

RÉUNION DE L'ENSEMBLE DES ORGANISMES DU RÉGIME GÉNÉRAL  
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE MIDI-PYRÉNÉES

---



ALLOCUTION de Monsieur Pierre LAROQUE

VENDREDI 18 OCTOBRE

TOULOUSE

*Allocution prononcée par M. Pierre Laroque, Président de Section honoraire au Conseil d'Etat, le 18 octobre 1985 à Toulouse, à la réunion de l'ensemble des organismes du Régime général de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées, organisée par la Caisse régionale d'assurance maladie de Toulouse et les organismes de Sécurité sociale de la Haute-Garonne et de la Région Midi-Pyrénées, en présence de :*

*- M. Filiatre , représentant Monsieur le Préfet, Commissaire de la République;*

*- M. Madaule , Président du Comité économique et social;*

*- M. Lareng , Conseil régional;*

*- Mme Raynal , Conseil général de la Haute-Garonne;*

*- Mme Ricci , Directeur régional des Affaires sanitaires et sociales;*

*- M. Coudreau , Président de la C.R.A.M. Midi-Pyrénées;*

*- M. Monticelli , Président de la C.R.A.M. de la Haute-Garonne;*

*- M. Martin , Président de la C.A.F. de la Haute-Garonne;*

*- M. Lemoine , Président de l'U.R.S.S.A.F. de la Haute-Garonne.*

Vendredi 18 Octobre 1985

## ALLOCUTION DE MONSIEUR PIERRE LAROQUE

*Je voudrais remercier d'abord la Caisse Régionale d'Assurance Maladie de TOULOUSE et les Organismes de Sécurité Sociale de la Haute-Garonne et de la Région Midi-Pyrénées de m'avoir convié à cette manifestation qui me fournit l'occasion de reprendre, ce qui m'arrive trop rarement, contact avec tous ceux qui vivent la vie de la Sécurité Sociale. Et je voudrais avec vous, en quelques instants, essayer un retour sur le passé et une réflexion sur l'avenir.*

*Retour sur le passé d'abord. Qu'avait-on voulu faire en ? Qu'a-t-on réussi ? Où ont été les succès ? Où ont été les échecs ? Je voudrais envisager ces problèmes de la manière la plus objective, la plus concrète, en essayant de ne pas déformer le passé par l'évolution de la mémoire due au temps passé.*

*Qu'a-t-on voulu faire ? Il faut se replacer dans le climat de l'époque. La FRANCE sortait de la guerre, meurtrie mais aussi victorieuse. Les hommes et les femmes qui avaient participé à la guerre, qui en avaient souffert, qui avaient participé à la victoire, entendaient bien que cette victoire ait des répercussions sociales. D'ores et déjà, comme on vous le rappelait tout à l'heure, le Conseil National de la Résistance avait prévu dans son programme pour la Libération, l'élaboration d'un plan français de Sécurité Sociale. Le hasard a fait que, alors que je rentrais à PARIS à la fin du mois d'Août 1944 sous l'uniforme des Forces Françaises Libres, le Ministre du Travail, qui avait été le premier à porter le titre de Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, du gouvernement provisoire et qui se trouvait être un de mes collègues et amis du Conseil d'Etat, m'a demandé de prendre*

*la charge de la Direction Générale des Assurances Sociales. Je lui ai répondu que j'étais engagé pour la durée de la guerre, par conséquent je n'étais pas disponible pour le moment, à moins que l'armée accepte de me démobiliser. Mais qu'en tout cas, si je m'intéressais depuis fort longtemps au problème d'assurances sociales, je n'entendais pas assumer la gestion courante de l'Institution. Je ne pouvais accepter que s'il s'agissait d'élaborer un plan de Sécurité Sociale pour la FRANCE. Le Ministre m'a dit que c'était bien ainsi qu'il concevait la chose. C'est ainsi que j'ai été amené au début d'Octobre 1944 à créer la Direction Générale de la Sécurité Sociale.*

*Dès ce moment s'est ébauchée l'orientation générale du plan que nous voulions mettre en place. Il s'agissait, dans le climat de l'époque de répondre aux aspirations de tout le monde du travail et aussi de tous ceux qui avaient participé au grand brassage social qui s'était manifesté pendant la guerre. Il s'agissait de réaliser une TRANSFORMATION SOCIALE. Une transformation sociale sous un double aspect.*

*En premier lieu et surtout pour répondre au désir de sécurité de la population qui avait souffert profondément pendant les années de guerre d'une insécurité permanente sous de multiples aspects, et par là aussi pour réagir contre ce facteur de distinction des classes sociales qui était l'inégalité dans la sécurité et qui marquait la société française comme la société des pays économiquement avancés à la veille même de la guerre. Inégalité dans la sécurité, pourquoi ? Parce qu'une minorité aisée, tenant de ses ressources et de ses relations la sécurité du lendemain, était privilégiée par rapport à la grande majorité de la population pour qui la maladie, l'accident, la vieillesse, les charges de famille, signifiaient la misère. Cela n'était plus admissible, personne ne pouvait plus l'accepter. Le premier but, la première préoccupation, la préoccupation fondamentale, a été l'extension du privilège de la sécurité à tous ceux qui jusqu'alors n'en bénéficiaient pas. Mais aussi transformation sociale à un autre point de vue. C'est que dans ces moments de la Libération le désir se manifestait profondément d'une démocratie qui ne soit plus seulement politique mais aussi sociale. Ce qui signifiait que la gestion des institutions destinées à garantir la protection sociale de la population, la sécurité donnée à tous, devait être confiée aux intéressés eux-mêmes agissant par leurs représentants. Donc démocratie sociale aux deux points de vue, par la généralisation de la sécurité et aussi par la participation de tous à la*

*gestion des institutions. Ces préoccupations s'inscrivaient dans tout un ensemble englobant d'autres mesures. La participation à la gestion des institutions de protection sociale doit être rapprochée de l'effort qui a été fait au même moment pour mettre sur pied les Comités d'Entreprise. C'était une autre forme de participation des intéressés aux affaires qui les concernaient. C'est dans cet ensemble que s'est située, dès l'origine, l'orientation générale du plan de Sécurité Sociale dans une volonté de démocratie sociale.*

