

Protection sociale 1945-1995... Le sens des luttes.

De la démocratie avant toute chose.

Le système de protection sociale mis en place à la Libération est fondé sur des principes essentiels : gestion démocratique, répartition, solidarité, égalité d'accès et vocation à l'universalité.

Ces principes marquent le recul de la notion d'assistance, ils débordent également la conception de simple assurance.

Ces fondements sont inscrits dès l'origine dans les institutions et les modes de fonctionnement voulus par les créateurs de la Sécurité sociale moderne.

Cependant, la volonté forgée dans les luttes contre le nazisme s'est heurtée dès l'origine aux réticences de groupes d'intérêts : patronat principalement, mais aussi les cadres de la CGC, la mutualité française, les professions non salariées et les salariés de certaines corporations qui auraient vu leur situation dégradée dans un régime unique.

Le résultat a permis néanmoins la constitution du régime général des travailleurs salariés mais des attaques incessantes ont entraîné des reculs et des compromis tant dans les prestations que la gestion démocratique de 1945 à nos jours.

La gestion démocratique par les salariés était la pierre angulaire qui devait permettre la consolidation et la construction d'un système dynamique où le principe de solidarité accompagnerait la reconstruction du pays autour d'une place décisive faite à l'homme, sa famille, sa santé, sa sécurité devant le vieillissement. Tout au long de la période, le patronat a poussé au démantèlement du régime, à l'éclatement et à la division des institutions, à l'étatisation d'un noyau minimal, avec pour corolaire, la pri-

vatation des branches rendues rentables du «marché de l'angoisse», de la peur du lendemain.

DES L'ORIGINE, UN PATRONAT RÉTICENT.

Le patronat français n'a jamais accepté l'idée d'être dépossédé d'une partie de la maîtrise de la force de travail des salariés. Sa volonté autocratique veut s'ancrer tous azimuts tant dans l'entreprise qu'au dehors.

S'appuyant sur les cadres de la CGC et profitant de la faiblesse de la CGT dans ces catégories, il obtient que les élargissements de la couverture obligatoire (régime complémentaire de retraite de cadres) se fassent en dehors de la Sécurité sociale dans un cadre paritaire où le face à face avec la CGC lui laisse les coudées franches.

Il combat le principe d'unicité, se prononce pour la séparation des risques et contre les élections.

Les trois ordonnances du 22 février et des 4 et 29 octobre 1945 qui instituent la «Sécurité sociale» pour les travailleurs salariés prévoient des possibilités d'extension et d'harmonisation à des catégories nouvelles.

La loi du 22 mai 1946 prévoit la généralisation à tous les français résidant sur le territoire dans un régime unique et général. Artisans, commerçants, professions libérales, agriculteurs, refusent et créent des régimes autonomes. Les écarts des dynamismes démographiques conduiront à une unification financière au travers du mécanisme complexe des compensations.

La loi du 30 octobre 1946 fixera le principe des modalités d'élections qui se dérouleront en 1947, 1950, 1955, 1962. La gestion des caisses sera confiée à des conseils composés de 2/3 de représentants des salariés pour

1/3 de ceux des entreprises.

La rôle dynamique de la CGT à l'origine (Ambroise Croizat, Georges Buisson...) sera rapidement battu en brèche dans la montée du climat de «guerre froide» avec la scission de FO. Des mesures gouvernementales (décrets du 12 mai 1960) affaiblissent le rôle des conseils au profit du Ministère et des directeurs des caisses désormais nommés.

Le patronat obtient par les ordonnances du 21 août 1967 la mise en place du paritarisme et la suppression des élections qui lui permettent de marginaliser la CGT. Alors qu'elle obtient 44,3% des suffrages pour les CPAM et 48,55% pour les CAF, sa représentativité est réduite à 17 %.

