



HAL
open science

Le mythe du “ trou de la Sécu ” à l’aune des débats parlementaires de 1949

Nicolas da Silva

► **To cite this version:**

Nicolas da Silva. Le mythe du “ trou de la Sécu ” à l’aune des débats parlementaires de 1949. Brunet Carole, Darcillon Thibaut, and Rieucau Géraldine (Eds), Economie sociale et économie politique. Regards croisés sur l’histoire et sur les enjeux contemporains, Presses universitaires de Louvain, Louvain., 2017. hal-02306253

HAL Id: hal-02306253

<https://hal.science/hal-02306253>

Submitted on 5 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le mythe du « trou de la Sécu » à l'aune des débats parlementaires de 1949

Nicolas Da Silva

Centre d'Economie de Paris Nord – CEPN

Université Paris 13

Résumé

Le solde du compte des administrations de Sécurité sociale fait l'objet chaque année d'un intense débat. Face à une naturalisation de cette question autour de la thématique du « trou de la sécu », l'analyse historique des débats de l'Assemblée nationale de l'été 1949 permet de montrer que l'ensemble des préoccupations contemporaines liées au besoin de financement de la Sécurité sociale sont présentes dès les premières années de son fonctionnement. D'un point de vue théorique, nous proposons ici d'enrichir l'économie des conventions par l'introduction de la méthode historique. La connaissance historique aide à compléter l'économie des conventions sur l'un de ses points faibles : si certaines conventions paraissent aujourd'hui légitimes et communément acceptables, elles n'en sont pas moins le résultat de la conflictualité sociale. Il faut dévoiler les origines obscures pour relativiser l'arbitraire.

Abstract

The balance of social security funds is intensively debated every year. Although the expression of “trou de la Sécu” has become widely and naturally used, the historical analysis of the parliamentary debates occurred in the summer of 1949 shows that concerns about how to raise additional funds for social security emerged in the first debates. From a theoretical view, the article proposes to introduce an historical analysis to the French economics of conventions by providing further research on one weakness: if some conventions appear as legitimate and commonly accepted, they historically result from social conflict. The obscure origins of the conventions are needed to be revealed in order to nuance their arbitrary nature.

Introduction

Le solde du compte des administrations de Sécurité sociale fait l'objet d'un intense débat chaque année. Si la présentation dominante donne à voir une situation financière catastrophique, un nombre croissant d'acteurs cherche à mettre en évidence les nombreuses conventions qui président au calcul et à la présentation de ce solde. Par exemple, Julien Duval (2007) qualifie la thématique du « trou de la sécu » de mythique dans la mesure où elle déroule un imaginaire orienté et souvent caricatural visant à instituer une connotation négative autour de la Sécurité sociale. Plutôt que de proposer une analyse raisonnée de cette problématique en mettant clairement en avant les conflits de valeurs et d'intérêts autour de cette institution, le mythe permet, en s'appuyant notamment sur des chiffreages décontextualisés, de justifier un certain type de réforme plutôt qu'un autre. Dans cette optique, l'idée dans cet article est de rappeler à quel point le chiffre est le produit d'un travail social. La quantification et ses effets reposent sur des conventions de toutes sortes elles-mêmes étant le résultat d'arrangements institutionnels et de rapports de force. Or, parce que de nombreuses options sont possibles, les conventions choisies diffusent une certaine représentation du monde qui n'est pas neutre.

L'analyse historique permet de montrer que l'ensemble des préoccupations contemporaines liées au besoin de financement de la Sécurité sociale sont présentes dès les premières années de son fonctionnement. Les débats parlementaires de l'année 1949 dont

nous proposons de faire une analyse sont particulièrement frappants à cet égard (*Journal officiel*, 1949a, 1949b, 1949c ; voir l'encadré 1 pour des précisions méthodologiques). Cet épisode n'est pas anodin puisqu'il s'agit du premier débat posant la question de la pertinence même du principe de Sécurité sociale après 1945 (et non un débat sur les modalités de son fonctionnement). On observe pourtant que les arguments de chacun des protagonistes résonnent d'une étrange actualité : concurrence internationale, abus des assurés, charges sociales, compétitivité, inefficacité du secteur public, etc. Bien que les données du problème soient comparables à celles d'aujourd'hui, les débats parlementaires ont conduit à justifier l'augmentation des recettes de la Sécurité sociale. Ainsi, on apprend que le « déficit » de la Sécurité sociale n'est pas une question neuve, c'est l'attention et la réponse politique qui lui est accordée qui l'est.