*Comment cet effort s'est-il manifesté ? Par un ensemble législatif considérable marqué d'abord par des ordonnances du mois d'Octobre 1945 et du mois de Novembre, puis par une série de lois et de règlement d'application qui se sont multipliés jusqu'à la fin de 1946. L'œuvre législative accomplie a été considérable puisque pratiquement on a renouvelé toute la législation antérieure à la guerre. Bien sûr, cela n'a pas été une création ex-nihilo. Il existait déjà en FRANCE, comme d'ailleurs dans tous les pays industrialisés, un ensemble d'institutions qui correspondaient à ce que l'on voulait inscrire dans le plan de Sécurité Sociale. Il y avait une législation des accidents du travail dont on vous parlait tout à l'heure, il y avait une législation des allocations familiales, il y avait surtout les assurances sociales depuis 1930 qui couvraient les salariés gagnant moins d'un certain salaire, à la fois contre la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse et le décès.*

*Mais tout cela apparaissait imparfait. Imparfait d'abord par la dispersion des institutions reposant sur des fondements différents. Accidents du travail, c'est une responsabilité de l'employeur libre de s'assurer ou de ne pas s'assurer, et, s'il s'assurait, de choisir l'organisme de son choix, généralement une compagnie d'assurance commerciale. Allocations familiales ? C'était un sursalaire, issu d'une initiative patronale datant de la fin du XIXème siècle comme les accidents du travail. Mais sursalaire, donc élément du salaire, réservé à ceux qui avaient un salaire et qui était par conséquent refusé à tous ceux qui n'en avaient pas, aux chômeurs, aux grévistes, et, d'autre part, géré par le patronat qui avait constitué, pour répartir les charges qu'entraînaient ces allocations pour les entreprises et qui variaient suivant qu'elles avaient plus ou moins de salariés ayant des enfants, des caisses de compensation, organismes purement patronaux, et dont les dirigeants avaient refusé jusqu'à la veille de la guerre d'organiser une participation des*

*bénéficiaires. Tout cela est donc imparfait, incomplet et dispersé. Il s'est agi précisément de substituer à toutes ces institutions, sans en diminuer l'effet, bien au contraire, une organisation d'ensemble qui réalise le maximum de sécurité pour le maximum de population.*

*Ceci a appelé de nouvelles structures. Dès le départ, le principe qui a été posé, celui qui a été le plus discuté, a été celui de la caisse unique, c'est-à-dire d'un organisme compétent à la fois pour tous les aspects de la Sécurité Sociale et aussi pour tous les éléments de la population, au départ, tous les salariés, mais on espérait bien, et l'ordonnance du 4 Octobre 1945 le prévoyait expressément, pour les éléments non salariés de la population. La caisse unique, qu'est-ce que cela voulait dire ? Cela voulait dire que, dans une même circonscription territoriale, un organisme unique prenait tout en charge et pour tout le monde. C'est là que se sont manifestées les résistances. Ce qui est curieux c'est qu'il n'y a pas eu de résistance, il n'y a pas eu de critique à l'égard du fond même des mesures envisagées. Tout le débat s'est focalisé sur les structures. Pourquoi ? Pour des raisons bien compréhensibles. C'est que précisément parce qu' 'il existait des institutions préalables, ces institutions ont résisté et que ceux qui géraient ces institutions et qui les avaient géré très honorablement, très convenablement, ont eu le sentiment d'être dépossédés du fruit de leur effort. Les compagnies d'assurance des accidents du travail, le patronat gérant les Caisses d'Allocations Familiales et même pour partie les assurances sociales, la mutualité qui avait le quasi-monopole des conseils d'administration de la plupart des caisses d'assurances sociales du passé mais qui avait à sa tête un ensemble d'hommes et de femmes, d'un grand dévouement et d'une grande compétence à coup sûr, mais qui pour la plupart n 'étaient pas des assurés sociaux car appartenant soit à des professions indépendantes {commerçants, industriels}, soit à des professions libérales, soit à des cadres salariés, ces derniers - n'étant pas assurés sociaux du fait que leurs rémunérations excédaient le plafond. Tout cela n'était pas conforme à l'esprit de l'institution nouvelle. Il était normal que les uns et les autres manifestent des réticences à l'égard des initiatives prises. Mais le climat était tel à cette époque, il y avait une telle volonté de transformation sociale, il y avait dans l'ensemble de la population et dans l'essentiel des partis politiques représentés au sein de l'Assemblée Consultative provisoire comme dans l'opinion publique tout entière, une telle volonté de progrès social que ces résistances ont dû s'effacer et ont été surmontées.*

*Mais la structure, c'est important à coup sûr, mais ce n'est pas tout. L'effort législatif était marqué par le renouvellement de toutes les législations en cause.*

*Les assurances sociales d'abord, les ordonnances du 19 Octobre 1945 ont généralisé le bénéfice de ces assurances à tous les salariés immédiatement, par conséquent sans limite de salaire, le plafond devenait un plafond de cotisation et non plus d'affiliation. Les cadres par conséquent se trouvaient inclus dans les assurances sociales en attendant que les non salariés puissent aussi s'y intégrer. C'était aussi la réforme de fond de l'assurance maladie, de l'assurance vieillesse, de l'assurance invalidité. Toutes les législations ont été renouvelées dans des conditions qui comportaient des améliorations considérables de la situation des assurés. Je n'en donnerais qu'un exemple : l'assurance maladie jusqu'en 1945 ne couvrait les assurés que pendant six mois aussi bien pour les soins que pour les indemnités journalières. Désormais les soins allaient être donnés et les prestations en argent servies pendant trois ans par la création d'une assurance de la longue maladie qui devait plus tard s'effacer pour faire place à l'attribution des prestations sans limite de temps pour les soins et pour la maladie pendant les trois ans prévus. Cela a été aussi et c'est peut-être encore plus important, l'établissement, dans les rapports entre la Sécurité Sociale et le corps médical, de ce qu'on a appelé le "tarif opposable", réforme essentielle car dans les assurances sociales du passé, les professions médicales et paramédicales restaient libres de fixer à leur gré le taux de leurs honoraires, les caisses ayant un tarif de responsabilité qui déterminait la proportion de ces tarifs qu'elles remboursaient. Cette formule aboutissait à donner des garanties très insuffisantes aux assurés. Ce qu'on a voulu dès cette époque c'était la fixation d'un tarif commun élaboré autant que possible par des conventions et qui soit à la fois le tarif de responsabilité des caisses et un tarif d'honoraires s'imposant aux praticiens. Voilà deux exemples entre d'autres des innovations de cette époque.*