La marche à l'éclatement est engagée. Trois caisses nationales (Maladie, Retraite, Famille) sont mises en place. Elles sont autonomes, de droit public, et leurs directions nommées par le Ministère de tutelle. La marge d'intervention des salariés se trouve encore réduite par la division syndicale. Les prestations sont réduites.

1982 - 1995. L'ESPOIR DÉÇU.

La loi du 17 décembre 1982 rétablit le principe des élections qui devaient se tenir tous les 6 ans. Une seule sera organisée en 1983. La majorité retrouvée pour les syndicats dans les conseils d'administration (3/5 d'élus contre 2/5 de nommés par le patronat) ne permettra pas de repousser les ferments de la division.

La CGT sera écartée de la présidence de la quasi totalité des institutions sociales. Cet ostracisme renforcera sa propension à une attitude essentiellement protestataire. Sa capacité à organiser de puissantes mobilisations pour la défense de la Sécurité sociale permettra cependant de ralentir

tir les attaques frontales.

Le patronat appuyé par des gouvernements socialistes ou de droite, convaincus de la nécessité de politiques d'austérité, renforcera les cotisations des salariés et rognera sur les prestations de façon continue.

C'est l'application de la méthode théorisée par Alain MINC «... des modifications trop ambitieuses sont pour l'instant impossibles. Il faut donc les diluer dans le temps, de façon irréversible. De là l'idée de recourir à des lois qui fixent, à terme de cinq ou dix ans, le point d'arrivée d'une réforme et étalent sur cette période la transition entre l'ancien et le nouveau système»(1)'

Pour préparer la mise en place de cette philosophie, le rôle et la place des représentants des salariés dans les instances de gestion de la Sécurité sociale ont été réduits. Une loi du 28 novembre 1990 modifie celle de 1982 et reporte les élections. La CGT continue d'être écartée des postes de responsabilité. Devant l'attachement des salariés à leur Sécurité sociale, le gouvernement renonce au débat avec les assurés au travers d'un processus électoral. Il craint que sa politique soit sanctionnée sur le terrain social.

La droite, de retour, n'aura qu'à faire son marché dans les mesures préparées par les gouvernements socialistes qui l'ont précédée. Ce sont les mesures du Livre blanc de Michel ROCARD qui seront mises en oeuvre pour les retraites en juillet 1993.

QUE RESTE T-IL DE NOS GESTIONS ?

L'instauration de la CSG, la marche à l'exonération des entreprises des cotisations familiales indiquent clairement les choix de fiscalité des recettes qui nient en tant que telle la gestion par les représentants des salariés.

En effet, c'est en principe le Parlement qui consent l'impôt.

On peut se demander si ces derniers avatars ne participent pas d'une logique mise en route de longue date et inscrite dans la réforme du code de la Sécurité sociale de 1985 qui donne au gouvernement la possibilité de décider par simple décret dans les domaines essentiels :

- revalorisation des pensions, allo-

cations, prestations...

- niveau de remboursement des médicaments, forfait hospitalier,

- encadrement des accord conventionnels dans des limites budgétaires étroites,

- allégement et exonérations patronales,

- CSG, augmentations de cotisations.

La tutelle du gouvernement est omniprésente. Elle se renforce au travers d'un fonds de solidarité qu'il gère directement.

Dans ce contexte où les marges de choix et de manoeuvres sont particulièrement réduites pour les représentants des salariés, la menace d'étatisation ne serait pas enrayée par un contrôle parlementaire renforcé, si le rôle des représentants des salariés n'était pas très fortement revalorisé. L'essentiel de l'étatisation est déjà réalisée au travers de l'omniprésence gouvernementale. D'autre part, le Parlement risquerait fort d'être également dupe. Alors que son propre régime social est obscur au point de s'attirer régulièrement des remontrances de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale, il risque d'hériter de la même chimère qu'en matière de budget de l'Etat pour lequel son rôle est déjà singulièrement restreint.

