

La Sécurité sociale, invention inachevée

Jacky Fayolle

25 novembre 2014, révisé (à la marge) le 7 février 2023



En 2014, j'avais publié une revue de l'ouvrage juste paru de Colette Bec, sociologue au CNRS, sur l'histoire de la protection sociale française, « La Sécurité sociale, une institution de la démocratie » (Gallimard, 2014). L'ouvrage explore avec une belle profondeur historique la trajectoire et le sens de la protection sociale moderne, dans le cas français. Il offre un bienvenu et grand angle de vue pour réfléchir aux réformes contemporaines de la Sécurité sociale. Il montre l'alternance entre des phases créatives, lorsque les principes en sont inventés ou redéfinis, et des phases gestionnaires, lorsque les priorités de la gestion prennent le dessus sur l'ambition systémique. Les dernières années manifestent une accélération saisissante de cette alternance, entre la réforme systémique, mais avortée, des retraites en 2019 et le ralliement gouvernemental récent à une nouvelle réforme paramétrique qui se heurte au mouvement social en cours. Parcourant l'ouvrage de Colette Bec, je trouve qu'il n'a rien perdu de son intérêt, en dépit de la décennie écoulée, et je republie ici cette brève revue, aujourd'hui peu accessible. Le lecteur appréciera de lui-même les changements à prendre en compte.

Un élan républicain séculaire

A la fin du XIX^{ème} siècle, les nations capitalistes éprouvent l'impuissance du libéralisme classique à assurer la cohésion de la société et à garantir à tous l'appartenance citoyenne. L'inachèvement du projet démocratique issu de la révolution de 1789 résulte de l'incapacité de la propriété privée et de la liberté contractuelle à constituer une protection à valeur universelle. L'aspiration à une protection sociale reposant sur un équilibre de droits et de devoirs collectivement organisés va devenir partie intégrante du projet républicain. Une convergence s'opère entre la réflexion et l'action (dont le « solidarisme » de Léon Bourgeois, Président du Conseil en 1895-96, influencé par les travaux de Durkheim sur la solidarité dans les sociétés modernes, est un moment clé, au tournant du siècle) : le droit social naît de cette convergence. La loi sur les accidents du travail est adoptée en 1898.

La 3^{ème} République se met donc au travail. Elle est confrontée à l'arbitrage entre les principes d'assistance (aux pauvres, aux malades, aux enfants, aux vieux,...) et d'assurance, reposant sur la mutualisation volontaire des risques. Les limites éprouvées des expériences de mise en oeuvre de ces principes, notamment dans la lutte contre le paupérisme et ce qu'on appelle aujourd'hui l'exclusion, poussent à des innovations plus radicales. Ce sont en particulier les « lois d'obligation » : en 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, en 1928 et 1930 sur les assurances sociales, en 1932 sur les

allocations familiales. Ces lois font obligation aux employeurs de contribuer à la couverture de risques qui ne leur sont pas imputables. Avec ces lois d'obligation, la viabilité de la protection sociale peut s'appuyer sur la loi des grands nombres pour promouvoir une solidarité financièrement soutenable à l'échelle de la société : l'Etat social s'affirme, dans les conditions pourtant perturbées de l'entre-deux guerres. Ce n'allait pas de soi : patronat et syndicats se défiaient d'un système d'assurances obligatoires. Ce sera pourtant un facteur d'émancipation du salarié à l'égard du paternalisme patronal. Dans le cours des bouleversements politiques qui suivent la Libération de 1944, l'ambition systémique de la sécurité sociale prend un nouvel élan. Cette sécurité devient une composante du statut du travailleur et, œuvrant à la conciliation entre liberté et égalité, elle donne davantage de sens au troisième terme de la devise républicaine, la fraternité. Les droits économiques et sociaux attribués aux individus prennent de la force en bénéficiant de la puissance collective. La sécurité sociale, comme service public, entend dépasser le clivage entre l'assurance commutative (qui aide les personnes frappées par un aléa à un moment donné) et l'assistance redistributive (qui soutient les personnes durablement défavorisées). La technique assurantielle est assujettie à l'ambition systémique, qui veut agir en profondeur sur la répartition des revenus. Colette Bec, exhumant les textes de l'époque, montre que Pierre Laroque, haut fonctionnaire reconnu comme un artisan majeur de la fondation de la Sécurité sociale, assumait le nécessaire recours à cette technique, mais n'était pas sans méfiance à son égard, car elle pouvait aussi contribuer à la parcellisation catégorielle des statuts professionnels et laisser à l'écart ceux qui manquent d'un tel statut : il aspirait à un universalisme de type beveridgien, qu'il envisageait pour le futur. Il convergeait avec la CGT, qui défendait aussi une organisation de la sécurité sociale garante d'une égale protection pour tous, incluant la couverture du risque de chômage sans le confier à un régime spécifique.