*De même dans le domaine des prestations familiales les réformes ont été plus profondes encore. Car là c'est une réforme de principe qui a été réalisée. Désormais, les prestations familiales ne sont plus un sursalaire, elles sont indépendantes du salaire. Qu'un salaire soit dû ou non, tout le monde a droit aux prestations familiales. Les prestations familiales deviennent une prestation de Sécurité Sociale comme les autres, elles cessent d'être un élément du salaire, donc elles cessent de dépendre du patronat et elles sont désormais comme pour les assurances sociales gérées par les représentants des intéressés eux-mêmes.*

*Représentants des intéressés qui, dans la première période, étaient désignés par les organisations syndicales parce qu'il n'était pas possible de faire immédiatement des élections et, à partir de 1947 par des représentants élus. En outre, ces prestations familiales ont été complètement rénovées par une loi du 22 Août 1946 qui en a relevé considérablement les taux et amélioré très largement les conditions d'attribution.*

*Accidents du travail et maladies professionnelles : même transformation radicale. Désormais le principe n'est plus la responsabilité patronale. Les accidents du travail et les maladies professionnelles sont un risque social comme les risques couverts par les assurances sociales, c'est-à-dire que la Sécurité Sociale les prend en charge, étant entendu que le financement continue d'être fourni par des cotisations demandées aux employeurs seuls, mais désormais avec une assurance obligatoire et d'autre part des tarifs de cotisation fixés de manière rationnelle pour l'ensemble des entreprises en fonction des risques de chaque branche d'activité et de chaque entreprise comme des efforts accomplis pour la prévention.*

*Mais, me direz-vous, dans tout cela il y a un risque qui n'apparaît pas. C'est le chômage. On ne l'a pas oublié, mais il est apparu qu'en ces moments qui ont suivi la Libération et où l'effort de reconstruction à faire était d'une telle importance qu'il devait exiger le concours de toutes les forces humaines du pays, il y avait peu de vraisemblance à ce qu'un chômage put apparaître. Pour le moment, il n'était donc pas opportun d'instituer une assurance contre le chômage qui aurait appelé des cotisations, même minimes. Donc on a sursis à l'introduction dans la Sécurité Sociale d'une assurance chômage. Vous savez que, par la suite, on a institué une assurance chômage par un mécanisme entièrement différent, par une convention collective du travail nationale de 1958 avec des institutions indépendantes qui sont les ASSEDIC et l'UNEDIC (Association pour l'Emploi de l'Industrie et du Commerce et Union Nationale pour l'Emploi de l'Industrie et du Commerce).*

*Au total, un effort législatif considérable a été accompli et a renouvelé complètement les institutions existantes et a apporté des avantages substantiels d'abord à la masse des salariés, plus tard aux autres catégories sociales.*

*Cet effort législatif a-t-il répondu complètement aux vues, aux volontés de transformations qui sont à l'origine de l'Institution ? Il y a eu des succès, il y a eu des échecs.*

*Il y a eu des succès, considérables, indiscutables.*

*D'abord sur le plan administratif. C'est presque un tour de force que l'on ait réussi en un délai de quelques mois à mettre sur pied les institutions chargées d'appliquer toute cette législation. Les premières ordonnances ont été publiées en Octobre 1945. Le 1er Juillet 1946 toutes les caisses entraient en fonctionnement. A titre de comparaison, le plan BEVERIDGE en ANGLETERRE avait été publié en 1942, la législation britannique sur l'assurance nationale et sur le Service National de Santé date de 1946 et n'est entrée en application qu'en 1948. Nous avons fait en quelques mois mieux et plus que n'avaient fait les Anglais en presque sept ans. Si ce résultat a pu être atteint, je tiens à le dire parce qu'on ne le souligne pas assez, c'est parce que dans le climat de l'époque tous ceux qui avaient eu la charge de participer à l'élaboration des législations et des réglementations, à la construction des institutions, ont travaillé sans relâche, ne ménageant ni leur temps ni leur peine, parce qu'ils étaient portés par le grand élan d'enthousiasme et de solidarité qui a marqué cette période, participant à une grande réforme sociale de notre temps. Il y a encore dans cette salle quelques-uns des survivants de cette période qui pourraient en témoigner avec moi. Je voudrais leur en rendre hommage et les remercier de m'avoir aidé à ce moment-là dans l'effort que nous avons fait en commun. C'est le premier succès.*

*Deuxième succès, également considérable, c'est la création dans la masse des travailleurs d'un climat de sécurité qui n'avait pas existé dans le passé. Le sentiment d'insécurité a disparu. Chacun a su que, désormais, la maladie ce n'était plus la misère. Chacun a su que la vieillesse ce n'était plus la misère. Certes les avantages prévus étaient encore limités, tout n'était pas possible, mais tout de même on avait la garantie d'une sécurité du lendemain. L'incertitude du lendemain appartenait au passé. Ce climat, cet état d'esprit, ont produit une transformation profonde dans tout le monde du travail.*

*Aujourd'hui la Sécurité Sociale est considérée comme un acquis. On vit tellement dedans qu'on ne conçoit pas qu'elle puisse ne pas exister. Personne maintenant ou très peu ont le souvenir de ce que pouvait être une maladie, un accident, la vieillesse autrefois. C'est une grande transformation sociale qui a été menée à bien en quelques mois en 1945-1946.*

*Autre succès : le redressement de la natalité. Il y a eu là une des préoccupations majeure du Gouvernement de l'époque car l'on considérait que, pour une large part, la responsabilité de la défaite de 1940 était due à la crise de la natalité qui avait marqué la période d'entre les deux guerres. Le Gouvernement provisoire, le Général DE GAULLE personnellement, tenaient fondamentalement à ce redressement de la natalité qui a été réalisé et qui s'est maintenu en FRANCE pendant vingt ans avec une transformation telle que la population de la FRANCE, qui n'avait pratiquement pas bougé depuis 1900, restant entre 39 et 40 millions d'habitants, est passée aujourd'hui à 55 millions.*