Enfin, il ne paraît pas empressé d'endosser les mesures impopulaires qui découlent de la logique actuelle.

Ainsi le rôle de «bouc-émissaires» des gestionnaires salariés risque d'être prorogé quelques temps encore.

POUR UN RENOUVEAU DÉMOCRATIQUE.

L'afflux de «médecins - rapporteurs» au chevet de la Sécurité sociale n'est pas bon signe ! Du rapport au Parlement de l'automne 1994 en passant par le rapport du Commissaire Général au Plan Mr De Fourcauld, ou le Livre blanc de R. Soubie, il n'est question que d'alléger les coûts sociaux, augmenter la CSG, rationner les dépenses... De savants discours habillent la volonté d'achever le dépeçage d'un système qui fut conçu pour être unitaire et général. Déjà les financiers se disputent les dépouilles.

La défense du système ne peut se

concevoir, pour être efficace, comme un blocage du système en l'état. Le processus de «casse» est trop avancé. La force du mouvement de régression conduit à une accumulation de déficits qui croissent à la vitesse du chômage. On ne saurait retrouver l'âge d'or perdu des premières années d'après guerre. Des solutions radicalement nouvelles sont à concevoir et à imposer par les luttes. Les nouvelles propositions de financement qui favorisent une relance de la croissance des biens et services utiles et de l'emploi contre le «cancer financier» sont essentielles. Pour pouvoir être mises en oeuvre elles doivent pouvoir s'appuyer sur une mobilisation unitaire qui préfigurerait une capacité de gestion retrouvée des représentants des salariés.

On peut essayer de trouver quelques pistes soumises au débat des salariés pour leur permettre de se réapproprier les fondements d'une Sécurité sociale dont ils voudront reconquérir la maîtrise.

RECONSTRUIRE L'UNITÉ DE NOTRE SYSTEME.

Nous ne devons pas laisser éclater et séparer les fonctions dites assurantielles (contributions) et les fonctions dites de redistribution (solidarité). Les deux s'imbriquent étroitement, que ce soit en matière de santé, de retraite, de famille et d'emploi.

S'il est concevable de viser l'universalité du système de protection sociale, cela ne signifie pas qu'il faille abandonner toute dimension professionnelle. Remettre l'ensemble à l'Etat et à son budget ou à l'initiative privée, ce serait libérer le patronat de sa responsabilité financière et accélérer le transfert sur les contribuables, c'est-à-dire les salariés.

Nous avons à prolonger nos réflexions sur un nouvel équilibre, entre dimension professionnelle, égalité et universalité des droits : la défense du principe de répartition contre la substitution progressive qui s'opère au profit de la capitalisation (individuelle ou collective).

Nos propositions ne s'opposent pas aux besoins individuels d'épargne ou de prévoyance, mais conduisent à des choix pour que cette aspiration ne

réduise pas les droits existants et serve à des productions efficaces satisfaisant les besoins et créant des emplois.

**PROMOUVOIR
UN SYSTEME DE
PROTECTION SOCIALE
POUR TOUS
ET AVEC TOUS.**

La CGT dans une contribution annexée au rapport «De Foucault» propose des pistes de recherche :

«Qui dit universalisation des droits et solidarité accrue ne dit pas nécessairement qu'il faut ouvrir la voie à un régime unique de protection sociale ou à fortiori à une reprise par l'Etat de la gestion de la protection sociale comme peuvent le souhaiter certains milieux patronaux. Couvrir les besoins de tous, assurer une participation de tous aux décisions peut prendre d'autres formes.

La CGT est fondamentalement attachée à la préservation d'institutions sociales indépendantes dotées de budgets spécifiques. C'est d'abord la condition pour que puissent s'exprimer jusqu'au niveau le plus global les besoins sociaux des salariés et de la population. Le pouvoir de ces institutions doit être élargi dans ce but, jusqu'au droit de présenter dans le débat politique national leurs propres projets de dépenses et de recettes annuelles et leurs prévisions à moyen terme.