Laroque était partisan d'une gestion paritaire par le monde du travail. Il la concevait, de pair avec le financement contributif par cotisation, comme un moyen d'éviter l'éloignement institutionnel de la Sécurité sociale à l'égard de ses ayants droits, ainsi responsabilisés par la médiation de leurs représentants et par leurs cotisations contribuant à l'équilibre financier. Le recours à la cotisation est devenu un consensus qui s'est consolidé, alors que nombre d'acteurs, y compris syndicaux, étaient initialement réticents à son égard. A terme, Laroque envisageait l'évolution, dans une logique beveridgienne, vers une généralisation de la sécurité sociale assise sur le recours à une fiscalité redistributive (en osant l'extrapolation, on pourrait dire que, dans son esprit, une CSG progressive était au bout de la cotisation universelle).

Libérant de l'incertitude du lendemain et contribuant, par son impact redistributif, à solvabiliser une nouvelle demande sociale, la Sécurité sociale a contribué à l'expansion dite des Trente Glorieuses et à la mobilisation des énergies qui l'a nourrie : comme le mettait en avant Laroque, elle n'a pas incité ses bénéficiaires à moins travailler. Laroque n'était pas un maximaliste : il concevait aussi la sécurité sociale comme un moyen « de ne pas relever les salaires autant que l'on aurait dû le faire si elle n'avait pas existé ». Il est probable que cet impact de compression des salaires directs a marqué la structure salariale française sur longue période.

Une ambition systémique contrée et inachevée

L'ambition d'un système unifié et universel de sécurité sociale se heurte cependant assez vite à la résilience des intérêts catégoriels et des logiques professionnelles. Elle reste à l'état d'un idéal de référence, tandis qu'en pratique, la protection sociale n'évite pas le bricolage (quelque part entre Bismarck et Beveridge), les particularismes, la lourdeur et la fragilité de sa gouvernance. L'Etat-providence s'en accommode, au prix de la mise en place d'une tuyauterie complexe pour protéger les groupes mal couverts et vulnérables.

Tant que le plein emploi, très masculin, des Trente Glorieuses se maintient à peu près, cet inachèvement a des conséquences limitées. Dès lors que le salariat devient soumis à un double processus de diversification sociologique (les femmes, les jeunes, les migrants,...) et de fragmentation statutaire et contractuelle, les conséquences en sont plus redoutables, nourrissant inégalités et exclusions. Pour reprendre la terminologie de Bruno Palier et Arnaud Lechevalier, les systèmes

d'assurance du revenu salarial assurent la cohésion sociale, tant que les différenciations professionnelles et statutaires sur lesquelles ils reposent vont de pair avec des effets de diffusion des avantages acquis par les groupes en pointe vers ceux qui sont moins favorisés. Lorsque ces effets de diffusion ne fonctionnent plus, à cause du chômage de masse et des corporatismes locaux qu'il peut susciter par réaction, la différenciation participe à l'érosion de l'état salarial. La vague néo-libérale façonne à sa manière ce mouvement, en remettant en vigueur une distinction dure entre assurance et assistance, cette dernière redevenant soumise, comme aux temps lointains des lois sur les pauvres, à des conditions resserrées de contrôle social (ce qui, fait insuffisamment souligné, favorise la hausse du non-recours aux droits, comme dans le cas du RSA). Le couplage de l'assistance ciblée et de l'assurance individualisée, précautionneux envers l'aléa moral, est porté par cette vague. Peinant à incorporer des incitations efficaces en faveur de l'emploi et minés par les déséquilibres financiers, les régimes relevant de la solidarité collective ne sont pas en mesure d'y résister solidement.