*Autre changement peut-être aussi important : le renouveau de l'idée familiale. Les prestations familiales cessaient d'être un élément du salaire, cessaient d'être un élément concurrençant le salaire, comme cela avait été le cas dans la période antérieure, notamment dans la période de 1936-1939 où les arbitres dans les conflits du travail étaient invités par la loi elle-même à mettre en balance l'augmentation des prestations familiales et l'augmentation des salaires. L'hostilité générale des milieux syndicaux (sauf des syndicats chrétiens) contre des allocations familiales gérées exclusivement par le patronat disparaissait du fait que les allocations familiales étaient dissociées du salaire, garanties à toute la population et gérées par les bénéficiaires eux-mêmes. Les organisations syndicales sont devenues les meilleurs défenseurs des allocations familiales. De ce fait, l'idée familiale elle-même a trouvé un renouveau dans les masses populaires. Il y a eu là encore une transformation sociale considérable.*

*Sur le plan de la santé, les résultats sont encore plus spectaculaires. La période qui s'ouvre au lendemain de la guerre est une période de progrès*

*extraordinaires des sciences médicales. En quelques années, les conditions d'exercice de la médecine ont été bouleversées par l'apparition des antibiotiques, par toutes sortes de découvertes, de techniques nouvelles qui n'ont pu bénéficier à la population que par la Sécurité Sociale car tout cela a été coûteux, très coûteux. Jamais les populations n'auraient pu en bénéficier si la Sécurité Sociale d'une part ne s'était pas associée aux recherches médicales opérées et surtout n'avait pas financé les équipements nécessaires pour faire bénéficier tout le monde de ces progrès médicaux. L'on sait qu'aujourd'hui n'importe qui en FRANCE peut bénéficier des procédés les plus modernes de la médecine exactement sur un même pied d'égalité. Je pourrais donner beaucoup d'exemples des résultats obtenus : c'est la protection maternelle et infantile qui a entraîné la baisse de la mortalité infantile au point que la FRANCE est un des pays où cette mortalité est la plus faible du monde, elle est plus faible en FRANCE qu'en ANGLETERRE, elle est plus faible en FRANCE qu'en ALLEMAGNE, elle est plus faible en FRANCE qu'aux ETATS-UNIS, elle est presque au même niveau que dans les pays Scandinaves avec huit décès pour mille pour les enfants de moins d'un an. C'est aussi la mortalité générale, par conséquent l'allongement de la durée de la vie humaine, les perspectives de survie qui se sont développées considérablement qui d'ailleurs vont entraîner le vieillissement de la population. C'est également la disparition de certaines maladies, la tuberculose qui aujourd'hui a perdu ce caractère de maladie terrible qu'elle avait avant la guerre et qui faisait que c'était un fléau extrêmement coûteux et redouté par tous. Il y a eu une transformation totale de l'état de santé du pays, il y a eu une amélioration très générale de cette santé. C'est encore un succès.*

*Dans le domaine des accidents du travail, la législation de 1946 différait fondamentalement de la législation antérieure. Elle n'était pas uniquement ni principalement une législation de réparation, mais d'abord une législation de prévention. Ce n'est pas un hasard si le premier chapitre de la loi des accidents du travail de 1946 est consacré à la prévention. Un effort considérable a été fait par les organismes de Sécurité Sociale, par les Caisses Régionales de Sécurité Sociale, pour développer la prévention à la fois par des moyens financiers, par le calcul des cotisations, par des*

*pénalités pour les employeurs qui ne faisaient pas un effort suffisant, par des aides financières pour ceux qui, au contraire, faisaient un tel effort, et aussi par un effort technique, la création d'un Institut National de Sécurité qui est devenu l'Institut National de Recherche en Sécurité, unique en EUROPE et qui avec son site de VANDOEUVRE poursuit des recherches sur les moyens techniques d'améliorer la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans tout le pays. Ceci a, sans aucun doute, contribué à diminuer l'importance du risque d'accident du travail dont on a vu la gravité et la fréquence diminuer, malgré l'augmentation de l'effectif des travailleurs. Or, en même temps que l'on améliorait, que l'on créait cette prévention que les compagnies d'assurance du passé négligeaient très largement, on développait aussi les prestations. Notre législation des accidents du travail est une des plus évoluées et l'une des plus généreuses du monde. Et, malgré cela, la charge des accidents du travail pour les entreprises a diminué. Dès la première année, alors qu'on ne pouvait pas encore fixer les nouveaux taux de cotisation qui supposaient une étude de chaque situation, on a immédiatement diminué de 10 à 15% les taux des primes payées antérieurement par les entreprises tout en donnant des prestations majorées. Cela pour une raison très simple, c'est que les frais de gestion des compagnies d'assurance absorbaient plus de la moitié des primes versées par les entreprises pour couvrir le risque, alors que la Sécurité Sociale a pu financer le risque avec 7 à 8% de cotisations. Là encore, succès indiscutable, à la fois sur le plan social et sur le plan économique.*

*Dans le domaine de la vieillesse, il a fallu aussi faire un effort important mais là l'effort n'a peut-être pas été immédiatement aussi grand qu'on aurait souhaité le faire. Pourquoi ? Parce que dans cette période il apparaissait que le plus urgent était d'une part de redresser la natalité, d'autre part de favoriser les travailleurs qui auraient à participer à la reconstruction du pays, par conséquent il fallait leur donner des garanties de santé, des garanties contre les accidents. Et que comme on ne pouvait pas tout faire, l'effort accompli pour la vieillesse n'a pas été poussé aussi loin qu'on aurait souhaité. Malgré tout, on a prolongé l'initiative prise par le régime de VICHY d'instituer l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Alors que ce régime ne l'avait pas financé, on a réussi à en couvrir la charge et à donner des prestations de vieillesse qui marquaient un progrès sur le régime*

*antérieur, avec l'idée cependant que l'amélioration de la situation économique permettrait de faire davantage dans les années qui viendraient.*