Cela implique une refonte des règles de fonctionnement des institutions en donnant aux administrateurs, notamment ceux élus par les assurés sociaux, de réels moyens de travail et d'études et de pouvoirs d'investigation et en confirmant la place des partenaires sociaux notamment celle des organisations syndicales représentant les assurés sociaux. Le rôle de ceux-ci n'est pas en effet limité par la nature juridique des ressources affectées au financement de la protection sociale, mais trouve sa justification dans la nécessité de renforcer des institutions non étatiques ayant pour vocation de répondre à un certain nombre de besoins fondamentaux des salariés et de la société.

L'identité de chaque régime doit dans ce cadre être affirmée sans que cela se traduise pas une rupture des solidarités notamment financières. Pour cette raison la CGT est contre la séparation financière des branches de la Sécurité sociale et une spécialisation du mode de financement selon «les risques» qui accentuerait le cloisonnement et fragiliserait les régimes dont les contributions seraient assises sur les assiettes les plus fluctuantes et les moins dynamiques en terme de rendement.

Au-delà, se pose le problème du débat national sur les priorités que définirait la société elle-même en matière de santé, de retraite, de politique familiale... Ce débat doit être le plus large possible. Il est nécessaire de revaloriser le rôle des caisses et des administrateurs élus pour ne pas en faire de simples instruments de gestion et leur donner un réel pouvoir d'initiative. Pour ce faire on ne peut laisser le seul exécutif gouvernemental, au travers du pouvoir réglementaire, décider en dernier ressort des moyens alloués. Il apparaît indispensable, ne serait-ce qu'en raison du statut juridique de certains prélèvements complémentaires au profit de la protection sociale d'y impliquer le Parlement.

Mais l'expérience du débat budgétaire tend à prouver que la marge de jeu actuelle des Assemblées est nulle. Si l'on veut aller au-delà, une réforme

institutionnelle est nécessaire redonnant à la société une réelle maîtrise de l'évolution de sa protection sociale.»

Le chemin de l'unité nécessaire pour mobiliser sur les questions de protection sociale est à parcourir à tous les niveaux et dans tous les domaines. Il passe par la multiplication des échanges, des débats dans les entreprises, dans les services où travaillent les salariés. Il passe par leur rencontre avec ceux qui ont été privés d'emplois pour rechercher des solutions et des mobilisations leur permettant d'intégrer très nombreux et rapidement le monde du travail.

La mobilité des salariés ne s'arrête plus aux frontières des Etats, pas plus que les problèmes économiques nés de la financiarisation. Les questions de protection sociale devraient ainsi être envisagées dans des cadres internationaux à la fois pour permettre de combattre les pratiques de délocalisation et le dumping social et aussi pour construire les solidarités internationales indispensables au rapport de force susceptible de renforcer le combat contre une logique capitaliste mortifère.

J.-C. GAGNA
(UGICT CGT)

1. La France de l'an 2000 - Odile JACOB / La documentation française - novembre 1994 pages 173 et 174.



Trois journées d'action successives, autour de la CGT, de la CFDT, de FO, ont illustré la division du mouvement syndical sur la question de la protection sociale. Une situation qu'il faut tenter de dépasser par le débat pour faire face aux menaces libérales.

On devrait pouvoir progresser sur quelques principes pourvu qu'existent volonté politique et sens des responsabilités pour préserver l'avenir :

1 - Une protection sociale de haut niveau est nécessaire. La précarité sociale croissante demande plus de protection sociale et non l'inverse. Cela passe notamment par :

- la remise en cause des mesures inégalitaires et de régression sociale de ces dernières années, préjudiciables aux plus défavorisés (maladie, retraite, chômage...),

- la défense des principes de solidarité fondés sur des systèmes par répartition et l'opposition à la capitalisation,

- le refus d'un système à plusieurs vitesses et la mise en oeuvre de régimes de base les plus substantiels possibles pour réduire d'autant la place des compléments divers et des assurances individuelles sources d'inégalités,

- la mise en place d'une couverture maladie universelle pour l'ensemble de la population sans confusion avec le type d'organisation des régimes, ni avec une couverture minimale de misère.