D'un point de vue théorique, nous proposons ici d'enrichir l'économie des conventions par l'introduction de la méthode historique. Alors que pour l'économie des conventions (Batifoulier, 2001) les conventions sont des modèles d'évaluation marqués par leur caractère arbitraire et leur origine obscure, la méthode historique permet de montrer en quoi elles sont aussi violentes. Il faut dévoiler les origines obscures pour relativiser l'arbitraire. La connaissance historique aide à compléter l'économie des conventions sur l'un de ses points faibles : si certaines conventions paraissent aujourd'hui légitimes et communément acceptables, elles n'en sont pas moins le résultat de la conflictualité sociale.

En tant que convention, la large diffusion du mythe du « trou de la sécu » ne s'explique donc pas parce qu'elle est pertinente (notamment parce qu'elle serait l'expression d'une situation économique neuve). Notre hypothèse de travail est que le succès de cette problématique s'explique avant tout par le fait que les forces sociales défendant cette vision du monde ont réussi à l'imposer.

Notre travail est organisé en quatre sections. Dans la première section nous rappelons le contexte historique du débat de 1949 (1.). Ensuite, nous étudions alternativement les « problèmes » soulevés par les députés sur la Sécurité sociale (2.) ainsi que les solutions afférentes (3.). A chaque fois nous ne jugeons pas les discours à l'aune des faits, il s'agit plus modestement de faire ressortir une matrice des « problèmes » et des « solutions » démontrant l'étrange modernité des débats de 1949. La quatrième section propose quelques pistes de réflexion pour une démarche d'intégration de la dimension historique dans l'économie des conventions – la thèse principale étant que les origines obscures masquent la violence sociale constitutive des conventions (4.).

Encadré 1 : Précisions méthodologiques

Les textes du débat ont été téléchargés en ligne (<http://4e.republique.jo-an.fr/>). Il s'agit de scans du Journal Officiel (JO) page par page au format PDF. Pour faciliter le travail de relecture et la recherche de redondances (mots, noms propres, noms de partis, etc.), le document a été recréé au format Word en excluant toutes les sections du JO ne concernant pas le débat. Les scans étant de qualité médiocre, des corrections ont été effectuées à la main. Le document Word complet avec les quatre jours de débat comporte 1 061 623 caractères espaces compris. L'objectif à terme est de mener une analyse lexicographique.

Après une première lecture, l'intégralité des grands thèmes du débat figure dans l'analyse développée, à l'exception des modalités d'application de la Sécurité sociale dans les départements d'Algérie, cette problématique ayant certes occupé une place importante en 1949 mais difficilement conciliable avec les questions contemporaines de la Sécurité sociale. Aucune pondération n'est effectuée en fonction de la place relative de telle ou telle question dans le débat de 1949. Tous les thèmes sont abordés de façon équivalente parce qu'ils ont

une forte résonance contemporaine. Par exemple, le thème de l'âge de départ à la retraite est relativement marginal comparativement à celui de la fraude présumée des assurés mais les deux figurent dans l'analyse dans des proportions approximativement équivalentes.

1. Le contexte politique du débat sur la Sécurité sociale de 1949

Le 15 mars 1944 le Conseil national de la résistance (CNR) adopte son programme pour la France libre prévoyant notamment un « plan complet de Sécurité sociale » (CNR, 1944). Contrairement à l'idée courante selon laquelle l'après-guerre est marquée par un consensus politique, cette période voit la résurgence d'une conflictualité classique entre les forces « révolutionnaires » et les autres, ce qui conduit à l'isolement progressif du Parti communiste français (PCF) et de la Confédération générale du travail (CGT) (Lacroix-Riz, 2006, 2015).

En septembre 1944, malgré son rôle majeur dans la Résistance, le PCF n'obtient que deux ministères mineurs (l'air et la santé publique). Les élections du 21 octobre 1945 sont largement gagnées par les communistes qui obtiennent 26,2 % des suffrages devant le Mouvement Républicain Populaire (MRP) avec 23,9 % et la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) avec 23,4 %. Cependant, le PCF n'obtient que cinq ministères mineurs supplémentaires dont celui du travail dirigé par Ambroise Croizat qui va avoir pour objectif de donner vie aux ordonnances du 4 et du 19 octobre 1945 créant la Sécurité sociale.