L'autre danger qui guette en effet l'élan créateur de 1945, pour Colette Bec, c'est ce qu'on pourrait appeler la naturalisation de la protection sociale, vécue comme un élément banal et naturel du monde dans lequel on naît et grandit. Les institutions de la sécurité sociale se sont bureaucratisées et les assurés se désintéressent de sa gestion, réduite à un arsenal de techniques. L'esprit initial qui inspirait la gestion paritaire s'en trouve dégradé : cette gestion vire à une délégation déresponsabilisante, éloignée de l'appropriation collective et citoyenne visée, sans doute avec quelque utopie, par les fondateurs ; elle ne garantit pas d'emblée la bonne exécution de la mission de service public. Les ordonnances de 1967 entendent rationaliser le système et maîtriser son financement, par la substitution de trois caisses spécialisées à la caisse unique. Le paritarisme et la cotisation sont consacrés. Mais, progressivement, l'Etat borne drastiquement la responsabilité des partenaires dans la gestion financière des risques couverts ; les gestionnaires vont à la chasse des charges indues, liées aux empiètements supposés de l'assistance sur l'assurance. La nature hybride de la Sécurité sociale, service public et institution autonome, n'a pas trouvé son équilibre. Le libéralisme assurantiel peut se couler dans les oripeaux du paritarisme tandis que le gouvernement Juppé, en 1995, renforce le contrôle étatique, piloté par des agences *ad hoc*.

En conséquence, la période actuelle incite à réévaluer l'ambition inachevée de 1945. De fait, nombre d'évolutions intervenues depuis un quart de siècle modifient substantiellement les finalités et les principes de la protection sociale sans qu'il s'agisse jamais d'une véritable réforme systémique, assumée comme telle : l'introduction de la CSG et sa substitution partielle aux cotisations ; l'évolution, pas vraiment maîtrisée, vers une certaine progressivité des cotisations (exonérations au bas de l'échelle, déplafonnements à l'autre bout) ; le rôle accru joué par les organismes complémentaires et les inégalités d'accès qui en découlent ; les efforts de mise en cohérence des minimas sociaux, sans trancher l'ambivalence entre revenu « d'assistance » et revenu « d'insertion » (la fusion annoncée entre le RSA et la prime pour l'emploi sera un test de plus) ; le plafonnement récemment décidé des allocations familiales, qui soulève la question de la conciliation entre universalisme et redistribution.

Le retour des inégalités, notamment d'ordre inter-générationnel, n'autorise guère un universalisme facile ou naïf, qui ne se préoccuperait pas suffisamment de l'action, préventive aussi bien que redistributive, contre ces inégalités. Comme les contraintes budgétaires et l'aversion à l'impôt ne facilitent pas les choses, l'intégration du traitement de nouveaux risques (comme l'obsolescence des compétences personnelles et la défaillance des transitions professionnelles au cours du cycle de vie) appelle à une réorganisation systémique qui soit l'écho, mais pas la répétition, de celle de 1945. L'individualisation des parcours personnels et professionnels a pris, de fait, une importance majeure et incite à une articulation nouvelle des deux branches du droit social, le droit du travail et celui de la protection sociale, qui relèvent historiquement de régimes de responsabilité séparés. Cette articulation n'est pas seulement affaire de technique juridique mais touche, comme le remarque Colette Bec dans sa conclusion, à la philosophie politique des droits fondamentaux reconnus aux citoyens dans nos sociétés.