

**DOSSIER :**

# 2019-2020 De turbulences en basculement...

■ **Urbanisme et santé :**  
*de l'hygiénisme à l'écologisme*

■ **Palestine :**  
*entretien avec Elias Sanbar*

N° CPPAP : 0122G92600

**CONTRE  
TEMPS**

## Entre projet universel et construction du salariat

# La Sécurité sociale en tension

Louis-Marie Barnier\*

LA RETRAITE UNIVERSELLE DE MACRON A PRIS LE RELAIS DU REVENU UNIVERSEL. Elle a clairement pour objectif de substituer à une Sécurité sociale basée sur la cotisation et relevant d'une gestion relativement autonome, un système dual assistance-assurance reposant sur une prise en charge minimale par l'État des besoins sociaux et une part belle laissée à l'assurance privée. Transitoirement, la retraite relèverait d'une cotisation mutualisée de type assurantiel.

Défendre la Sécurité sociale exige d'approfondir notre projet d'une société solidaire reposant sur un meilleur partage de la valeur ajoutée, donnant donc un rôle central au salariat. Plusieurs articles de la récente livraison des *Utopiques*<sup>1/</sup> (revue de Solidaires) reprennent cependant l'idée d'une opposition entre un projet défini comme universel, dans l'esprit de ses fondateurs du Conseil national de la Résistance, et une Sécurité sociale construite sur des bases professionnelles à partir de 1946. Nous voulons au contraire ici concilier cette double exigence d'une centralité de la classe ouvrière et d'un projet universel.

L'élargissement de la Sécurité sociale répond à des sollicitations diverses. C'est d'abord le salariat qui s'étend aujourd'hui vers la zone grise de l'emploi, tels ces conducteurs d'UBER qui réclament leur reconnaissance comme salariés, exprimée d'abord à travers la couverture des risques par le régime général. Une partie de la population déclassée, en marge du salariat, se trouve exclue pour différents motifs de l'assurance chômage. Une partie des professions libérales se trouve paupérisée au même titre que le reste de la population. Des petits paysans ne possédant pas le minimum requis de surface cultivée se trouvent exclus de toute reconnaissance par la Mutuelle de Solidarité Agricole (MSA)<sup>2/</sup>.

La défense de la Sécurité sociale doit intégrer ces nouvelles demandes sociales. Elle exige aussi de réinterroger les fondements de cette institution afin d'en saisir les contradictions originelles et pour les dépasser.

\* Louis-Marie Barnier est chercheur associé au LEST-CNRS-Aix Marseille Université.

<sup>1/</sup> *Les utopiques* n° 12, février 2020, Syllepse/Solidaires.

<sup>2/</sup> La Confédération paysanne évalue à 70 000 le nombre de ces agriculteurs.

La Sécurité sociale s'affirme dès le début comme un projet politique destiné à toute la société, basé sur la centralité du salariat. Elle relève d'un double mouvement : constituer un travailleur collectif solidaire de ses éléments les plus marginaux à travers des droits communs produisant un « *statut des producteurs* » ; affirmer les droits fondamentaux des individus et notamment le droit à la santé et la sécurité du revenu. C. Bec place l'échec du projet de 1945 dans la « *double nature* » (Bec, 2014, p. 149) de la Sécurité sociale, universelle et professionnelle, qui produit une institution « *à la fois service public central et institution qualifiée d'autonome* » (*ibid.*, p. 156). Nous voulons croire que cette ambigüité lui a au contraire donné sa force utopique.

La question n'est pas tant ce qui resterait de cette utopie, que de redonner place à une réflexion ouverte sur les institutions du salariat qui répondent à ce projet. L'étude de la construction historique de la Sécurité sociale met en évidence les contradictions portées dès le début de sa construction. Ceci amène ensuite à interroger la construction de la classe ouvrière qu'elle a portée, ainsi que la relation de cette classe ouvrière avec l'État. Enfin, nous proposons dans une troisième partie de repenser la Sécurité sociale comme acteur politique.

## **1/ Une Sécurité sociale unifiée, uniforme, universelle, et gérée par les travailleurs**

Les analystes de la Sécurité sociale juxtaposent en général trois termes pour qualifier le projet de 1945, qui relèvent davantage du projet que de sa réalisation effective.

