



AVONS-NOUS RÉUSSI ?

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

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.



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 Acoass).

© Giovanni Coruzzi / Bridgeman Images

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 Luxembour, 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 "puénilocratie" 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

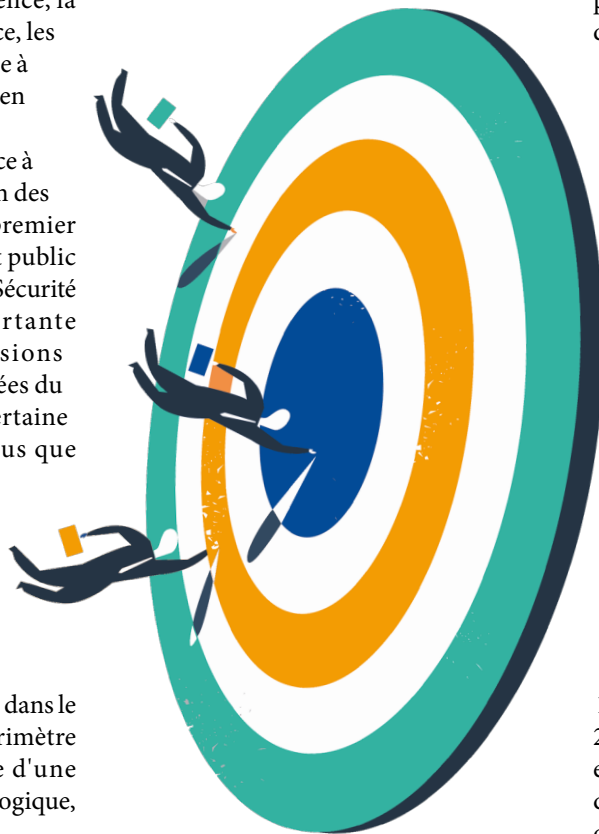
Succès, faux-semblants et questionnements

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. Perdre 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 encombrant parfois le débat public et professionnel pour aller à l'essentiel. Celui-ci prend la



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. ■



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

Prochain épisode :

Économie, emploi, la Sécu déstabilisée ?

Économie et Sécurité sociale, des relations tumultueuses

C'est un classique, pourtant négligé : pour avoir une bonne Sécu, il faut un bon emploi, de bons salaires et donc, une bonne économie. L'évidence même ! Et vice-versa pourrait-on dire. Une Sécurité sociale efficace et juste à maints égards facilite l'économie qui la nourrit. Reste que cette symbiose indispensable demeure un enjeu permanent depuis son origine. Explications.

Comment qualifier les relations entre l'économie française et la Sécurité sociale ? Les qualificatifs de tumultueuses, schizoéphrènes, d'égotistes, au regard de l'histoire sont recevables. Un clignotant parmi d'autres ? Sur les 80 années des comptes sociaux, à peine 15 ou 20 connaissent l'équilibre. C'est dire !

La croissance économique et l'emploi, moteur nourricier de la Sécurité sociale a, de tout temps, été un problème. À preuve les travaux récents sur le volume du travail et le taux d'emploi comparé entre la France et l'Allemagne. L'alignement du taux d'emploi des jeunes et des actifs âgés français sur celui de notre partenaire d'outre-Rhin, à structure salariale similaire, soit un ratio de 77 % (la France est à 68 %) apporterait quelques 100 Mds € annuels de recettes supplémentaires pour le budget de l'État et de la Sécurité sociale. Une manne conséquente qui ferait, presque, disparaître nos débats qui tiennent parfois de picrocholine sur les solutions à nos difficultés.

Jean Fourastié est bien mort

Tout étudiant en sciences économiques et sociales apprend de l'histoire du pays les fameuses « Trente glorieuses », admirablement décrites par l'économiste Jean Fourastié, les années joyeuses et même « giboyeuses » en termes de croissance des revenus et de productivité. La Sécurité sociale connût ainsi une période faste. L'Unedic, créée en 1958, vivait au calme ou presque. Les retraites étaient financées et même améliorées (loi Boulin de 1972). L'Assurance Maladie se généralisait. Les



Jean Fourastié

prestations familiales étaient généreuses. La croissance des prestations excédait celle du PIB. Certes, des insuffisances persistaient. Mais dans l'ensemble, l'étiage Sécu du pays était (il demeure mais à quel prix...) envié. Tout cela a pris fin il y a 50 ans. Et on ne reviendra pas en arrière !

