

80 ans de la Sécu : l'heure du bilan collectif

Le 4 octobre 2025, la Sécurité sociale fêtera ses 80 ans. Ce devrait être une bonne occasion pour évoquer un parcours, teinté de réussites évidentes, mais néanmoins marqué par de réelles insuffisances. Profitant de ce moment, ESE débute un feuilleton plutôt centré sur une série de questionnements autour des réalités de l'institution. Avons-nous réussi ? Une interrogation légitime selon nous. Qui a, au moins, le mérite d'un regard distancié et engagé.

L'attachement viscéral à la Sécurité sociale, aux valeurs qu'elle porte, aux progrès humains, démocratiques, scientifiques et sociaux qu'elle représente, n'interdit pas, au contraire devrait-on dire, de prendre du recul et de procéder à une sorte d'inventaire des lieux. Ce droit, ce devoir se confond avec cette question récurrente : avons-nous bien fait les choses ? Les crises récurrentes qui nourrissent l'actualité légitiment ce questionnement. Qu'il s'agisse du financement, de la santé, du débat schizophrénique sur les retraites, de l'enrayement de la précarité, de l'inquiétude sur la chute de la fécondité, pour ne citer que les plus exposés. Bonne nouvelle quand même, nulle sensibilité politique, économique ou sociale ne remet en cause son principe. Prôner la fin de la Sécu ne mobilise guère ! Donc, les coudées sont franches pour dire les choses.

Perçue dès l'origine comme une sorte de contrat républicain, profondément solidaire par nature, la Sécurité sociale demeure évidemment la conquête la plus essentielle de l'après-guerre, et bien au-delà. Elle imprègne tellement la vie quotidienne du pays que ses réalités s'amalgament avec celle d'un guichet public ouvert en permanence et sans limite. Les péripéties des LFSS illustrent cette mutation. La lecture, rebutante toutefois, des projets de loi organique de financement est un stigmate de nos excès parmi bien d'autres. Tout cela au risque d'ailleurs d'une double perte



Octobre 1945, le général de Gaulle, président du gouvernement provisoire, signe les ordonnances créatrices de la Sécurité sociale.
© Imperial War Museum



1967, Georges Pompidou, Premier ministre, publie les ordonnances instaurant le strict paritarisme de représentation dans les conseils des caisses de Sécurité sociale et confirme la séparation des risques entre quatre branches pour le régime général. (Cnamts, Cnaf, Cnav et Accoss).
© Giovanni Coruzzi / Bridgeman Images

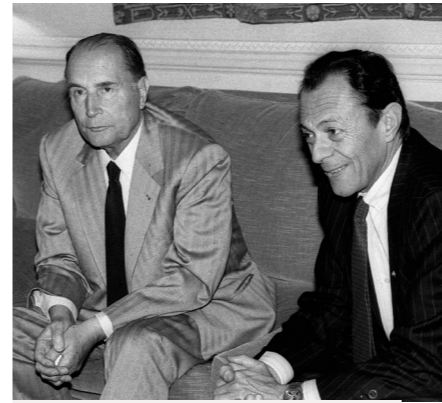
de sens sur une des ambitions premières de l'institution que doit être sa capacité à prévenir et anticiper les risques sociaux, professionnels et de la vie.

80 ans est l'âge de la transmission. Dans une société où la perte de repères est devenue monnaie courante, l'héritage social pensé et réfléchi ne va plus forcément de soi pour tout le monde. Parce qu'il n'est plus identifié comme un contrat de

la société avec elle-même, principe même de la responsabilité. Le combat incessant sur les valeurs et les réussites de l'institution ne saurait se départir d'un travail objectif sur ses insuffisances.

Certes, la Sécurité sociale est par définition un outil dont les contours mutent au gré des choix politiques du pays. Elle n'est pas figée dans ses ressorts, ses dynamiques. Elle s'adapte en permanence aux réalités et aux exigences de son temps.

Depuis plusieurs dizaines d'années, tout a changé. L'interpénétration entre des politiques publiques nationales et l'outil qu'est la Sécu est revendiquée et assumée par le politique. Ce dernier a clairement pris le pouvoir dans la sphère sociale. Deux césures majeures marquent cette mutation irréversible. La création de la CSG en 1990 illustrant la fin du faux semblant des assurances sociales. Idem en 1996 avec les ordonnances Juppé sur la prise de contrôle par l'État central des destinées stratégiques et économiques de l'institution. Mettant fin



Retour aux élections au suffrage universel des élus salariés des conseils de caisse en 1983 (cf les 110 propositions de François Mitterrand) et création de la CSG en 1990 par Michel Rocard.
© AGIP / Bridgeman Images

là aussi au faux semblant du paritarisme dans l'institution. Bon gré, mal gré, les réformes françaises confirment le mouvement général de la sécurité sociale en Europe tendant à l'universalisation et le contrôle de l'État. L'histoire de notre Sécurité sociale est un kaléidoscope des soubresauts permanents des relations sociales.