*Deux autres aspects des succès obtenus ne sont pas négligeables. Le premier est l'aspect économique lui-même. On nous disait beaucoup à ce moment-là : "La FRANCE est en ruine. Vous allez grever l'économie par des cotisations, par des charges nouvelles pour financer vos prestations. Est-ce que vous n'allez pas arrêter la reconstruction, faire obstacle au redressement économique de la FRANCE ?" Nous pensions qu'en réalité l'intervention de la Sécurité Sociale devait être favorable à l'économie et les résultats l'ont prouvé. Jamais sans doute dans l'histoire économique de la FRANCE, l'on n'a connu une période de prospérité croissante aussi grande que celle qui a marqué les années 1945 à 1960. Je pense que la Sécurité Sociale y est pour beaucoup, parce que c'est une période pendant laquelle on a demandé aux travailleurs un effort exceptionnel. Bien que la loi ait institué la semaine de quarante heures dès 1936, la durée effective du travail dans la période 1944-1960 a été plus élevée en FRANCE que dans tous les autres pays d'EUROPE, les travailleurs faisant des heures supplémentaires pour participer à la reconstruction. Et ils l'ont fait dans une large mesure, j'en suis convaincu, parce qu'ils avaient le sentiment qu'il y avait une contrepartie à leur effort, cette contrepartie étant précisément dans le renouvellement de leur protection sociale, dans les garanties nouvelles qui ont été données, dans la sécurité qu'on leur avait accordée.*

*Un autre aspect des efforts entrepris est moins bien connu, c'est l'aspect international. Dans cette période s'est constitué sur le plan de la Sécurité Sociale un réseau international de conventions, d'accords, des conventions bilatérales, des accords au sein du Conseil de l'EUROPE, qui ont été des modèles pour toute l'évolution internationale de la Sécurité Sociale dans la suite. La première convention de l'époque a été la convention entre la FRANCE et la BELGIQUE signée en 1947 suivie de beaucoup d'autres, puisque dès 1951 il y avait plus de vingt pays avec lesquels la FRANCE avait signé et établi des conventions. La FRANCE a été à l'avant-garde à cette époque. Ce n'est pas un hasard si dans les institutions internationales, dans les commissions de Sécurité Sociale du Bureau International du Travail, dans les commissions de Sécurité Sociale du Conseil de*

*l'EUROPE, la présidence a été à l'époque confiée à des Français parce qu'ils incarnent le modèle que l'on voulait suivre.*

*En face des succès, il y a assurément des échecs. Deux, à côté des imperfections de détail, ont été importants et pour nous quelque peu douloureux. Le premier a tenu à ce que, dans l'élan de la libération, dans l'élan de solidarité qui marquait cette période et qui est le fondement de toute notre Sécurité Sociale, on a vu progressivement reparaître les particularismes socioprofessionnels. La Sécurité Sociale, telle que nous l'avions conçue, devait reposer sur une solidarité nationale dans laquelle tout le monde devait avoir sa part et tout le monde était sur un pied de relative égalité. Or très vite les particularismes ont réapparu et avec une force croissante. Cela a été vrai pour les salariés eux-mêmes, cela a été vrai encore bien plus pour les non salariés.*

*Pour les salariés parce qu'il y avait dans le passé des professions qui avaient eu la chance de voir s'établir pour elles des régimes de Sécurité Sociale qui s'étaient révélés plus avantageux que le Régime Général des Assurances Sociales et même que le régime nouveau de Sécurité Sociale, sans que toujours il y ait eu une justification rationnelle à ces privilèges. Notre idée était que ces régimes spéciaux préexistants devaient disparaître, étant entendu qu'on ne porterait pas atteinte aux avantages acquis, lesquels seraient maintenus par des régimes complémentaires. Cela n'a pas été possible. La plupart des régimes ont été conservés. La puissance des organisations syndicales représentant ces professions a fait que la solidarité catégorielle l'a emporté sur la solidarité nationale. D'où la multiplicité des régimes que nous rencontrons encore aujourd'hui et qui crée une très grande complication dans nos structures et qui crée aussi des inégalités souvent choquantes.*

*Pour les non salariés, l'évolution a été plus curieuse. Au début de 1946, tous les partis politiques, majorité comme opposition, composant la première Assemblée Constituante, sont venus demander que l'on étende tout de suite la Sécurité Sociale à tous les non salariés, artisans, commerçants, industriels, professions libérales, exploitants agricoles. L'administration n'a pas été enthousiaste. Elle avait tellement à faire à*

*mettre sur pied le régime des salariés qu'elle aurait préféré attendre un petit peu. Mais les préoccupations électorales étaient là, et la première Constituante, à la veille de se séparer, a voté une loi qui étendait la Sécurité Sociale, le Régime Général, à l'ensemble des professions non salariées avec simplement une soupape de sécurité, cette extension devait se faire progressivement au fur et à mesure que la situation économique le permettrait. La deuxième Assemblée Constituante, vous savez que la première Constituante a abouti à une Constitution qui n'a pas été adoptée, la deuxième Assemblée Constituante a fait exactement la même chose. C'est-à-dire qu'avant de se séparer au mois de Septembre 1946, elle a voté une nouvelle loi décidant la mise en application de la loi du mois de Mai pour la vieillesse à compter du 1er Janvier 1947. Mais alors on a assisté à un retournement de l'opinion. La masse des professions touchées, artisans, commerçants, industriels, professions libérales, un peu les exploitants agricoles mais peut-être un peu moins, ont eu peur que les cotisations qu'on allait leur demander et qu'on devait en principe recouvrer dès le 1er Octobre 1946, servent à financer le régime des salariés. Ce qui n'était pas du tout exact. Et surtout ils ont eu le sentiment que cette généralisation aboutissait à confondre les professions indépendantes dans les professions salariées et faisait perdre à ces professions indépendantes le prestige social qui s'attachait à leur indépendance même. L'on a assisté à une reconstitution de la Confédération des classes moyennes contre la Sécurité Sociale. Si bien que le Gouvernement a été obligé de dire "On ne peut pas imposer la Sécurité Sociale à ceux qui n'en veulent pas et dans ces conditions on va suspendre l'application des lois de 1946". Il a fallu des années par la suite pour faire bénéficier ces catégories d'une Sécurité Sociale qui est bien souvent moins avantageuse que celle des salariés, aujourd'hui encore. Ainsi, s'est traduite une insuffisance de la solidarité nationale. Cela a été un échec pour nous, et surtout cela a abouti à des structures administratives dont on dénonce à juste titre la complication et la bureaucratie et aussi l'injustice fréquente qui se traduit par des inégalités qui ne sont pas justifiables. \*