1975 avec la crise pétrolière marque donc un tournant irréductible. Le chômage explose. Les ennuis deviennent structurels. Il faudra attendre Raymond Barre en 1978 pour les premiers plans emploi. La suite est connue mais oubliée. L'économie française amorce son décrochage. L'ouverture des marchés, la concurrence devenue inévitablement mondiale (pourquoi penser que les pays émergents ne le seraient jamais), une industrie devenant inadaptée faite d'un tissu local de PME plus ou moins artisanal et non organisé en filière, souvent de qualité ne peut résister face à ce qu'il faut appeler un tsunami économique.

Industrie mal-aimée, économie de marché tolérée...

Les relations entre les Français et l'économie restent plutôt compliquées, voire schizoéphrènes. En amont des multiples constats techniques et financiers, persiste une faible culture économique en dépit d'une information très accessible et surabondante. S'y ajoute une forme d'aversion envers des secteurs d'activités et des métiers du secondaire mal perçus, au contraire du tertiaire jugé plus noble. Un rejet global en fait de la nécessité que l'économie implique une prise de risque. À preuve, le patrimoine financier du pays est simultanément prolifique mais frileux dans



Ils ont dit

« L'ouverture croissante du pays à la globalisation économique combinée au maintien de notre généreux modèle social, dont le financement reposait sur le travail et la production, a plongé dans une situation très difficile de nombreuses filières industrielles exposées à la concurrence de rivaux étrangers bénéficiant d'un coût du travail nettement plus faible ».

Jérôme Fourquet, dans *Le Figaro*.



« Le marché politique ne porte plus sur les choix collectifs comme la production mais sur l'augmentation des moyens de la consommation individuelle. Existe désormais une césure entre producteurs et consommateurs. Les Français deviennent des stato-consuméristes en exigeant le toujours plus de l'État providence. Nous sommes dans une société de revendication permanente où chacun se pose comme victime du système ».

Marcel Gauchet, historien et sociologue. ■



ses modes de placement. Bref, on accepte du bout des lèvres une économie ouverte, de marché si ce n'est capitalistique. La France n'a jamais eu une fibre industrielle comparable à celles de l'Angleterre du 19^e siècle, de l'Allemagne évidemment et de l'Italie. Ces deux dernières nations portent une action exemplaire continue de puissances industrielles. L'Allemagne avec sa « *Mittelstand* » exportatrice, maillant bien le territoire, ce tissu d'ETI (entreprises de taille intermédiaire) articulées avec les grands groupes selon une logique très organisée de filières. L'inverse de la France où le chacun pour soi l'emporte. Le mépris des grands groupes pour leurs filiales et les PME est un classique national. L'Italie quant à elle entretient un tissu de TPE et PME supérieur de 40 % à celui de la France bien que son PIB soit inférieur de 30 %. Conséquence, nos amis italiens occupent la 4^e place mondiale de balance commerciale. L'écart entre les deux pays est sidéral. De l'ordre d'un taux d'emploi industriel double à celui de la France...

Politiques inefficaces

Tout se tient ! Nos handicaps perdurent. On peut citer une faible appétence pour l'innovation et le recours aux nouvelles technologies, les changements incessants de règles fiscales, sociales et l'accumulation primitive de normes pénalisant des acteurs déjà confrontés à une concurrence. L'économie française n'est plus attendue ! S'ajoute à cela des échecs comme celui du plan d'investissement pour les compétences de 15 Mds € récemment « saqué » par la Cour des comptes. Donc un handicap structurel sur la formation et la montée en gamme des qualifications. Un recul de la productivité inhérent à une



Nicolas Dufourcq, patron de la BPI (Banque publique d'investissement), a publié une somme d'analyses et de point de vue émanant de dirigeants politiques, hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise, économistes, syndicalistes, experts internationaux, sur le recul industriel de la France subi depuis 30 ans voire plus. Et les voies à emprunter pour un redressement national. Un ouvrage de référence, pédagogique et équilibré. ■

économie trop autocentrée sur le secteur tertiaire et la consommation courante. Les aides publiques à l'investissement, les aides sociales (plus de 100 Mds € par an), des politiques publiques dispersées et dépourvues de continuité, des effets d'aubaine comme le crédit impôt recherche profitant aux entreprises non prioritaires, tout cela donne une action d'État globalement inefficace.

La Sécu dans tout cela ?