Au fil des pages à venir, nous aurons l'occasion d'évoquer bien des aspects sur les politiques nationales qu'incarne la sécurité sociale. Des propos critiques seront tenus. Est-il besoin de réitérer que l'attachement à cette formidable institution se conjugue avec un autre impératif, celui d'interroger l'efficacité de son action. Dans cette attente partagée, quelques citations percutantes méritent d'être promues.

■ Pascal Beau



1996, les ordonnances Juppé, Barrot et Gayraud instaurent la loi organique de financement (LFSS) et confirment la « prise en main » de l'État.
© Philippe Chagnon / Cocktail Santé

Prochain épisode : Sécu, des faux-semblants et des questions.

Ils ont dit!

« La France n'est pas un pays, mais une névrose permanente ».
Jean-Paul Sartre.

« La France est le seul pays au monde où le communisme a réussi ».
Mikaël Gorbatchev, Premier secrétaire du parti communiste de l'Union soviétique en 1991 lors d'un voyage officiel à Paris, reçu par François Mitterrand.

« L'ouverture d'esprit n'est pas une fracture du crâne ».
Pierre Desproges.

« Le futur appartient à ceux qui ont une longue mémoire ».
Friedrich Nietzsche.

« Les institutions ne valent que par l'esprit de ceux qui les animent ».
Rosa Luxembourg, Berlin 1917.

« Les Français arrivent tard à tout ! Mais enfin ils arrivent ».
Voltaire en 1765 dans une lettre au marquis de Chauvelin.

« L'inculture économique permet les rentes de l'imposture. Pour certains politiques et économistes, le meilleur moyen de traiter la question de la

dette est de l'ignorer ou d'en faire un fait naturel ».
Jean-Marc Daniel, économiste.

« Plus d'éducation économique permettrait aux citoyens de mieux contrôler leur avenir ».
Stefanie Stantcheva, professeur d'économie à Harvard, prix du meilleur jeune économiste en 2019.

« On peut améliorer les services publics du pays sans accroître les dépenses. Il faut simplifier et favoriser un meilleur management public ».
François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.

« Ce qui régit l'économie des recettes dans la santé est le principe de rareté des ressources par définition. Face à une demande également par principe illimitée. À ne pas confondre avec les besoins réels ».
Gilles Johanet, ancien directeur de la CNAM.

« Les médias amplifient les réalités négatives. Le lien entre experts et médias est rompu. Les élites du pays, politiques, intellectuelles, ne

travaillent plus ! ».
Jean Viard, sociologue.

« Les Français sont décentralisateurs, mais à la condition que la règle soit la même partout et pour tous ».
Allain Juppé, ancien premier ministre dans Le Point.

« Ce pays est étonnant. Je suis en charge de gérer la dette considérable de la Sécurité sociale et mon action ne fait l'objet quasiment d'aucun contrôle ».
Patrice Ract-Madoux, président de la Cades, colloque ESE dédié au PLFSS 2017 à l'Assemblée nationale, octobre 2016.

« La complaisance de certains médias envers le chant des casseroles et autres exhortations populistes pose la question de leur responsabilité dans le discrédit de la démocratie. Cela confine souvent à une "puérilocratie" dangereuse ».
Kamel Daoud, prix Goncourt 2024.

« L'État guichet qu'est devenu le pays est un modèle à bout de souffle dans une France qui a cessé de produire ».
Jérôme Fourquet dans le Figaro, 12 mai 2024.