*Le deuxième échec également a été douloureux pour nous. Car, comme je le disais tout à l'heure, un des objectifs essentiels que nous poursuivions, indépendamment de celui de l'unité de la Sécurité Sociale, était d'en donner la responsabilité aux intéressés eux-mêmes. Malheureusement ce sentiment de responsabilité n'a pas été créé dans la masse*

*des bénéficiaires. Il ne faut pas en faire grief aux administrateurs de caisses qui ont eu dans la première période à faire un effort considérable pour mettre en place les institutions, qui n'avaient pas le temps de faire l'éducation de leurs troupes ; par la suite, les divisions syndicales ont fait que les organisations syndicales et les représentants syndicaux ont été souvent plus portés à lutter les uns contre les autres qu'à faire l'effort de former leurs mandants. Toujours est-il qu'il faut reconnaître que les assurés sociaux aujourd'hui encore ne se sentent pas responsables de la Sécurité Sociale. Ils entrent dans une caisse de Sécurité Sociale comme ils entrent dans une banque ou dans un bureau de poste, ils ne se sentent pas chez eux, ils n'ont pas le sentiment d'être vraiment responsable de l'institution. C'est un échec, il faut le reconnaître. Peut-être arrivera-t-on demain à faire mieux. Les réformes de 1967 n'ont d'ailleurs pas facilité une action plus profonde en vue de cette éducation.*

*Dans tout cela il y a un élément dont je n'ai pas parlé et qui évidemment est au premier plan de nos préoccupations, c'est le problème financier. Qu'est-ce qui s'est passé, du point de vue financier, dans l'évolution de la Sécurité Sociale depuis 1944 ? Nous avons fait dès l'automne 1944 des prévisions. Ces prévisions se sont trouvées totalement exactes pendant vingt ans. Ce qui est tout de même un résultat assez remarquable. Sauf sur un point : en ce qui concerne la maladie. Car pour la maladie nous avons pensé que certes les dépenses de maladie allaient augmenter, mais que conformément à ce qui s'était passé de 1930 à 1945, les dépenses de maladie augmenteraient dans la même proportion que le revenu national. Or les progrès techniques, les transformations des conditions d'exercice de la médecine ont fait que les dépenses de maladie ont augmenté deux fois plus vite que le revenu national, deux fois plus vite que les salaires. Cela nous ne l'avions pas prévu. Je ne sais pas comment nous aurions pu le prévoir d'ailleurs, nous n'avions aucun moyen de savoir ce qui allait se passer, d'où un déséquilibre.*

*D'autre part, sur le plan de la vieillesse, où les prévisions, elles ont été exactes, le problème s'est posé de l'amélioration du sort des personnes âgées. Précisément parce qu'il y avait une augmentation des charges de la maladie, il y a eu une résistance des milieux économiques et financiers, de l'administration des finances, il*

*faut le dire aussi, aux améliorations qui étaient justifiées parce que précisément on n'avait pas pu faire dès le départ tout ce qu'on aurait voulu. De ce fait, bien qu'il y ait eu certaines améliorations, et notamment l'indexation sur les salaires de toutes les pensions de vieillesse, ce sont des initiatives privées, ce sont des conventions collectives, des accords entre organisations patronales et organisations ouvrières qui ont mis sur pied des régimes complémentaires. Il faut leur en rendre hommage car c'est grâce à ces régimes complémentaires qu'on a pu améliorer le sort des personnes âgées et par conséquent augmenter très sensiblement le niveau des pensions. Mais qui disait régimes complémentaires disait multiplicité de régimes, plusieurs centaines de régimes complémentaires ont été créés. Et même des régimes sur-complémentaires s'ajoutant aux régimes complémentaires. De là de nouvelles complications, de là aussi, il faut bien le dire, des inégalités qui n'étaient pas toujours justifiées. En outre, l'amélioration de la santé, comme je le disais tout à l'heure, a augmenté les charges de la vieillesse par le vieillissement de la population. D'autre part, ce vieillissement a entraîné lui-même une augmentation des dépenses de maladie car les personnes âgées de plus de 65 ans représentent en moyenne une consommation triple ou quadruple de celle des personnes d'âge actif et comme il y en a de plus en plus, là aussi les charges sont accrues. Augmentation encore, surtout à partir de 1955 ou 1960, des charges de la vieillesse, à partir du moment où le régime a commencé à fonctionner à plein puisque les assurés ont eu droit à des pensions complètes, alors qu'auparavant ils n'avaient pas une durée de cotisations suffisante pour avoir de telles pensions. Charges de vieillesse et charges de maladie se sont trouvées considérablement accrues.*

*Le problème s'est posé de savoir quelles conclusions on devait tirer de tout cela. Bien entendu, la première conclusion était la nécessité d'augmenter les cotisations. Et dès le départ, on avait prévu que la vieillesse devrait coûter 9 % des salaires plafonnés et ces 9 % ont suffi jusqu'en 1960. La maladie a exigé davantage. Quant aux allocations familiales, l'on a été en présence d'un phénomène qu'on a complètement oublié : c'est qu'entre 1946 et 1951, les allocations familiales ont été constamment déficitaires. Pourquoi ? Parce que dans cette période, les salaires et les allocations familiales étaient fixés par le Gouvernement. Cela jusqu'à la loi de Février 1950 qui a établi la liberté de négociation des salaires. Le Gouvernement tout naturellement augmentait à la fois et dans la même proportion les salaires et les allocations*

familiales. Mais cette augmentation n'entraînait pas une rentrée immédiate de cotisations accrue car on versait immédiatement les allocations augmentées alors que les cotisations sur les salaires augmentés ne rentraient qu'avec un décalage de deux ou trois mois à partir du moment où les salaires sont eux-mêmes augmentés. D'où un déficit qui s'est créé dans les Caisses d'Allocations Familiales, déficit qui a dû être comblé par le Fonds National des Assurances Sociales. Ce qui a fait qu'en 1951, alors que les Allocations Familiales à cette époque étaient financées par une cotisation de 16 % des salaires plafonnés qui dépassait celle des assurances sociales, il a fallu créer un complément de 0,75 % pour permettre au Fonds National des Allocations Familiales de rembourser au Fonds National des Assurances Sociales le montant de ses avances. Par la suite, la situation s'est transformée. Du fait de la croissance continue des dépenses de maladie et des dépenses de vieillesse, la tendance naturelle des pouvoirs publics a été de ne pas augmenter les allocations familiales, plus exactement de ne les augmenter que dans la mesure de la hausse des prix alors que normalement les autres prestations : pension vieillesse, indemnités de maladie et rentes d'accident du travail, variaient avec les salaires, donc avec les revenus professionnels. Comme le pouvoir d'achat des salaires a augmenté très sensiblement pendant cette période-là, la part des allocations familiales dans l'ensemble du budget de la Sécurité Sociale a fléchi. C'est ce qui explique qu'aujourd'hui la cotisation d'allocations familiales n'est plus de 16 % du salaire plafonné, mais seulement de 9 %. Non pas qu'on donne moins, mais on n'a pas ajusté, adapté les allocations familiales à la variation des salaires.