Qui peut croire un instant que la protection sociale du pays, son État providence au sens large du concept avec ses services publics, sa Sécurité sociale à laquelle la population, à juste titre, est particulièrement attachée, n'est pas victime par cette accumulation de handicaps ? Peut-on garantir dans la durée un financement des besoins actuels et futurs sur une économie en perte structurelle de dynamisme, d'emplois qualifiés, de productivité, conditions *sine qua non* de valeur ajoutée en hausse ? La connexion nourricière naturelle entre l'économie réelle et le système social n'a fait que se distancier depuis une trentaine d'années. Qu'est-ce donc autre chose que la dette sociale (unique au monde) si ce n'est le constat de l'incapacité d'un pays et de ses acteurs à combler le fossé perpétuel entre des besoins sociaux à satisfaire et une économie qui produit peu et moins bien ? Paraphrasant Jean Jaurès, nous disons « qu'un peu d'économie éloigne de la Sécurité sociale, beaucoup y ramène » !

■ Pascal Beau

Prochain épisode : Sécurité sociale, la « crise financière » permanente !



AVONS-NOUS RÉUSSI ?

Financement, l'irresponsabilité nationale perpétuelle!

La Sécurité sociale, par-delà ses grandes valeurs comme la solidarité nationale et l'égalité des droits est aussi, d'abord peut-être, une quête économique permanente pour garantir l'effectivité de ses prestations. Une dimension prédominante s'agissant de la France. Au vu des crises perpétuelles de son financement depuis 1945. Un sujet tabou pourtant aux yeux de certains. Mais la question perdure au-delà de toute raison.

C'est entendu : la France n'est pas un pays de consensus économique et social (voir *ESE 1272*). C'est le moins que l'on puisse dire... Cette sorte de fracture perdure. Toutefois, si un bout de consensus existe, la Sécurité sociale en fait partie. Son principe n'est plus contesté. Fort heureusement. Pour autant, un divorce persiste sur les causes des crises de financement. Tout autant que les solutions. Les débats récurrents sur le PLFSS au Parlement en sont une preuve tangible.

La Sécurité sociale française voit souvent (trop) son histoire se confondre avec les plans dits de « rééquilibrage » des comptes. Des plans de financement, il y en eut donc. Une petite trentaine entre 1945 et 1996. Année de la réforme Juppé instaurant les PLFSS (projets de Loi organiques de financement de la Sécurité sociale), lesquels sont devenus constitutionnellement des plans annuels de financement.

Déficits, déficits!

Le déficit de la Sécu fait donc partie de nos vies. Celle de nos aïeux, les nôtres présentement et il est à craindre que les générations suivantes aient à supporter encore les conséquences de nos errements. Heureusement, cela n'a pas empêché des progrès considérables en matière de droits, de prestations et d'organisation.

Ce tableau d'acquis croise sur sa longue route des crises financières régulières. Un regard rétrospectif des comptes sur les 50 dernières années fait apparaître



« L'histoire de l'Assurance Maladie française est celle de ses plans de redressement financiers. Celui de Michel Durafour de 1975 jusqu'au plan Juppé de 1995. Pas moins de 12 plans financiers en 20 ans ! », disait peu avant son décès, **Michel Debré**, ancien premier ministre.



Premier ministre entre 1976 et 1981, **Raymond Barre** a toujours prêté une oreille attentive aux questions de sécurité sociale. C'est lui qui créa en 1979 la CCSS (Commission des comptes de la Sécurité sociale). De même, il tenta vainement d'instaurer le principe d'une enveloppe globale votée par le parlement pour maîtriser les dépenses de santé.

parfois des situations aberrantes comme des excédents de la branche AT-MP supérieurs à ceux de l'Assurance Maladie. Et ne parlons pas des excédents de la CNAF qui, souvent permirent l'équilibre comptable du régime général. Masquant alors une sorte de « kidnapping » d'une fraction de leurs recettes pour compenser les besoins des autres domaines ?

La quête des données entre les années 1945 et 1970 n'est guère aisée faute de documents solides et constants. Toutefois, à titre indicatif, le rapport Grandval, ministre des Affaires sociales du général de Gaulle, de 1958 à 1962, confirme l'existence de déficits sur quatre des cinq exercices. Sans l'ombre d'un risque majeur, on peut affirmer que sur les 80 années d'existence depuis les fameuses ordonnances d'octobre 1945, près des deux tiers du temps de vie furent défécitaires...

La France entretient ainsi un rapport « compliqué » avec l'argent public dans le domaine social. Il suffit pour s'en convaincre de se replonger dans les archives sociales de l'INA (Institut national de l'audiovisuel). Les tensions originelles perdurent. Sous d'autres formes certes, la virulence des points de vue s'étiolent un peu peut-être. Mais de pesants clivages idéologiques persistent. L'acculturation des acteurs sur cette question étonne toujours. L'opinion publique semble indifférente sur ce sujet hormis la crainte d'un recul des droits acquis. Bien que non financés dans la durée. Dernier fait en date, les plans Ségur sur les hôpitaux, le médico-social et le

Cumul d'années de déficits du régime général entre 1980 et 2025 selon les branches

BRANCHE	ANNÉES NÉGATIVES	ANNÉES POSITIVES
CNAM	40	6
AT-MP	16	30
CNAF	17	29
CNAV	32	14
TOTAL RÉGIME GÉNÉRAL	37	9

Source : Ministères Finances et Santé, CCSS, LFSS.

numérique, tout comme les importantes revalorisations des honoraires des professions de santé, certainement légitimes, mais non financées...