➤ **Une Sécurité sociale unifiée** : c'est sans doute dans ce domaine que le travail a été le plus spectaculaire. De multiples systèmes d'assurance sociale avaient été mis en place dans les années 1920, couvrant des risques différents à partir de cotisations elles aussi variées, sans compter les régimes issus de caisses de solidarité plus anciennes couvrant les absences de revenu liées à l'invalidité, la maladie, voire même la grève. La Sécurité sociale ne s'est pas bâtie à partir de rien, elle a rassemblé ces morceaux épars qui fragmentaient la classe ouvrière. Mais elle a permis aussi de dégager les ouvriers et employés de ces assurances marquées par un ordre patronal, paternaliste ou confessionnel (Raynaud, 1946).

Première difficulté : des groupes professionnels ont refusé leur intégration dans un régime commun, les fonctionnaires, les cheminots ou d'autres en ce qui concerne la retraite ou la maladie (Air France avait par exemple une caisse maladie qui se substituait à la CNAM jusque dans les années 1980).

➤ **Une Sécurité sociale uniforme** : la seconde tâche a été de proposer un système uniforme de prise en charge de la maladie ou de la retraite, avec des

règles communes, répondant au principe « À chacun selon ses besoins », rompant avec tout principe de contributivité<sup>3/</sup> cher aux assureurs.

Difficulté : là encore, des catégories ont estimé y perdre. Les cadres notamment ont construit un système de retraite spécifique avec l'AGIRC, qui a été un vecteur de l'affirmation d'un groupe spécifique avec des intérêts particuliers par rapport aux salariés, à la suite de leur reconnaissance dans les grilles de classification des conventions collectives de 1936.

➤ **Une Sécurité sociale universelle** : comme le montre le premier article de l'ordonnance de 1945, l'objectif des créateurs de la Sécu est d'étendre l'institution bien au-delà des seuls salariés.

Ordonnance du 4 octobre 1945 : « **Art. 1<sup>er</sup>**. — Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature. (...) Des ordonnances ultérieures (...) pourront étendre le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires. »

La CGT, dans le rapport Raynaud de 1946, note surtout la difficulté pour assurer une juste cotisation de la part de professions libérales aux revenus flous. De même Pierre Laroque envisage la centralité de la cotisation comme transitoire, du fait de l'élargissement de la Sécurité sociale à de nouvelles catégories.

Nouvelle difficulté pour cette extension : les artisans et les professions libérales refusent d'être intégrés dans un système structuré autour des droits des salariés.

➤ **Une Sécurité sociale gérée par les travailleurs** : souvent notre référence à la Sécu donne une importance particulière à cette démonstration de la capacité de la classe ouvrière à en quelque sorte s'auto-administrer, voire à se substituer à l'État dans certains domaines.

La gestion de la Sécurité sociale par les travailleurs a été débattue dès sa création, considérée comme une utopie par certains, comme une hérésie par d'autres. Les représentants des syndicats sont majoritaires dans les organismes de gestion (deux tiers des sièges leur sont attribués) au début de la Sécurité sociale, la CGT occupant même la majorité absolue des sièges jusqu'aux premières élections de 1947.

Elle est gérée par les bénéficiaires, par les « intéressés » suivant les termes de 1945, jusqu'en 1967 où les ordonnances du 21 août 1967 créent trois branches distinctes et imposent le paritarisme comme mode de gestion, selon le principe que « la gestion doit être l'affaire de ceux qui paient » (Bec, 2014, p. 195).

Le patronat a vu dans le paritarisme « un moyen de préserver son pouvoir et ses prérogatives » (Bec, 2014, p. 190), permettant d'éviter à la fois le contrôle étatique, moins utile

<sup>3/</sup> Le principe de contributivité définit l'accès aux droits comme contrepartie aux cotisations versées.

que lors de la mise en place de l'institution, et leur administration par les bénéficiaires. C'est ainsi que la Sécurité sociale a préservé son indépendance (et ceci jusqu'à la « réforme Juppé » de 1995) au prix du basculement dans un mode gestionnaire imposant au régime général de rechercher les moyens de son équilibre financier dans le contrôle des dépenses et dans des montants de cotisation laborieusement négociés. Cette « *priorisation de la logique gestionnaire* » (Bec, 2014, p. 202) marque le « *deuil d'une solidarité effective* » (*ibid.* p. 203).