Si le non au référendum du 5 mai 1947 sur la Constitution et les résultats des élections législatives du 2 juin montrent un PCF en recul, le PCF est le premier parti de France durant le reste de la période. Il remporte ainsi le 10 novembre 1946 les premières élections législatives de la 4^{ème} République. Le PCF rassemble 28,3 % des sièges loin devant le MRP (25,9 %) et la SFIO (17,8 %). Tels sont les protagonistes du débat de juillet 1949 qui nous intéressent dans cet article (Tableau 1).

Tableau 1. Groupes parlementaires issus de la première élection de la 4^{ème} république

Groupes parlementaires	Sièges
Parti Communiste Français (PCF)	182
Mouvement République Populaire (MRP)	173
Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO)	102
Parti républicain, radical et radical-socialiste (PSR)	43
Parti républicain de la liberté (PRL)	38
Républicains indépendants (RI)	29
Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR)	11
Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques	8
Non inscrit	9
Total	586

Le premier gouvernement de la 4^{ème} République est dirigé par Paul Ramadier à partir du 22 janvier 1947. Il est composé au départ des trois grands partis : le PCF, le MRP et la SFIO. Pourtant, les ministres communistes sont renvoyés du gouvernement le 5 mai suite à leur soutien et à leur rôle dans les grèves qui agitent le pays. Le Ministre de l'intérieur SFIO Jules Moch est resté connu pour avoir, pendant cette période, mobilisé une force considérable dans le but de contraindre les militants CGT d'arrêter le mouvement de grève (Fontaine et Vigna,

2014).

L'éviction des communistes ne suffit pas à l'apaisement. La 4^{ème} République est caractérisée par une forte instabilité gouvernementale et, lorsque l'Assemblée nationale vient à débattre à l'été 1949 de l'opportunité de la Sécurité sociale, il s'agit déjà du 6^{ème} gouvernement en moins de trois ans. Celui-ci est alors dirigé par le radical-socialiste Henri Queuille depuis le 11 septembre 1948. Le gouvernement est largement ouvert aux groupes représentés à l'Assemblée nationale puisqu'on y trouve des représentants du MRP, de la SFIO, des PRS, de l'UDSR et du PRL. Depuis l'éviction de Crozat, le Ministre du travail et de la Sécurité sociale est Daniel Mayer (SFIO).

Lorsque le 10 juillet 1949 l'Assemblée nationale entame le débat sur la Sécurité sociale, ce n'est pas la première fois que cette institution pose question sur les bancs. Néanmoins, le débat de juillet 1949 est original dans la mesure où c'est le principe même de la Sécurité sociale qui fait l'objet du débat et non seulement sa mise en application.

L'examen des débats permet de mettre au jour trois positions principales sur la Sécurité sociale qui recourent souvent mais pas systématiquement l'appartenance au gouvernement :

- La reconnaissance de défaillances : la position majoritaire (MRP, SFIO, PRS) considère que la Sécurité sociale remplit correctement son rôle même si certaines défaillances plus ou moins mineures doivent être corrigées. De nombreux députés membres de ces partis adoptent une position critique plus radicale.

- La nécessité de la réforme : la position la plus critique, défendue à la fois par les RI (dont aucun membre n'est au gouvernement) et par certaines personnalités dont les partis sont présents au gouvernement (PRL, MRP, PRS), considère que l'absence d'une réforme restrictive importante condamne la Sécurité sociale et la France elle-même à une crise économique et morale particulièrement sévère.

- La défense inconditionnelle : seul le PCF porte une défense inconditionnelle de l'institution et propose une extension des garanties. Il faut y ajouter certains députés d'Alsace-Moselle qui proposent d'étendre le tiers-payant à l'ensemble du pays.

Bien que les débats sur les grands principes et sur l'organisation de la Sécurité sociale aient été d'une âpreté singulière, la discussion sur les chiffres de la Sécurité sociale (budget, besoin/capacité de financement, taux de cotisation, etc.) n'a fait l'objet que de peu de contestations. Les désaccords importants portent sur les économies potentielles et sur l'évolution des budgets dans le temps. Ainsi, le chiffrage proposé par le premier orateur, Charles Viatte (MRP), n'a pas souffert de contestations importantes et a été confirmé par la suite par des députés d'autres bords. Selon lui, le budget de la Sécurité sociale s'élève en 1948 à 325 milliards de francs et son estimation pour 1949 oscille entre 400 et 420 milliards de francs. Ce budget représente entre 10 et 11 % du produit national et, d'après lui, « *11 % du revenu national pour les plus défavorisés de nos concitoyens, croyez m'en, ce n'est pas quelque chose d'insupportable* ».