Curieusement, l'actualité le confirme, tous les regards se portent sur le dossier des retraites. Certes celui-ci étale ses enjeux sur le très long terme... mais pas un mot ou presque sur l'état économique de l'Assurance Maladie. Et ses 400 Mds € de déficits cumulés depuis 1986, amortis par la Cades. Une anecdote pour sourire en ces temps soucieux. Revenant en 1996 une délégation de directeurs de caisses maladie allemandes (les caisses locales appelées AOK), nos interlocuteurs d'outre-Rhin ne parvenaient pas à comprendre la pertinence de la création de la Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale). Les chiffres d'alors (quelques 130 Mds € de déficits cumulés; près de 400 aujourd'hui) les ont rendus perplexes sur notre relation et notre gestion des deniers publics... comment leur donner tort? Selon le rapport de la mission parlementaire sur la Cades de juillet 2024, fin 2033, en supposant le déficit éteint enfin, le montant total cumulé des intérêts de la dette sociale dépasserait largement le seuil des 90 Mds €. Soit le PIB annuel de la Croatie pour se projeter un peu.

La faute à qui?

En 2012, à l'occasion du N°1000 d'ESE, nous parlions de faute morale quant à cette pratique d'une dette sociale toujours croissante. Morale parce que les jeunes générations sont appelées à la rescousse pour payer la dette. Une faute politique, économique et sociale aussi car les plus

défavorisés sont toujours perdants dans ce fatras économique. Les péripéties de la LFSS 2025 (6 mois pour accoucher d'un quasi non-texte) le démontrent pleinement.

À qui la faute alors? La gauche politique et syndicale dénonce les méfaits de l'économie de marché (le capitalisme pour les sphères les plus radicales), les cadeaux octroyés aux riches, les mécanismes d'évasion socio-fiscale, les privilèges d'avantages, l'Europe (bien que cette dernière n'y soit pour rien ou presque), les exonérations de cotisations excessives, les charges indues, les errements de la médecine libérale, les carences du recours aux prestations, etc. À droite de l'échiquier politique, parfois au centre, côté patronal aussi, des experts économiques qui multiplient les alertes, on regrette le poids des charges sociales sur l'économie et l'emploi (souvent à juste titre vu la perte de compétitivité globale de l'économie), les excès de générosité du système (les soins gratuits, l'AME et les départs précoces en retraite), le coût des « vieux » (20 % de la population mais 45 % des dépenses) et des retraités, la mauvaise gestion des hôpitaux, l'excès de bureaucratie, l'immigration (quitte à entretenir des fantasmes), la fraude sociale (les projections fantasmagoriques là aussi), les mauvais comportements des bénéficiaires, parfois l'Europe (décidément!), etc.

Ainsi va la France Sécu depuis 80 ans. Toute solution réclame un consensus sur les courses et la crise. Pas acquis!

■ Pascal Beau

À retenir



► Pierre Bérégovoy, ministre des Affaires sociales de 1982 à 1984 instaura en 1983 le premier débat parlementaire annuel (sans vote) sur la Sécurité sociale.



► 1985, dernière année où la CNAM connût une situation équilibrée de ses comptes. Cela fait donc 41 ans qu'elle se trouve en déficit officiel... un record!



► Martine Aubry, ministre des Affaires sociales (Emploi et Sécurité sociale) fut la dernière ministre ayant connu et permis entre 1999 et 2001 un petit équilibre des comptes du régime général.

Prochain épisode :

Financement (2), les vraies questions.