Plutôt qu'un droit des intéressés, comme le suggérait le Conseil national de la Résistance, ou d'un droit des bénéficiaires, nous préférons voir dans cette revendication d'une gestion ouvrière de la Sécurité sociale, le droit de préemption des travailleurs sur la richesse produite et dont ils choisissent volontairement de socialiser une partie. Ce « *type de société visant à rendre les individus libres par l'organisation collective de leur sécurité* » (Bec, 2014, p. 299) doit permettre d'ouvrir un qui ne répond pas aux règles de l'échange commercial mais à celles de la solidarité. Il fait œuvre d'« *utopie concrète* » au sens d'E. Bloch (1977).

## **2/ Deux questions politiques autour de la Sécurité sociale**

Pour défendre cette institution, il importe pour nous d'en souligner deux aspects, la construction de la classe ouvrière comme un processus politique et son rapport avec l'État tel que le questionne cette institution.

### **La construction de la classe ouvrière à travers la Sécurité sociale**

L'affirmation du salariat montre l'importance des dispositifs collectifs dans la construction d'une classe ouvrière. En prenant la suite des mutuelles ouvrières, patronales, confessionnelles du XIX<sup>e</sup> siècle (sans pour autant s'y substituer, ce qui fait partie des questions en suspens), puis des systèmes multiples (et très déficients) d'assurance sociale des années 1930, la Sécurité sociale, œuvrant à l'affirmation de ce sujet collectif, a dû affronter des défis.

Le premier est l'extension de la classe ouvrière par agrégation de différentes couches de la population.

► Les agriculteurs grossissent les rangs des ouvriers de façon importante, notamment après 1945 (réduction de 70 % des travailleurs de la terre entre 1955 et 1975 – Noiriel 2018, p. 211) : la Sécurité sociale leur accorde des droits à la retraite pour des périodes antérieures à leur adhésion.

► Les femmes changent aussi de statut au sein de la classe ouvrière, passant de responsable de la sphère de reproduction (travail domestique) à celui de travailleuse, titulaire de droits au même titre que les hommes, alors que leur carrière est plus fragmentée... et leur travail dévalorisé. Là aussi des

règles permettent de réduire – un peu – ces inégalités, telles que l’attribution de points de retraite pour les maternités ou le principe de la pension de réversion.

► Les travailleurs immigrés représentent l’exemple inverse : malgré leur participation par leurs cotisations, les pensions sont réduites de moitié lorsque les travailleurs immigrés retraités vivent dans un autre pays. De plus leur méconnaissance des fonctionnements peut renforcer leur éviction de l’accès aux soins ou aux prestations, d’autant plus lorsqu’ils sont déclarés illégaux.

La démonstration politique de la Sécurité sociale revient ici à sa capacité à intégrer de nouvelles couches de la classe ouvrière et à leur assurer des droits, pas simplement par solidarité mais en tant que membres de la classe ouvrière.

Un bon exemple en est donné aujourd’hui par les livreurs auto-entrepreneurs, soumis (ou pas) à des plateformes. Difficile de les classer dans des professions libérales, au statut social beaucoup plus élevé et dont la construction s’opère par la reconnaissance par l’État (licence, registre, etc.).

On pourrait, dans la dernière période, souligner la difficulté des jeunes et des précaires à trouver une place dans ce système de protection. La crise économique a des effets de délitement sur la construction de la classe ouvrière, devenant une « *classe en éclats* » (Noiriel, 2018, p. 237).

Tout en reposant sur un projet émancipateur, la Sécurité sociale relève donc parallèlement d’un processus politique et socioéconomique, celui de la construction de la classe ouvrière en tant que sujet unifié, objet de luttes sociales répondant notamment aux politiques publiques de l’emploi.