2 - La politique dite de maîtrise des dépenses de santé ne doit pas signifier rationnement des soins mais réduction des gaspillages et meilleure efficacité. Pour atteindre un tel objectif, on ne fera pas l'économie d'une réflexion de fonds sur la contradiction entre la logique socialisée du système de protection sociale et la logique libérale de l'offre de soins et de la production pharmaceutique.

3 - Des solutions doivent être trouvées pour un financement accru nécessaire à l'amélioration de la couverture sociale et à une prise en compte renforcée des phénomènes d'exclusion et de pauvreté. Les solutions proposées diffèrent (voir encadrés sur la CFDT et FO ci-après et l'article de J.C. Le Duigou pour la CGT), notamment autour du recours à la CSG, mais des principes communs émergent :

- élargir l'assiette de financement actuelle, au delà de la masse salariale (par le recours à la CSG, par le financement des charges de solidarité par l'impôt, par la taxation des revenus financiers et du patrimoine selon les organisations),

- calculer les cotisations patronales sur d'autres bases que la seule masse salariale afin de mieux prendre en compte les réalités de l'emploi selon les entreprises,

Position de la CFDT

Pour la CFDT, la CSG est l'instrument privilégié du financement des prestations d'assurance sociale ouvertes à tous. Elle doit se voir reconnaître clairement le statut de cotisation. Comme toute cotisation, elle doit être déductible du revenu imposable.

Nous souhaitons notamment la voir utilisée pour élargir à l'ensemble des revenus le financement de l'assurance maladie. Dans cet objectif, les points de cotisations dites salariés doivent être convertis en points de CSG. Nous sommes de plus favorables à l'introduction d'un plancher d'assujettissement, qui permettrait de lui conférer une certaine progressivité.

La philosophie qui était la sienne au départ (contribution portant sur l'ensemble des revenus) doit être conservée et se traduire dans les faits. Dans cette optique, il conviendrait de réexaminer les modalités d'exonération, notamment pour ce qui concerne les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement.

Compte tenu de l'accroissement de la charge pesant sur les ménages (budgétisation en cours des prestations familiales, besoins de financement supplémentaires prévisibles notamment pour l'assurance maladie et pour la mise en place d'une prestation dépendance), la CFDT ne souhaite pas que le financement de l'assurance maladie soit l'occasion d'un transfert supplémentaire de contribution des entreprises vers les ménages. C'est pourquoi elle ne pourrait donner son aval à un transfert des cotisations patronales maladie en points de CSG. (...)

Pour la CFDT, cette modification du mode de financement ne doit pas se traduire par un désengagement des entreprises du financement de la protection sociale. (...)

Une voie doit être explorée, qui consisterait à mieux répartir entre les différents types d'entreprises la contribution patronale au financement de la Sécurité sociale. Aujourd'hui assise sur la seule masse salariale, elle pénalise les entreprises pour lesquelles celle-ci représente une part importante de la valeur ajoutée, au bénéfice des entreprises fortement capitalistiques (dans l'industrie pétrolière par exemple, la masse salariale représente moins de 10 % de la valeur ajoutée) ou de celles qui réalisent des investissements de substitution capital-travail.

En modifiant l'assiette de manière à ce que celle-ci comprenne l'ensemble de la valeur ajoutée, on rééquilibrerait la contribution des uns et des autres, les entreprises à forte main d'oeuvre (qui sont aussi celles où sont concentrés les plus bas salaires) bénéficiant de la diminution du taux de cotisation patronale rendu possible par l'élargissement de l'assiette.

