, des artisans et des commerçants ainsi que les régimes d'**assurance vieillesse** des industriels, des artisans et des commerçants.

2009 : Création des **Agences régionales de santé (ARS)** (pilotage de l'offre de soins et organisation des fermetures de sites et de lits).

2015 : Les **allocations familiales**, qui étaient versées à tous les foyers en fonction du nombre d'enfants, deviennent **modulables en fonction des revenus**.

Janvier 2016 : Création de la **prime d'activité** (fusion Prime pour l'emploi et RSA activité).

2019 : Le **RSI disparaît**. La **protection sociale des indépendants¹⁵** est confiée au **régime général**.

2020 : Création de la **5^{ème} branche « dépendance »** par la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie (7 août 2020) et la **loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) 2021**. Elle devrait être financée par l'impôt. Exit les cotisations sociales.



Ainsi, **en dépit d'avancées** (généralisation de l'assurance vieillesse, universalité de la branche famille, création du RMI et de la CMU, etc.), des **reculs fondamentaux** ont été enregistrés au fil du temps.

On peut citer, les retraites complémentaires privées obligatoires, le **découpage de la Sécurité sociale en branches** distinctes, la **réforme de l'assurance maladie** consacrant la baisse des remboursements, l'instauration des **objectifs de dépenses** fixés par les lois de financement de la

Sécurité sociale (LFSS) avec un **contrôle grandissant de l'Etat** et, enfin, la création d'une branche supplémentaire « autonomie » financée par l'impôt.

C'en est fini du **principe d'unicité**. L'idéal de **solidarité**, symbolisé par le « salaire socialisé » via les cotisations sociales, s'éloigne alors que l'impôt occupe une part croissante du financement. De même, la décision de **moduler les allocations familiales** en fonction des revenus a écorné le **principe d'universalité**. La démocratie sociale n'est plus que l'ombre du projet d'origine avec des syndicats ayant **de moins en moins de pouvoir de décision**. La Sécurité sociale actuelle est donc bien différente de celle envisagée par le CNR. Sa destruction est en marche et s'accélère.

Comment creuser un « trou » pour détruire la Sécurité sociale et la brader au privé

Où en sommes-nous du système de Sécurité sociale actuellement ?



A grands traits, la Sécurité sociale couvre l'ensemble des Français contre les grands risques sociaux, à l'exception du chômage couvert par un système d'assurance obligatoire distinct. Elle est découpée en **5 branches** : maladie (maladie, maternité, invalidité, décès), retraite (vieillesse et veuvage), famille (dont handicap et logement, etc.), accidents du travail - maladies professionnelles et autonomie, nouvellement créée (autonomie des personnes âgées et handicapées). Les dépenses sont essentiellement le fait de la **branche retraite** (48%) et **maladie** (40%). En 2019, ses ressources s'élevaient à 508Mds€ en 2019. Une sacrée manne financière !

Bien que notre système de Sécurité sociale¹⁶ ait fait la preuve de son efficacité comme stabilisateur de l'économie pendant la crise financière de 2008-2010¹⁷, le gouvernement actuel est particulièrement actif pour le détruire. La technique est simple. Il suffit de **creuser volontairement un déficit** pour justifier la baisse des prestations sociales, réduire la solidarité et ainsi démanteler tout le système. Plusieurs **techniques** sont utilisées¹⁸.

➤ 1 Réduire les recettes et les rendre instables

En 2019, les recettes de la Sécurité sociale¹⁹ provenaient à 50% des cotisations sociales²⁰, 20% de la CSG, 17% des taxes et autres contributions sociales²¹. La chute de la part des cotisations sociales (70,8 % en 1990 et 50 % 2019²²) est due à deux facteurs : d'un côté les allègements ou exonérations de cotisations ; de l'autre, la création en 1990 de la contribution sociale généralisée (CSG) dédiée au financement de la protection sociale. Bien que l'érosion de la part des cotisations date d'une trentaine d'année, elle s'est accélérée sous Macron. En remplaçant les cotisations des salarié.e.s par la CSG en 2018²³, le gouvernement a repris la main sur les sommes allouées à la Sécurité sociale. Les recettes deviennent instables puisque le taux de CSG peut être abaissé.

Actuellement, les **salariés ne cotisent plus que pour l'assurance retraite**, ce qui **prive leurs représentants** d'un **droit de regard global** sur la gestion de la **Sécurité sociale**... On est bien loin de l'idéal de gestion majoritaire des fondateurs ! De leur côté, les **patrons** cotisent pour la **maladie** (taux de cotisation maladie abaissé 13,3% à 7,3% en 2019), **l'assurance retraite**, les **allocations familiales**, les **accidents du travail**... mais les taux de cotisation ont baissé et les exonérations sont nombreuses. Si bien que, la **part salariale** (salaire+cotisations sociales patronales) dans la plus-value de l'entreprise **baisse**. Les **conséquences de la baisse des cotisations sociales patronales** sont doubles : **une partie bascule sur l'impôt** (CSG, CRDS) **payé par les salarié.e.s** à la place des entreprises et les **prestations diminuent**²⁴.