### **La classe ouvrière face à l’État**

Confrontés aux conséquences de la crise de 1929 puis de la guerre, engagés dans un soutien à la demande sociale d’autant plus que les classes ouvrières s’organisent, les pays sont nombreux à s’engager à la suite de la France (assurances sociales de 1928 et 1930) et des États-Unis (1935) dans l’élaboration d’un système de sécurité sociale. La Déclaration de Philadelphie fixant les buts de l’Organisation Internationale du Travail (OIT) promeut « *l’extension des mesures de sécurité sociale en vue d’assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d’une telle protection ainsi que des soins médicaux complets* ». Cette période est aussi celle de l’affirmation de droits humains inhérents à la personne comme réponse à la guerre : la « *méconnaissance et le mépris des droits de l’homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience humaine* » (préambule de la déclaration universelle des droits de l’homme, 1948). Cette même déclaration affirme que « *toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale* » (art. 22).

C’est dans cette dynamique internationale que s’inscrit la France avec sa nouvelle Constitution : « *La Nation (...) garantit à tous, notamment à l’enfant,*

à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » (Préambule de 1946).

Cette logique d'affirmation des droits traduit « une nouvelle anthropologie, marquée par une véritable "constitutionnalisation" de la personne », comme le souligne S. Rodotà (2016), juriste italien animateur des luttes contre la privatisation de l'eau. Elle est fondatrice « de l'espace public, relevant d'un État de droit » (Fauré, 2012, p. 16). Ce sont ces droits fondamentaux de la personne qui justifient l'intervention de l'État, bien plus qu'un devoir de solidarité envers les plus démunis – dont la situation est bien souvent une conséquence de l'action de ce même État.

Pourquoi confier une telle mission à la Sécurité sociale, gérée à son origine par les travailleurs ? On peut supposer que sa construction répond à l'urgence sociale, et ses particularités seraient transitoires. Mais elle participe aussi d'une production particulière de droit, une institution collée à l'État investie d'une mission de service public. L'instauration d'un droit social permet de « produire de la liberté individuelle par le biais d'une puissance collective » (Bec, 2014, p. 108), conduisant à « des individus libres et solidaires » (*ibid.*, p. 300). La construction d'« un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités » (Laroque, 1946, cité in Friot, 1998, p. 174), donne une place centrale dans le combat syndical à la défense des droits fondamentaux dans une perspective socialiste (Barnier, 2017).

### **3/ Partage des tâches ou nouvel acteur politique ?**

« La socialisation du salaire est une formidable base d'affrontement à la logique du capital financier », nous dit B. Friot (1998, p. 12). La Sécurité sociale offre cette opportunité. Mais cela exige de dépasser sa seule dimension assurantielle pour lui donner une dimension d'acteur politique.

### **Dépasser le rôle assurantiel**

La Sécurité sociale a été victime du combat patronal pour maintenir cette institution à une simple assurance-maladie ou à une assurance-retraite. Son inscription dans les différents ministères du Travail et de la Sécurité sociale

<sup>4/</sup> Le premier gouvernement De Gaulle de septembre 1944 confie le ministère du Travail à Parodi. Dans le second gouvernement (novembre 1945), Croizat n'hérite que d'un ministère du Travail, qui devient ministère du Travail et de la Sécurité sociale en janvier 1946.

des gouvernements provisoires de l'après-guerre démontre la volonté d'en faire une contrepartie au travail, alors même qu'il existe à côté par exemple un ministère de la Santé publique.<sup>4/</sup>

La sécurité matérielle, réduite à la garantie du revenu, est disjointe du droit fondamental à la protection de la santé.

H. Raynaud dans son rapport fait devant la CGT en 1946 affirmait que la Sécurité sociale doit porter un « *programme sanitaire et de prévention des soins* ». Donner sens à cette volonté conduit à lui faire jouer un rôle de santé publique, autrement dit bâtir « *un projet collectivement défini en vue de défendre un bien commun* » (Fassin, 2008, p. 15). Il passe par l'affirmation suivant laquelle « *l'intégrité des corps et des existences constitue un bien supérieur* » (*ibid.*, p. 16). Elle conduit à agir sur les causes et pas seulement sur les effets.

Pourtant, le compromis passé par exemple par la Sécurité sociale avec la médecine libérale (respect de l'autonomie du médecin, respect du Conseil de l'ordre des médecins pourtant créé par Vichy) en a montré les limites. L'absence de réflexion sur la médecine de la part du PCF ou de la CGT semble en avoir été une cause importante (Barnier, 2019).