© Wikipedia - Cocktail Santé

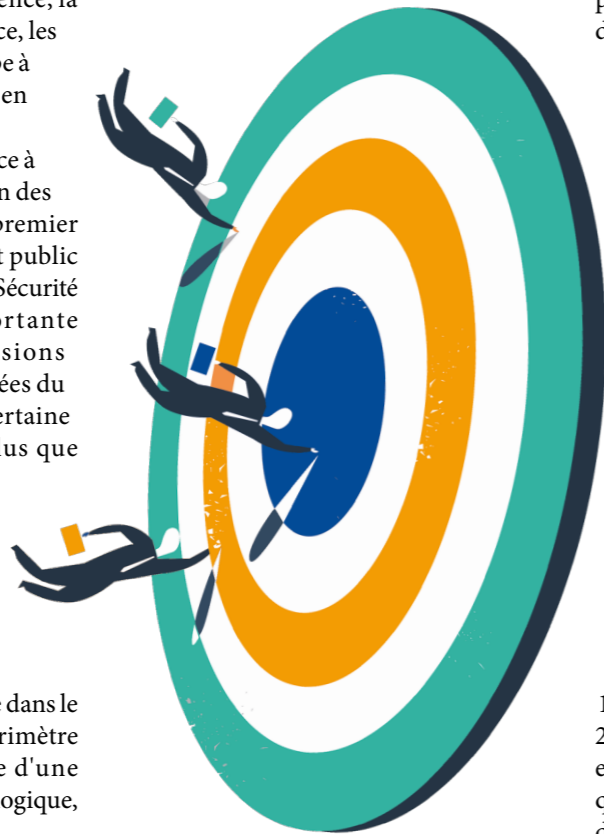
Succès, faux-semblants et questionnements

Toute création humaine n'est jamais parfaite en soi. La Sécurité sociale est de cette trempe ! D'où le besoin d'introspection. Ne serait-ce que pour tirer des leçons utiles de nos expériences. Au passage, un coup d'œil européen est utile. « *Accepter de se comparer rend intelligent* » disait le philosophe Alain. La réussite d'ensemble est là. Mais elle n'exonère pas de nos erreurs, des échecs qui demeurent donc des défis à surmonter. Perdurent aussi des faux semblants qui encombrer inutilement l'échange. Tout cela conduit à un impératif de questionnement.

C'est un peu la métaphore d'une pièce de monnaie lancée en l'air. À la retombée, côté pile, les réussites en l'occurrence, là on est plutôt satisfait. Mais côté face, les défauts perçus, c'est parfois la soupe à la grimace. L'envers de la médaille en quelque sorte.

Les progrès, les succès obtenus grâce à ce formidable outil de socialisation des risques de la vie sont légion. Au premier chef, citons l'apaisement du débat public national sur l'existence même de la Sécurité sociale. Une dimension importante dans un pays abreuvé de divisions idéologiques. Souvent déconnectées du réel. Ce consensus libère d'une certaine façon les échanges. D'autant plus que l'opinion réclame un État protecteur fort. En vrac, en ces temps troublés et incertains, elle aspire à raison à une Sécurité sociale généralisée, solidaire pour ses droits ainsi que son financement. On confère à l'institution une capacité illimitée dans le temps et l'espace d'étendre son périmètre (certains évoquent même l'idée d'une sécurité sociale alimentaire ou écologique, c'est dire...).

Notre organisation sociale est généreuse pour ses prestations (même si elle souffre parfois de dissymétrie), accessible au plus grand nombre, maillant largement les territoires géographiques et professionnels, dotée d'une gestion dont l'efficacité progresse. En complément du noyau



central, le pays, au fil du temps, a même adjoint une kyrielle de minima sociaux, de prestations annexes comme l'action sociale des collectivités territoriales, les avancées permises par les conventions collectives et l'engagement des entreprises au sens large en matière de prévoyance.

Un système stato-consumériste

Car notre « Sécu » est, au-delà des beaux principes, une énorme machine à prélever de l'argent par tous moyens pour le redistribuer. Pas loin de 1 000 Mds € affectés aux lois visant à notre protection sociale prise au sens large du terme. Tout ceci exclusivement dédié à quelques 68 millions de Français. Un record du monde évident.

Or, cela ne semble pas saturer le besoin de satiété du pays. Notre goût de la réglementation et de normes sur tout prolifère. À la clé, pas moins de 10 000 pages de codes et des règles. En 2000, peu avant l'élargissement de l'Union européenne à 27, nous avons calculé que la France détenait à elle seule 40 % de la réglementation sociale de l'entité communautaire. Les choses ne se sont certainement pas arrangées depuis... Bref, la Sécurité sociale française est une référence mondiale, tout simplement « La » référence tant ses atouts, ses atours sont enviés. Perdure parfois le sentiment d'un système stato-consumériste incontrôlé.

Faux semblants et défauts de perception

Las, les faux semblants pullulent et les interrogations persistent. Des affirmations en trompe-l'œil, on en trouve encore dans les propos et les postures.