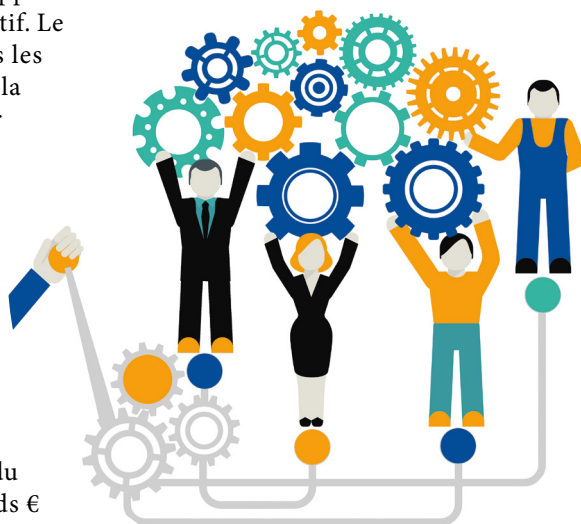
Financement : un système ubuesque

Dans nos pages précédentes (cf. ESE 1274 du 7 mars), fut mise en exergue la récurrence des déficits de la Sécurité sociale du pays depuis l'origine du système, ou presque. Dans cette seconde partie sur le financement, des éclairages complémentaires sont indispensables pour préciser le propos et l'analyse.

C'est entendu la France sociale entretient, on ne cesse de le répéter, un rapport schizophrène avec l'argent collectif. Le « toujours plus » supprime dans les discours politiques le courage de la raison. Tout cela conduit à se poser certaines questions.

Le « toujours plus » de prestations sociales ?

En 1950, les dépenses de protection sociale pesaient 12 % du PIB. En 1959 (date des premières statistiques consolidées), le chiffre était de 15 %. 65 ans plus tard, en 2023 (dernier état fiable), c'était 34 % du PIB. Soit un montant de 956 Mds € dont la part Sécurité sociale au sens strict était de 610 Mds €, un petit deux-tiers de l'ensemble. Ces chiffres énormes placent la France comme championne d'Europe, voire du monde, à égalité avec des « petites » nations du nord de l'UE. Sur les 80 années d'histoire de la Sécu,



Le financement de la Sécurité sociale devient kafkaïen

nos prestations ont ainsi cru près de 3 fois plus vite que celle du PIB. Il aura fallu attendre les années 1990 pour voir la politique économique tenter de restreindre la dynamique des prestations sociales en la liant, plus ou moins, à celle du PIB en valeur.

Maîtrise des risques

En filigrane du propos précédent, la question du « faut-il aller plus loin ? » est posée. Et si oui, dans quel domaine et sur quels critères ? La santé, la retraite, la famille, la lutte contre les précarités, la perte d'autonomie ? Tout cela ou selon des besoins spécifiques et étayés ? Ne faudrait-il pas procéder aussi à une sorte de révision des « services votés », un vrai inventaire de ce que faisons ? De plus, tradition oblige, mettre fin à la fuite en avant que constituent les dépenses nouvelles non financées ou même, oublier les économies promises ? Ainsi l'État n'a pas prévu de financement nouveau pour les plans Ségur, légitimes au

Le rendez-vous raté de François Hollande

Peu avant son élection en 2012, François Hollande projetait de fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG, dans le cadre d'une grande réforme fiscale. En vue d'une plus grande justice sociale et d'un contrôle élargi des finances. Un projet néanmoins jugé dantesque aux yeux des spécialistes. Quelques-uns (cf. le rapport Migaud alors à la Cour des comptes), dont l'auteur de ces lignes, ont suggéré alors un projet moindre : celui de fiscaliser la CSG (ne plus la rendre déductible du revenu imposable) quitte à accroître la part des revenus financiers et autres que ceux du travail, pour financer les risques sociaux relevant clairement de la solidarité nationale comme les prestations en nature de l'Assurance Maladie, les prestations familiales, du FSV (déjà le cas), etc. Une assiette de ressources large et une progressivité réelle, mais modérée du prélèvement. Tout cela tomba dans les nimbes de l'histoire. Le sujet demeure quant à lui d'actualité. ■



demeurant. Cela fut renvoyé sur le déficit de la Cnam, mais surtout sur la dette sociale. Déraisonnable tout cela...

Plus largement, peut-on aussi aborder la question du financement en la déconnectant d'une maîtrise d'ensemble des risques sociaux comme l'organisation, la gestion du périmètre, l'efficience de leur pilotage et des prestations ?

Cotisations sociales, une erreur historique ?

Déjà peu tournée vers l'industrie, l'économie française est devenue une puissante économie tertiaire. Au risque de retards dans l'innovation de production. Le pays tarde toujours à adapter la nature des prélèvements sociaux à cette réalité stratégique. En clair, le poids des cotisations sociales sur les salaires a détruit structurellement de l'emploi. Tant pour l'appétence des employeurs au recrutement que pour l'écart croissant entre le brut et le net du salaire. Dans une économie de services, couplée à une faible productivité, une mécanique de prélèvements trop assise sur les salaires est mortifère. À preuve, la quasi-stagnation des bas salaires. 2,4 millions de salariés au Smic, un niveau de salaire médian inférieur au salaire moyen, etc. « *Nous taxons le travail 9 fois plus que l'héritage, 2 fois plus que les retraites, 1,5 fois que l'investissement* », déplore l'économiste Antoine Foucher. Les faits sont têtus.