### **Acquérir un pouvoir sur la sphère économique**

L'étude de la pratique de la branche Accident du travail-Maladies professionnelles de la Sécurité sociale permet de réfléchir à la capacité d'instaurer une véritable politique de santé publique à partir de cette institution.

La caisse AT-MP s'est construite à partir de l'obligation de s'assurer pour les employeurs face aux risques d'accidents du travail par la loi de 1898. La déficience des assurances diverses issues de cette obligation amène à l'intégrer dans la Sécurité sociale de 1945. Elle repose sur le principe du financement de ce risque par les employeurs responsables des accidents. Elle se dote dès l'origine d'un service de prévention, dont les agents possèdent un véritable pouvoir de coercition sur les entreprises : leurs lettres de mise en demeure peuvent conduire à des surcotisations, leur non-respect participe de la définition de la faute inexcusable de l'employeur.

Mieux encore, cette caisse s'attribue un pouvoir normatif à travers l'élaboration de Recommandations (tel les Certificats d'aptitude à la conduite d'engins spéciaux - CACES) dont le respect est vérifié par l'inspecteur du Travail. Le fonctionnement au consensus de ces commissions imposant donc l'accord du patronat pour toute décision, démontre cependant les limites, rarement dénoncées par le mouvement ouvrier, de ce droit important.

De telles prescriptions concernant la pollution, les choix économiques, les choix industriels, ouvriraient des enjeux de lutte au nom du droit fondamental à la santé. Disputer ainsi les choix d'organisation du travail, au même titre que pourraient être soumis à un contrôle social les décisions économiques de l'entreprise (Ferrerias, 2012), ouvrirait ainsi un espace public de débat sollicitant les interventions citoyennes.

## Conclusion

Ces quelques pistes montrent la richesse créée par la tension entre les deux dynamiques de la Sécurité sociale, l'une basée sur les droits fondamentaux de la personne, l'autre sur la construction de la classe ouvrière comme acteur politique.

Tel est à notre sens l'enjeu actuel du débat sur une Sécurité sociale universelle : tout en gardant la nature particulière de cette institution basée sur une cotisation sociale, s'ouvre la nécessité de la penser comme l'expression du salariat très largement majoritaire dans la société, associant les autres fonctions (comme les travailleurs indépendants) et pouvant assumer les missions qui lui ont été confiées par la Nation telles que la préservation de la santé. ■

## BIBLIOGRAPHIE

- ✓ Barnier L.-M. (2017), « Le droit fondamental à la santé au travail, un instituant du contre-pouvoir syndical », *Les Possibles*, Revue du Conseil scientifique d'Attac, n° 14.
- ✓ Barnier L.-M. (2020), « La Sécurité sociale, un acteur de prévention en retrait », *Les Utopiques* n°12, Syllepse/Solidaires, p. 155-159.
- ✓ Bec C. (2014), *La Sécurité sociale, une institution de la démocratie*, PUF.
- ✓ Bloch E. (1977) [1954 - 1959], *Le Principe Espérance*, Tome I, Gallimard.
- ✓ Fassin D. (2014), *Faire de la santé publique*, Presses de l'EHESP.
- ✓ Fauré C. (2012), *Ce que déclarer des droits veut dire : histoires*, Les Belles Lettres.
- ✓ Ferreras I. (2012), *Gouverner le capitalisme ?* Paris, PUF.
- ✓ Friot B. (1998), *Puissances du salariat, Emploi et protection sociale à la française*, la Dispute.
- ✓ Loriot M. (2002), *L'impossible politique de santé publique en France*, Érès.
- ✓ Noiriel G. (2018), *Une histoire populaire de la France, de la guerre de Cent ans à nos jours*, Agone.
- ✓ Raynaud H. (1947), *Défense de la sécurité sociale*, Rapport de la CGT présenté au comité confédéral national des 14 et 15 janvier 1947, Éditions syndicalistes.
- ✓ Rodotà S. (2016), « Vers les biens communs. Souveraineté et propriété au XXI<sup>e</sup> siècle », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #16 | 2016.