Pourtant, l'existence d'un relatif consensus sur les coûts dissimule une grille de lecture critique très avancée sur la Sécurité sociale. Hormis le cas du PCF, tous les députés et le Ministre du travail et de la Sécurité sociale admettent la nécessité de réfléchir à la réforme de l'institution en raison de son poids économique. A partir des différentes positions exprimées par les députés, les deux sections suivantes détaillent l'ensemble des « problèmes » et des « solutions » prétendument posés par la Sécurité sociale (Tableau 2).

Tableau 2. Synthèse des problèmes et des solutions avancés lors du débat de l'été 1949 sur la Sécurité sociale

<i>Des « problèmes » et des « solutions »</i>
<i>Les « problèmes »</i>
La fraude et les abus des assurés : la santé et les allocations familiales
Le vieillissement de la population
L'inefficacité de l'Etat
L'inefficacité de la Sécurité sociale
La crise économique et la concurrence internationale
<i>Les « solutions »</i>
Le renforcement du contrôle
La mise en place du tiers-payant et la suppression de la circulaire du 22 avril 1949
Le déremboursement du petit risque
La réduction des cotisations et le transfert à la mutualité

2. Les « problèmes »

La fraude et les abus des assurés : la santé et les allocations familiales

L'une des questions qui a le plus suscité de débats porte sur les abus présumés des assurés sociaux qui seraient la cause de la déconvenue financière actuelle et/ou à venir. Pour le Député Charles Viatte, « *incontestablement il y a des abus [et] il faut y remédier. Mais ne compromettons pas pour cela [...] l'avenir de la nation française. Seul un nombre marginal de travailleurs auraient pu se payer des antibiotiques sans la Sécurité sociale* ». Selon lui, le contrôle (nécessaire) des abus n'est pas un gisement d'économie potentiel.

Cette position n'est pas unanime au gouvernement. Ainsi, le Député PRS Jean Masson énumère-t-il la liste des abus « *bien connus* » que le « *gigantisme* » de la Sécurité sociale laisse « *proliférer dans l'anonymat et dans l'irresponsabilité* » :

« Ce sont les complaisances de certains médecins, les accommodements de certains pharmaciens, c'est la feuille de soins qui est signée plusieurs fois au lieu d'une, c'est la mère d'un assuré à qui l'on ouvre un dossier en la faisant passer pour la conjointe, ce sont aussi la multiplication des dossiers à l'approche des vacances ou au moment des grèves, avec l'absentéisme qui en résulte et les incidences néfastes sur la production, ce sont les demandes de cures pour passer des vacances à peu de frais, les abus auxquels donnent lieu de simples rhumes [...] »

Même en dehors du risque maladie, les assurés sont suspectés de fraude. Selon le PCF, cela peut s'illustrer par la circulaire ministérielle du 22 avril 1949 qui prévoit la suppression des paiements d'allocations familiales en cas de quatre demi-journées d'absence par mois à l'école. Comme le reconnaît Daniel Mayer (SFIO), « *si des enfants d'âge scolaire ne fréquentent pas effectivement l'école, il est infiniment vraisemblable que c'est parce que ces enfants sont utilisés plus ou moins régulièrement à des besognes rémunérées et qu'ils cessent alors d'être une charge pour leur famille* ». Pour le ministre socialiste, le non versement est alors la sanction du dévoiement de l'institution.

Face au relatif silence du MRP et de la SFIO sur la question des abus des assurés, le PCF adopte un point de vue résolument offensif. Il reproche à Daniel Mayer de mépriser la classe

ouvrière et explique que les abus ne sont pas où on le pense : ce sont ceux du patronat qui refuse de verser les cotisations sociales.

Le vieillissement de la population

La question du vieillissement est mineure en 1949 mais elle est particulièrement significative de la précocité de certaines problématiques. Alors que l'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans, Paul Reynaud (RI) prend dès cette date l'argument de l'allongement de l'espérance de vie pour en justifier le recul :

« On dit souvent que les, progrès de la science ont pour effet de prolonger la vieillesse. [...] La vérité, c'est que les progrès de la science ont d'abord, et surtout, pour effet de prolonger l'âge mûr, pendant lequel l'homme peut produire. C'est un fait qui ne peut être ignoré dans un pays dont le ministre du travail dit, avec raison, qu'il manque de main-d'œuvre ; d'autant que le rôle du cerveau est de plus en plus grand par rapport à celui des muscles, or, le cerveau vieillit moins vite que les muscles.