Ainsi, tout se passe comme si le système pouvait être sans limites. Que toute demande est légitime en soi. Qu'à défaut de la satisfaire, ce ne peut qu'être la résultante d'une carence de moyens ou d'une vision comptable de sa conception. Qu'en conséquence, il est malsain moralement que la Sécu équilibre ses comptes. Autre billevesée, celles d'une institution forcément autonome face aux choix politiques de l'État. Même, le pape du paritarisme, André Bergeron, concepteur des régimes Arrco et Unedic, riait lorsqu'il entendait cette affirmation. Déjà en 1967, il évoquait le rôle incontournable de l'État dans la gouvernance des choses. En 1990, lors de la création de la CSG, avec l'action courageuse de Michel Rocard, combien de forces politiques et syndicales appuyèrent la démarche ? Autre mythe, la santé relève d'une assurance, un oxymore parfait ! Comme si l'accès aux soins pouvait être proportionné au montant d'une prime selon un principe de contributivité. Comme si l'asymétrie d'information et de comportement n'existait pas en santé. Comme si, encore et toujours, toute demande de soin valait un besoin objectif. Et ne parlons pas de la médecine prétendument libérale dans un système où le payeur public, l'Assurance Maladie sans oublier les Ocam (désormais sous tutelle étroite de l'État et de la Cnam) garantissent 93 % de la dépense présentée.

Autre faux semblant, y compris dans un domaine sensible, celui de l'indéniable dimension fiscale du financement. Y compris là où on l'escompte moins, comme les retraites. Où a priori la question de la contributivité donc un principe proche de l'assurance, s'impose. Sur les 400 Mds € de prestations vieillesse, un tiers des recettes provient de l'impôt au titre du paiement des pensions publiques, subventions et autres compensations budgétaires et démographiques. Bref, il faut faire litière de ces faux semblants qui encombrer parfois le débat public et professionnel pour aller à l'essentiel. Celui-ci prend la

forme d'un questionnement : celui de la pertinence, de la qualité de nos politiques publiques en matière de protection sociale.

Questionnements

« *Avons-nous réussi ?* » titrons-nous ce rapide inventaire à l'occasion des 80 ans de l'institution qui nous emmènera jusqu'à l'automne prochain. Prolongeant ainsi des interrogations déjà exprimées en mars 2012 et janvier 2019 lors de notre édition n° 1000 et lors de nos 30 ans. Un devoir d'irrévérence envers cette belle institution, la plus importante et délicate réussite de l'après-guerre sur le champ social et économique.

Pêle-mêle viennent immédiatement à l'esprit des sujets d'actualité.

Sur la nature du contrat qui lie la population avec une conception de la solidarité, nœud d'une sorte de contrat synallagmatique avec des droits certes mais aussi des devoirs. *Quid* de l'évitement des risques sociaux *via* une stratégie de prévention authentique (nous en sommes loin) ? De l'espérance de vie sans incapacité ? Du recul de la pauvreté ? De la solidité économique de l'institution dans la durée et sur sa compatibilité avec une économie moderne et efficace ? Quant à la gestion des risques, elle est clairement à parfaire. L'esquisse d'un bilan de parcours, 80 années après sa création, montre le chemin et les défis à entreprendre. Si une forme d'étiage semble atteinte sur les politiques familiales, la collecte des financements indispensables en dépit d'une complexité administrative inouïe et sans équivalent en Europe, rien n'est moins certain quant aux questions de santé, de vieillissement voire même de recul des précarités. Ce qui demeure l'essence même de l'institution.

Comme quoi, la Sécu demeure un chantier à ciel ouvert. Le besoin d'adaptation est certes permanent. Des réformes, il y en eut, il y en aura toujours. Elles puiseront leur légitimité dans l'éradication de nos handicaps. Ne serait-ce que pour assurer la perpétuité de l'institution.

■ Pascal Beau

Gilles Johanet
SÉCURITÉ SOCIALE : L'ÉCHEC ET LE DÉFI

Seuil

Des lectures toujours utiles

« *Sécurité sociale, l'échec et le défi* », Gilles Johanet, 1998 au Seuil

L'ancien directeur de la CNAMTS (désormais CNAM) pourfend dans son ouvrage ce qu'il nomme l'échec de l'Assurance Maladie, en dépit de la succession des plans de redressement. « *Échec structurel global, gaspillages, indifférence aux enjeux de la qualité des soins et inégalités croissantes* ». 27 années après ce réquisitoire, les choses n'ont guère changé...

« *Vive la protection sociale* », Bertrand Fragonard, 2012, chez Odile Jacob.

Ancien directeur de la CNAF et de l'Assurance Maladie. Une ode à l'institution Sécu où le haut fonctionnaire occupa de multiples responsabilités. Un plaidoyer pour l'existant, bien que devant être réformé pour maintenir sa maîtrise économique et son efficacité sociale. ■

BERTRAND FRAGONARD

Vive la protection sociale !

Odile Jacob

Prochain épisode :
Économie, emploi, la Sécu déstabilisée ?