➤ 2 Ne plus compenser les cotisations et les réductions de CSG

La loi Veil de 1994 **obligeait l'Etat à compenser** intégralement toute **exonération nouvelle de cotisations**

sociales²⁵. Toutefois, depuis la LFSS 2019, l'Etat ne compense que partiellement les baisses ou exonérations de cotisations et de contributions sociales. Ainsi, l'augmentation de la CSG, inscrite au budget 2019, devait compenser les baisses de cotisations maladie. Toutefois, la majoration de la CSG des retraités a été en partie supprimée suite au mouvement des Gilets jaunes et des retraités.e.s. La non compensation de ces recettes pèse sur l'équilibre du budget de la Sécurité sociale, d'autant plus lourdement que l'Etat lui transfère aussi d'autres charges.

➤ 3 Transférer à la Sécurité sociale des charges incombant à l'Etat

Dans le budget 2020, la LFSS a transféré de l'Etat à l'assurance maladie le financement de deux agences : « Santé publique France »²⁶ et l' « Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé » (ANSM). Le transfert s'est fait au coût de l'année de transfert sans garantir de compensations ultérieures lorsque les dépenses exploseront à cause de budgets de fonctionnement insuffisants. La Sécu paiera ce que l'Etat a déboursé insuffisamment. Dans ce même budget, selon l'article 9, « la Sécurité sociale prendra à sa charge le financement des mesures en faveur du pouvoir d'achat » et pendant la pandémie, les dépenses liées au COVID ont bondi. Entre les non compensations et les transferts de charges à la Sécurité sociale, l'Etat allège son déficit public au détriment de la Sécurité sociale et les assurés sociaux supportent les cadeaux fiscaux faits aux plus riches..

➤ 4. Réformer le système de retraite

Si le nouveau système de retraites par points avait été mis en place, il aurait privé la Sécurité sociale de sa branche maîtresse en donnant au gouvernement tout pouvoir sur le pilotage des retraites. Ainsi branche après branche (maladie, retraites, etc.), Macron avance dans la destruction de la Sécurité sociale.

➤ 5 Creuser le « trou » de la Sécu pour la déconsidérer

Après un déficit record de 28Md€ en 2010²⁷, lié à la crise financière, ce dernier s'était quasiment résorbé en 2018 et 2019 (mesures d'économie et embellie économique). Avec la crise sanitaire, il pourrait atteindre 49Md€ en 2020²⁸, soit l'équivalent de 2 % du P.I.B.



Pourtant, en 2019, le soi-disant déficit de la Sécurité sociale¹ était un « mensonge d'Etat », selon Henri Sterdyniak, car les comptes des administrations de Sécurité sociale (ASSO) présentaient un excédent de 11,7 Md€. D'après ces comptes, la Sécurité sociale¹ est d'ailleurs excédentaire depuis 2014. Alors, comment la Sécurité sociale affiche-t-elle un déficit ?

Une des raisons est que les gouvernements ont imposés à la Sécurité sociale un remboursement rapide de la dette accumulée pendant la crise financière. Globalement, la Sécurité sociale s'est désendettée. Le problème de la Sécurité sociale n'est pas un problème de dépenses (le taux d'augmentation des dépenses est inférieur à celui du PIB, sauf en 2020) mais de recettes.

En creusant sciemment le « trou » (déficit) de la Sécurité sociale, les différents gouvernements et, notamment celui de Macron, font croire que la Sécurité sociale coûte trop cher et tentent de détourner les citoyens de la solidarité. L'image de la Sécurité sociale est d'autant plus dégradée que les droits sociaux sont réduits.



Le déficit de la Sécurité sociale est instrumentalisé par l'Etat²⁹ pour diminuer les prestations sociales et réduire la Sécurité sociale à un simple filet de sécurité. Les assureurs privés piaffent d'impatience ! En étatisant la Sécurité sociale, la cadence de la casse s'accélère loin du contrôle des représentants des assurés sociaux. LA SECURITE SOCIALE EST NOTRE BIEN COMMUN. Il faut non seulement renforcer les droits actuels mais en ouvrir de nouveaux adaptés au XXIème siècle.

Bibliographie, notes

¹ Adoption du texte « Les jours heureux » le 15 mars 1944.