Quant au chômage, le problème est différent, c'est la période très récente qui a posé le problème. Car le chômage n'a pas existé pratiquement jusqu'à ces dernières années. Le chômage est apparu essentiellement à la suite de la crise. Le chômage est une catastrophe pour la Sécurité Sociale. Pourquoi ? Parce que les chômeurs, on continue à les couvrir. On continue à leur verser toutes les prestations comme s'ils travaillaient, mais ils ne cotisent plus. Donc perte de recettes et maintien des prestations et en plus versement d'allocations aux chômeurs pour leur permettre de subsister et remplacer les salaires qui manquent. Ce qui fait qu'aujourd'hui dans le budget global de la Sécurité Sociale si on la prend dans son ensemble, la charge du chômage représente environ cent milliards, et cinquante milliards de manque à

*gagner pour la Sécurité Sociale. Là c'est un autre facteur qui joue très profondément sur l'évolution financière de la Sécurité Sociale.*

*De tout cela il ressort d'abord que, dans l'évolution des institutions, l'accent mis dans la première période sur la famille et aussi sur la maladie et les accidents du travail a été déplacé et mis de plus en plus sur la vieillesse au détriment de la famille. C'est une des conséquences de cette évolution.*

*D'autre part, la crise actuelle a créé aussi dans la masse de la population une tendance au repli sur soi-même. En période de crise, l'on pense d'abord à soi. Il y a renforcement des égoïsmes. Il y a moins de sens de la solidarité. C'est ce qui explique dans une certaine mesure le succès de certaines idées aujourd'hui répandues par certains d'après lesquelles il faudrait revenir à des systèmes plus libres, où chacun aurait le choix de s'assurer ou de ne pas s'assurer, au moins au-dessus d'une certaine limite. C'est le règne du chacun pour soi. C'est la négation de la solidarité nationale. C'est la négation de la Sécurité Sociale telle que nous l'avions conçue. Il y a assurément à l'heure actuelle un mouvement dans ce sens. Et c'est ceci qui m'amène tout naturellement à poser le problème de l'avenir et à, très rapidement, vous indiquer quelques réflexions sur les perspectives d'avenir de la Sécurité Sociale.*

*Il y a un aspect dont je n'ai pas parlé jusqu'à présent mais dont nous ne pouvons pas négliger l'importance et qui se relie d'ailleurs aussi au problème financier, c'est le problème de la concurrence internationale. Il est bien certain que les pays qui sont nos concurrents directs sur le plan économique, ont des charges sociales très comparables aux nôtres. Il ne faut pas croire que nos charges soient supérieures, que le coût de notre protection sociale soit supérieur à ce que coûte la protection sociale dans les pays voisins en ALLEMAGNE, en HOLLANDE, en BELGIQUE, par exemple. Mais le financement n'est pas le même, en ce sens que la FRANCE est le pays qui fait peser le plus le poids des charges de protection sociale sur les revenus professionnels : les salaires pour les salariés, les revenus professionnels indépendants pour les travailleurs indépendants, soit sur les entreprises qui ont la plus grosse part, soit sur les travailleurs dont la part s'est accrue au cours des dernières années, et fort peu sur la collectivité tout entière à travers le budget. Alors que pratiquement*

*dans tous les autres pays le budget général, donc les ressources générales venant de l'impôt, financent pour partie les systèmes de Sécurité Sociale et même une part très importante dans un pays comme l'ANGLETERRE. Il en résulte que les mécanismes de financement faussent le jeu de la concurrence. Ce n'est pas la même chose pour les entreprises que d'avoir à payer à travers les impôts, quelquefois par l'impôt général sur le revenu, une part des charges sociales ou d'avoir à les supporter sur les salaires, notamment pour les entreprises de main-d'œuvre dans lesquelles le coût de la main-d'œuvre est une part importante du chiffre d'affaires. Il y a donc de ce fait une inégalité dans la concurrence qui appellerait sur le plan international une harmonisation des mécanismes de financement que malheureusement personne n'a osé jusqu'ici aborder parce qu'elle remet en cause le problème de la fiscalité et qui dit fiscalité dit système extrêmement délicat, difficile à manier, et aussi, il faut bien le dire, la crainte que la Sécurité Sociale se trouve ainsi davantage sous le contrôle du Ministère des Finances.*

*Alors que vaut notre système en définitive par comparaison aux autres pays ? Le Président de la République, intervenant, il y a 15 jours exactement, à la célébration du 40eme anniversaire à PARIS a dit : "Le système français est le meilleur du monde". Personnellement, je ne voudrais pas faire de l'autosatisfaction, je n'irais pas jusque-là, je dirais que c'est sûrement un des meilleurs du monde. Le meilleur, c'est très difficile à dire car tout système doit être adapté aux conditions économiques et psychologiques propres à chaque pays. Notre système est très différent du système anglais, du système allemand ou du système américain si on peut parler de système américain. Il faut savoir que l'essentiel c'est qu'il faut qu'il soit acceptable par l'opinion, c'est qu'il corresponde aux tendances naturelles de notre population. Notre système a été basé sur ce qui préexistait, sur la tradition syndicale, sur la tradition mutualiste, alors que par exemple l'ANGLETERRE qui est cependant un pays très attaché au self-government, à la décentralisation, a un régime entièrement étatisé et entièrement administratif. Mais je crois que nous avons un système qui n'est pas plus coûteux que les autres, d'ailleurs toutes les statistiques montrent que le coût de l'heure de travail en FRANCE est très loin d'être le plus élevé de l'EUROPE et qu'il est un des bons systèmes qui existent aujourd'hui.*