Cette solution est donc tout à fait différente de celle qui pourrait résulter de l'utilisation d'une TVA dite "sociale" pour le financement de la Sécurité sociale.

(Contribution au Rapport sur le financement de la sécurité sociale - décembre 1994)

- refuser la fiscalisation du financement et le transfert de charge des entreprises vers les ménages.

4 - Ce dernier point notamment renvoie à la volonté de tous de préserver l'autonomie du budget de la protection sociale par rapport à celui de l'Etat, afin de faire prévaloir une logique sociale face aux risques des arbitrages budgétaires de chaque loi de finance. Se pose dans ce cadre le problème de la gestion dont l'exercice actuel n'est guère satisfaisant. Comment exercer une gestion sociale, exprimer un contre-poids social, construire un réel contrôle démocratique associant les usagers, face au pouvoir politique qui s'est renforcé du fait des fai-

bleses et des divisions syndicales ?

5 - L'avenir de la protection sociale s'inscrit dans le cadre plus général de la politique économique et de la politique de l'emploi. La poursuite des gains de productivité dans les entreprises et de l'accroissement de la richesse nationale (50 % en vingt ans) appellent un débat public sur leur répartition pour satisfaire les besoins sociaux. La lutte contre le chômage est partie intégrante de la défense de la protection sociale ; une baisse d'un million du nombre de chômeurs remettrait les comptes à flot. Ce sont des enjeux majeurs qui appellent la mobilisation de tous.

Julien NEOUVELLE

Position de FO

De nombreux acteurs de la vie publique française posent la question d'une modification du financement de la Sécurité sociale par une fiscalisation des recettes. Des propositions sont, entre autres, formulées quant à la généralisation de la CSG. (...)

En premier lieu, la CSG apparaît comme un impôt inégalitaire, qui pèse essentiellement sur les salariés. Ainsi 100 F de CSG sont obtenus comme suit : 69,50 F par les salariés actifs ; 15,00 F par les retraités ; 1,50 F par les préretraités et les chômeurs ; 7,50 F par les non-salariés ; 6,50 F étant prélevés sur certains revenus de placements financiers. La CSG n'est donc pas payée par tous, d'autant que les revenus non-salariaux sont méconnus et, par voie de conséquence, sous-estimés.

Mais surtout une fiscalisation totale de la protection sociale, donc son financement par l'impôt, ferait dépendre celle-ci du budget de l'Etat de façon indifférenciée avec une affectation qui serait remise en cause chaque année (la répartition des recettes fiscales est votée par la loi de finances et est modifiée tous les ans). Ainsi la tentation serait forte pour le gouvernement de faire baisser les prestations sociales, ce qui augmenterait d'autant ses réserves budgétaires. (...)

Fiscaliser la Sécurité sociale reviendrait non seulement à amputer le salaire d'une de ses composantes importantes que constituent les cotisations (salaire différé) mais en plus à alourdir les impôts sans aucune garantie, les preuves passées en sont nombreuses, de maintenir un financement réel de la protection sociale.

S'agissant du régime général, particulièrement de sa branche maladie, le meilleur garant d'une Sécurité sociale efficace reste un financement essentiellement basé sur les cotisations assises sur les salaires avec un complément couvrant les charges de solidarité nationale, issu logiquement de l'impôt. (...)

Il apparaît impossible d'aborder la question du financement de la protection sociale collective sans comprendre les enjeux de politique économique plus largement en cause. A cet égard, il convient de dénoncer aujourd'hui l'arrimage du gouvernement à une politique économique restrictive axée sur le respect des critères de convergence européens. Ces critères sont définis de telle manière qu'ils reviennent à traiter comme subsidiaire le social, donc l'avenir de la protection sociale collective. (...)

(Jean Claude Mallet, secrétaire confédéral, président de la CNAMTS, entretien dans Politis Magazine, février-mars 1995)