² « Programme du Conseil National de la Résistance », https://fr.wikisource.org/wiki/Programme_du_Conseil_national_de_la_R%C3%A9sistance

³ « 1945. Naissance de la Sécurité Sociale », <http://www.protectionsocialesolidaire.org/comprendre-histoire-de-la-protection-sociale/1945-naissance-de-la-securite-sociale>

⁴ « La Sécurité sociale, pas vraiment un vestige communiste de 1945 », Le Monde, Les décodeurs, Laura Motet, 26 octobre 2017, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/26/la-securite-sociale-un-vestige-communiste-de-1945_5206101_4355770.html

⁵ Voir note 3

⁶ « Une lecture genrée de la Sécurité sociale, soixante-dix ans après sa fondation : quel bilan pour l'égalité des femmes et des hommes ? », Hélène Périvier, Informations sociales 2015/3 (n° 189), <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2015-3-page-107.htm>

⁷ Gestion par les Caisses d'allocations familiales (CAF).

⁸ Les chômeurs et les sans emplois qui vivaient de petits travaux ne bénéficient pas de la Sécurité sociale.

⁹ « La démocratie sociale de la gestion de la Sécurité sociale », B. Vallet, Michel Laroque, Vie sociale 2015/2 n°10, <https://www.cairn.info/revue-vie-sociale-2015-2-page-89.htm>

¹⁰ Voir note 5

¹¹ La Sécurité sociale française était au départ de modèle bismarckien, c'est-à-dire financée par le travail et les cotisations sociales, contrairement au modèle anglo-saxon beveridgien qui a confié la tutelle des services de santé et leur financement à un organisme géré par l'Etat. Ces modèles se sont transformés peu à peu. Source : NOTE DE SYNTHÈSE, Sénat, <https://www.senat.fr/lc/lc10/lc100.html>.

¹² Un déficit structurel correspond à un solde négatif des finances publiques sans tenir compte de l'impact de la conjoncture sur la situation des finances publiques.

¹³ « Les grandes dates de l'histoire de la Sécurité sociale », Repères, SiloMag, mars 2018 <https://silogora.org/grandes-dates-de-lhistoire-de-securite-sociale/>

¹⁴ L'ordonnance du 31 mars 2005 a créé le RSI (Régime Social des Indépendants)^o. Le RSI a été intégré au régime général de la Sécurité sociale depuis janvier 2020. <https://actualites-web.com/droit-du-travail/remunerations/urssaf-rsi-quelles-differences>

¹⁵ Indépendants : auto-entrepreneurs, libéraux, commerçants, artisans.

¹⁶ Le système de sécurité sociale actuel compte 5 branches « risques » et une branche recouvrement

¹⁷ « Quel modèle social dans 10 ans? » CFE-CGC, CGSP, 6 novembre 2013. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cfe-cgc.pdf>

¹⁸ « Assassinat de la Sécurité Sociale par Macron », Mediapart, [Le blog de edmond.harle](https://blogs.mediapart.fr/edmondharle/blog/291019/assassinat-de-la-securite-sociale-par-macron), 29 oct. 2019, <https://blogs.mediapart.fr/edmondharle/blog/291019/assassinat-de-la-securite-sociale-par-macron>

¹⁹ Ressources affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et au Fonds de Solidarité Vieillesse. Sécurité sociale 2020, Cour des comptes 07.10.2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2020>

²⁰ Les cotisations sociales retraite sont composées d'une part salariale et d'une part patronale. Certaines cotisations sont uniquement à la charge de l'entreprise (allocations familiales, accidents du travail et, maladie depuis 2019). Elles sont versées à l'Urssaf (Union de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales).

²¹ Les 13% de recettes restantes sont les cotisations d'équilibre de l'employeur 7%, les transferts 2% et divers 4%.

²² Les cotisations sociales représentaient 56,7% des ressources de la Sécurité sociale en 2001, source : voir note 17

²³ Les taux de cotisations maladie des salarié.e.s ont d'abord été abaissés de 0,75% à 0,15% du salaire brut en 2017

²⁴ Voir note 18.

²⁵ Article 5, Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale.

²⁶ Il s'agit de l'Agence nationale de santé publique » (ANSP).

²⁷ Déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

²⁸ Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021 <http://www.senat.fr/rap/120-155/120-1552.html>

²⁹ « Le déficit de la Sécurité sociale, un mensonge d'Etat », Henri Sterdyniak, 21 octobre 2019, Note Economistes atterrés, https://www.atterres.org/sites/default/files/Note%20EA%20D%C3%A9ficit%20S%C3%A9curit%C3%A9%20Sociale_1.pdf Dans cet article le déficit de la Sécurité sociale en 2019 (au sens large, y compris CADES –caisse d'amortissement de la dette sociale) est estimé à 5,3 Md€, les comptes définitifs l'ont établi à 1,9 Md€.