*Quel est son avenir ? Le problème est assurément financier.*

*A la base de tout il y a la croissance économique. Nous avons eu la chance, jusqu'à ces dernières années, de connaître, comme d'ailleurs les autres pays industrialisés, une croissance économique exceptionnelle qui a favorisé la possibilité de prélever sur le revenu national ce qui était nécessaire pour financer la Sécurité Sociale. Nous savons que cette croissance s'est arrêtée, en tout cas très largement ralentie. Si elle reprend, il n'y aura aucun problème. D'abord parce qu'il y aura moins de chômage et par conséquent les charges résultant du chômage disparaîtront et ensuite parce que les ressources du pays étant plus grandes, on pourra couvrir sans difficulté le supplément de dépense. Si cette croissance ne reprend pas à un rythme important, alors là il y aura un problème, un problème qui se posera essentiellement pour la vieillesse et pour la maladie.*

*Pour la vieillesse d'abord parce qu'il faut savoir que dans le budget global de la Sécurité Sociale tous régimes confondus la vieillesse représente aujourd'hui 40% alors que la maladie n'en représente que 30%. Donc le gros du chapitre c'est la vieillesse et ce chapitre va s'accroître et s'accroître de plus en plus vite au début du XXIème siècle. Pourquoi ? Parce qu'on vit de plus en plus vieux, que les pensions aussi ont été améliorées, que de plus en plus de personnes vont avoir des pensions complètes et que tout cela fait que même si on n'améliore pas le taux des pensions et pourtant elles sont bien souvent d'un niveau relativement modeste ; même si on ne l'améliore pas, la charge va s'accroître et s'accroître de manière continue.*

*Pour la maladie, le problème est un peu différent parce qu'il semble aujourd'hui qu'il soit possible de retrouver une certaine maîtrise de la croissance des dépenses médicales. On a déjà commencé et l'on a eu certains résultats en FRANCE, des résultats meilleurs encore dans d'autres pays. Il semble que l'on puisse espérer arriver à réduire la croissance des dépenses médicales à un niveau, je ne dirai pas égal à la croissance du revenu national, mais qui ne le dépasse pas trop. Une des préoccupations des gouvernants doit être d'assurer cette maîtrise et qu'aussi chacun se sente responsable, que les professions médicales participent à l'effort nécessaire. Il est tout de même anormal que le Français en moyenne consomme deux fois plus de médicaments que l'Américain, le citoyen des ETATS-UNIS. C'est la*

*situation à l'heure actuelle (en volume, je ne dis pas en prix, les médicaments américains sont beaucoup plus chers que les nôtres}. L'on pourrait arriver à une consommation plus réduite. Mais les assurés eux-mêmes ont une responsabilité, car ce sont eux qui demandent aussi les soins les plus coûteux, des examens qui ne sont pas tous vraiment indispensables. C'est un élément de prestige que de passer des radios, ou d'avoir des scanners. Quelquefois il faudrait comprendre qu'on est responsable de l'Institution et qu'on doit assumer cette responsabilité. Donc maîtrise de la croissance des dépenses médicales, c'est nécessaire et, je le crois, c'est possible.*

*Pour la vieillesse, je dirais très franchement que je crois qu'il n'y a qu'une solution, c'est de relever l'âge de la retraite. Je sais que cela va soulever des tempêtes, mais je suis très convaincu que l'on ne pourra pas continuer à faire vivre notre Sécurité Sociale si l'on maintient l'âge de la retraite au niveau actuel. Je suis d'autant plus conscient de l'opportunité d'une telle décision que je suis convaincu que l'abaissement de l'âge de la retraite a été nuisible aux personnes âgées. Oui, je le dis parce que c'est réel. Bien sûr, il ne faut pas penser uniquement à ceux qui sont usés prématurément par leur travail. Ceux-là, il faut qu'ils aient une retraite de bonne heure. Mais il faut bien voir que tous les gériatres, tous les gérontologues vous disent que pour bien vieillir, il faut conserver une activité le plus longtemps possible, pas n'importe quelle activité bien sûr, une activité adaptée aux possibilités de chacun. C'est un problème de politique de l'emploi. Il faudra y venir, non pas seulement pour des raisons économiques mais pour des raisons sociales, mais bien entendu avec une autre politique de l'emploi assurant une adaptation des emplois à chaque groupe d'âge, ce qui à l'heure actuelle n'est pas du tout envisagé.*

*Quelle est la conclusion à laquelle j'arrive ? Nous sommes une démocratie et les Français auront la Sécurité Sociale qu'ils veulent. Mais il faut aussi que cette volonté soit éclairée, qu'ils sachent quel en est le prix, quelles en sont les conséquences pour eux-mêmes socialement et aussi pour la vie économique du pays. Il faut aussi développer chez eux le sentiment de la solidarité nationale, réagir contre les particularismes, faire l'éducation de la solidarité car il n'y a de Sécurité Sociale viable que dans une solidarité sociale très largement entendue. Le sentiment de solidarité existe dans les petits groupes où l'on se connaît mutuellement, où l'on se sent étroitement lié à son voisin mais au fur et à mesure que s'élargit le cadre dans lequel s'organise la solidarité, le sentiment de solidarité s'émousse, il n'est plus spontané, on se sent moins solidaire de gens qu'on ne connaît pas, qui vivent à l'autre bout du pays, peut-être même demain se posera-t-il un problème de solidarité internationale en matière de Sécurité Sociale, il ne faut pas se le dissimuler, et on se sent beaucoup moins solidaire des autres pays encore que des concitoyens vivant au loin. Je crois que par conséquent cette solidarité nationale ou internationale n'étant pas spontanée, il faut éduquer la population, lui faire comprendre que c'est la condition nécessaire pour atteindre au résultat cherché, il faut faire l'éducation de la responsabilité des intéressés à l'égard de l'Institution. Je suis personnellement optimiste parce que je constate que tous les sondages d'opinion montrent un attachement profond de la population à l'Institution. C'est cet attachement qui me donne confiance dans l'avenir. Je crois que si on le veut, on peut conserver une Sécurité Sociale digne de ce nom avec des adaptations qu'appelleront bien entendu l'évolution économique et l'évolution sociale. Je crois que nous pouvons avoir confiance dans l'avenir si nous nous y mettons tous d'un même cœur.-*