Fiscalité sociale, la folie nationale

90 % des recettes de la Sécu étaient prises sur l'emploi et le salaire en 1959, encore 80 % en 1975. Désormais, la part des cotisations sociales dépasse à peine les 50 %. Le reste renvoie aux ITAF (Impôts et taxes affectées). Les subventions publiques occupent le reste. Si la montée de la fiscalisation du financement répond à des évidences économiques et sociales, convient-il de se féliciter sur la manière dont les choses s'organisent ?

Prenons déjà la question du charivari des niches fiscales et sociales. Pas moins de 470 niches, dont 50 en gros pour le périmètre Sécu, avec un coût de près de 100 Mds € annuels. Sur les 17,4 millions de salariés du privé, 93 % d'entre eux (soit 16,2 millions de personnes) bénéficient à des degrés divers d'exonérations de cotisations sociales amorcées par Édouard Balladur en 1993. S'ajoute à cela,



Les niches sociales, un « truc de fou » !



Ce qu'Emmanuel Macron avait dit...

Emmanuel Macron, explique son choix en 2018 de substituer la CSG aux cotisations salariales pour le chômage :

« *Cette réforme transforme la philosophie même de notre solidarité qui est de moins en moins une assurance individuelle assortie en un droit de tirage... l'assurance chômage n'est plus du tout ainsi financée par les cotisations des salariés, mais par celle des employeurs et la CSG. Il faut en tirer les conséquences. Il n'y a plus un droit au chômage au sens classique du terme. Il y a désormais un droit offert par la société, mais sur lequel on n'est pas garanti à titre individuel puisque ce sont tous les contribuables qui l'ont payé. On passe ainsi d'un système contributif à un vrai système de solidarité nationale* ». CQFD. ■

la complexité de la réglementation, elle-même changeante constamment, portant sur plusieurs centaines de situations à maîtriser. Quitte à tomber dans un piège infernal comme celui de l'effet trappe des allègements de charges qui smicardise près de 10 millions de salariés. Une situation qui débouche sur l'absurdité d'entendre des DRH expliquer qu'une hausse de 100 € du salaire net coûte à l'employeur le triple parce que le nouveau salaire « *sort des clous du barème de l'allègement* » !

Tous les rapports s'avouent plutôt impuissants face à ce labyrinthe kafkaïen. Il faut participer aux réunions préparatoires du PLFSS pour se rendre compte de l'épouvantable écheveau qu'est devenu le financement de notre Sécu.

Inégalités et perte de sens

À croire que le système échappe complètement à ses géniteurs. À croire aussi que l'État, largement responsable de ce chaos réglementaire, y trouve son compte au titre du contrôle général des finances sociales, laissant l'opinion dans la confusion sur les réalités.

Non seulement nous échouons à équilibrer les comptes, mais nous entretenons aussi de multiples inégalités et incongruités. Quelques exemples parmi cent ! Est-ce logique que les prestations familiales reposent sur des cotisations d'entreprise ? Que les niches sociales favorisent des effets d'aubaine inacceptables entre acteurs économiques exposés ou protégés de la concurrence ? Que les salariés des grandes entreprises et les rémunérations élevées bénéficient de compléments salariaux permis par des exonérations pas forcément équitables et justifiées ? Que les taux de CSG-CRDS divergent selon les CSP des contribuables ? Au final existent des voies d'action pour améliorer significativement l'état des lieux. Mais il faudra, là aussi comme sur les autres défis, une vision, du courage et de continuité dans l'action.

■ Pascal Beau

Prochain épisode :

Santé, les conséquences de l'inorganisation de l'offre de soins.

Sécurité sociale et inégalités, encore du chemin...

Parmi les paradoxes de la Sécurité sociale, celui des inégalités n'est pas le moindre. Conçu à juste titre comme un moteur de réduction des inégalités sociales, le fonctionnement de l'institution peut aussi, hélas, en générer de nouvelles. Explications.

Le principe majeur de la Sécurité sociale est la solidarité nationale. Entre les biens portants et les malades, entre les actifs et les inactifs, entre les favorisés et les défavorisés, etc. D'où la création et le développement d'une énorme « machine » à prélever et à redistribuer. De ce point de vue, la France, rapportée à sa richesse nationale, détient un « pompon » (cf. nos éditions précédentes). Mais cela permet-il d'annihiler les inégalités, voire même de ne pas en créer ?



Forte solidarité et redistribution nationale

Des chiffres ci-dessous confirment la dimension fortement redistributrice des services publics au sens large :

- L'écart de revenus entre les 10 % des ménages les plus défavorisés et les 10 % les plus aisés, de 8,2 avant la « redistribution » (État, S.S. et autres), diminuée à 4,5 au final.
- Les prestations sociales non contri-

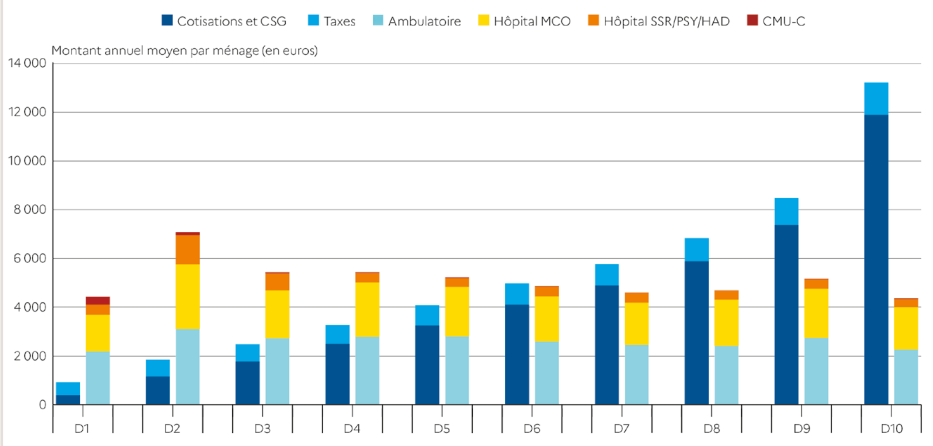
butives entrent pour 40 % du revenu des ménages pauvres.

- Le mécanisme de redistribution diminue de 37 % le taux de pauvreté (de 22 % à 14 %).
 - 70 % des ménages sont « bénéficiaires nets » du rapport entre prélèvements obligatoires et aides publiques sous toutes leurs formes.
- S'agissant de l'Assurance Maladie « publique », second poste de dépenses de protection sociale après les retraites

(environ 270 Mds € en 2025), sa forte contribution à la réduction des inégalités est reconnue (cf. graphique ci-contre). On retrouve la même portée avec les prestations familiales, particulièrement en pointe avec pas moins de 45 % des 20 prestations versées sous condition de ressources. Côté Assurance Vieillesse, le régime se veut d'abord contributif. Avec un lien direct entre cotisations et allocations. Le régime est cependant solidaire à maints égards (droits gratuits).

Davantage de prestations maladie pour les ménages modestes

(Financement et prestations de l'assurance maladie obligatoire selon le niveau de vie. Source : DREES)



Inégalités quand même ?

Comme toute grande institution, au fil des ans et des multiples aménagements circonstanciels, la Sécurité sociale française recèle des inégalités. Qui affaiblissent un peu son efficacité sociale. Bien que non responsable des inégalités de vie, de territoires, de parcours professionnel, en amont de son intervention, elle peine à anticiper et corriger les risques sociaux. Plusieurs aspects « inégalitaires » méritent d'être relevés.

► Financement

Nous eûmes l'occasion de pointer avec force le côté délétère des déficits. Dont la première

conséquence est d'affaiblir la capacité d'investissement de la S.S. Et d'alimenter parfois des décisions de recul des prises en charge voire de moindres indexations des prestations en espèces. La dette sociale est malsaine en soi et frappe surtout les plus défavorisés.

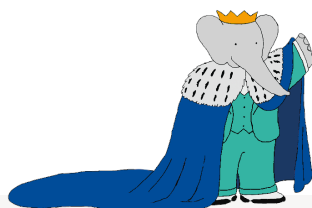
En second, l'égalité devant le prélèvement n'est pas toujours garantie. Pourquoi à revenu égal, tous les bénéficiaires ne sont-ils pas logés à la même enseigne (retraités, titulaires des prestations en espèces) ? Idem pour le maquis des allègements de charges sociales (une aubaine pour les DRH et les experts-comptables pointus) ainsi que les compléments de revenus détaxés qui profitent aux catégories socioprofessionnelles actives dans des entreprises de bonne taille. On peut joindre à ces constats la question des fraudes sociales. Fraudes aux cotisations avec le travail dissimulé, l'optimisation des mécanismes d'évasion socio-fiscale, et évidemment celles aux prestations qu'elles soient maladie, vieillesse ou famille. De manière indirecte, ces fraudes pénalisent la stabilité économique et sociale de l'institution.

► Assurance vieillesse

Difficile de ne pas mentionner les nombreux travaux sur les majorations familiales entre le public et le privé), les pensions de réversion, le calcul des droits ouverts, bien que mieux harmonisés au fil des réformes. Tout cela génère encore des inégalités de situation. Des avantages particuliers permis par des régimes dérogatoires au droit commun perdurent (cas de certains régimes spéciaux) au-delà du raisonnable. Plus largement, bien qu'oublié dans les analyses, le modèle économétrique appelé autrefois BABAR (Balayage automatique des bilans actualisés de retraite) illustrant les écarts d'avantages vieillesse selon l'espérance de vie selon la CSP des allocataires (cf. encadré).

► Assurance Maladie

Les inégalités persistent dans la branche Maladie. Elles sont souvent exogènes à la nomenclature des droits. Citons parmi d'autres situations subies, le non-recours au soin, l'absence de tiers-payant intégral en médecine de ville facteur d'encombrement des urgences hospitalières, les pénuries de professionnels (médecins en tête), le cloisonnement des prises en charge, les carences de qualité et de pertinence des soins. La question du reste à charge (RAC) des frais médicaux perdure pour les plus



BABAR* et les inégalités de retraite

Il y a 30 ans, les économistes de l'Insee, avaient modélisé la question des inégalités de retraite entre les catégories socioprofessionnelles. En clair, il s'agissait de montrer l'impact des écarts entre cotisations vieillesse versées et durée de pension selon les CSP des bénéficiaires. De la sorte, l'on faisait ressortir vu les différences d'espérance de vie après 65 ans, quelles CSP « profitaient » du système de répartition et quelles autres CSP perdaient. La règle de calcul était de comparer les rapports de P (prestations vieillesse) sur C (cotisations versées tout au long de la carrière). Évidemment, les cadres, professions libérales voyaient leurs ratios positifs. *A contrario*, pour les ouvriers, employés, c'était l'inverse. Autrement dit, en dépit d'un beau principe de solidarité, le résultat du système n'était pas forcément égalitaire. Est-ce toutefois au mécanisme de financement des pensions vieillesse de traiter cette dimension du problème ? D'autant que les écarts d'espérance de vie se sont un peu réduits, fort heureusement. En Europe, consciente de cette inégalité, la Suède a modifié son organisation de retraite en instaurant des comptes notionnels par génération de pensionnés. Avec des résultats mitigés aux dires des syndicats. ■

* Balayage automatique des bilans actualisés de retraite

défavorisés (cas des jeunes et des précaires). La question des ALD (affections de longue durée), souvent évoquée, mais jamais traitée sur le fond des choix, mérite d'être mentionnée. Pourquoi ne pas repenser un système non maîtrisé qui masque une inégalité de situation qui aboutit parfois à ce qu'un smicard subisse un RAC très supérieur à un cadre doté d'une excellente complémentaire santé. La piste d'un bouclier sanitaire plus égalitaire semble désespérément oubliée. Nonobstant le coût de la complémentaire santé sur le revenu pour des personnes à faible pouvoir d'achat et des retraités. Cela produit une situation de dégressivité du coût de la complémentaire sur l'échelle des revenus. Le contraire de la Sécu...

Sécu, archipel informationnel et territorial

Tout système social complexe, centralisé, produit aussi des inégalités. La France n'y échappe pas. Plusieurs enquêtes confirment l'écart de compréhension des procédures et autres protocoles insérés dans les sites des régimes avec l'accessibilité des personnes en matière d'information. Les progrès fantastiques en matière de numérique ont leur pendant négatif pour les bénéficiaires peu accoutumés aux langages nouveaux, éloignés qu'ils sont d'une culture type « novlangue ». Il suffit pour s'en convaincre de fréquenter les accueils des caisses et autres maisons France service pour appréhender ces fractures sociales. Existe bel et bien deux France, la première bien intégrée et la seconde parfois en difficultés d'accès aux droits. Une césure générationnelle peut-être, mais pas seulement. La Sécurité sociale détient, à son corps défendant certes, une part de responsabilité sur ce que d'aucuns appellent l'archipel national, économique et social.

Les solutions à ces manquements sont en creux des constats. Point n'est besoin de grandes réformes comme on se plaît à le penser. Mais un travail précis et constant, accompagné de quelques mesures organisationnelles serait le bienvenu pour réduire les inégalités dues aux dysfonctionnements de l'institution.

■ Pascal Beau

Prochain épisode :

Retraites : encore à faire !