Dans ces conditions, un pays où l'âge moyen est élevé et dont la Constitution déclare que les citoyens ont droit au travail ne saurait interdire le travail à un homme qui peut continuer à produire.

Il est d'ailleurs un pays gouverné par les socialistes, la Suède, où, pour établir l'âge de la retraite, on a étudié la pyramide des âges. Vous savez que la situation démographique de la Suède est assez semblable à la nôtre ; on y est arrivé à cette conclusion que l'âge normal de la retraite — il peut y avoir, bien entendu, des exceptions — est de 67 ans. »

L'inefficacité de l'Etat

Le troisième type de « problème » porte sur l'inefficacité de l'Etat et principalement sur la centralisation de la Sécurité sociale autour d'un régime unique (le régime général). Comme l'explique Charles Viatte (MRP), pour qui les ordonnances d'octobre 1945 ne sont « *pas complètement satisfaisantes* », la centralisation de la Sécurité sociale est un défaut que le gouvernement a rapidement pris en considération. Ainsi, en dépit de ce qui était prévu par les ordonnances d'octobre, les allocations familiales sont séparées du reste de la Sécurité sociale et la mutualité se voit reconnaître un rôle prépondérant par la loi Morice.

Pour Maurice Fredet (PRL) la Sécurité sociale ne serait « *plus à l'échelle humaine. L'assuré ne s'y sent plus chez lui, noyé dans l'anonymat le plus complet, trop souvent malmené de service en service, de guichet en guichet, il est ravalé à l'état de numéro matricule* ». Dès lors, la suppression du libre choix des caisses, autrement dit l'affiliation obligatoire à la Sécurité sociale, doit être remise en question. A ce sujet, Pierre André (PRL) explique que l'obligation d'affiliation a une dimension liberticide puisque « *c'est le contraire de l'émancipation, c'est un assujettissement, c'est d'ailleurs le terme qu'emploie la Sécurité sociale. Autrefois on était sujet du Roi de France, aujourd'hui, on est assujetti aux assurances sociales* ».

Face à ces critiques de la centralisation de la Sécurité sociale, Pierre Segelle (SFIO) propose de rappeler les conséquences du système d'assurance social d'avant-guerre fondé sur des caisses d'affinités dispersées. D'après lui, la concurrence entre caisses n'a pas produit de résultats probants et elle a même conduit à une uniformisation des pratiques et à une mise en commun des services. Mais, Daniel Mayer reconnaît l'impératif de décentralisation dans le but d'humaniser la Sécurité sociale (*via* la mutualité).

Contre la conception gouvernementale, les députés communistes exigent la suppression de la représentation des non-intéressés : l'Etat et les employeurs. L'un des avantages à attendre de ces évictions est la plus grande facilité à exiger le paiement des cotisations et donc la lutte contre la fraude des employeurs et de l'Etat. Un autre avantage à l'éviction de l'Etat porte sur la facilitation du fonctionnement de la Sécurité sociale dont l'activité est perturbée par les directives du ministère et de son administration. Gérard Duprat explique ainsi que « *depuis le 1er janvier 1945, 2.500 décrets ou circulaires sont venus compliquer la tâche déjà difficile du personnel, soit trois circulaires ou décrets par jour* ».

L'inefficacité de la Sécurité sociale

La critique d'une prétendue mauvaise gestion de la Sécurité sociale est probablement l'une des plus importantes avec celle concernant les « abus ». Le symbole de cette critique est la discussion sur les frais de gestion. Par exemple, le député MRP Brulot conteste la présentation de son collègue Viatte selon lequel les frais de gestion ne sont pas trop élevés. D'après lui, « *les compagnies d'assurances, en particulier pour la gestion des risques accidents du travail, n'ont jamais atteint un tel pourcentage de frais* ».

Pour le député Patinaud (PCF) à l'inverse, « *l'un des mensonges répandus concerne les frais de gestion de la Sécurité sociale* ». A l'extérieur de l'assemblée, la presse fait croire à des frais de gestion égaux à la moitié du budget général et à l'intérieur leur taux est exagéré au-dessus des 10 % pour les caisses primaires et des 5 % pour l'ensemble de l'institution, rapportés par les comptes.

Dans le cadre général des frais de gestion de nombreuses thématiques sont évoquées pour illustrer les reproches de mauvaise gestion de la Sécurité sociale : convention des salariés de la Sécurité sociale, politique d'acquisition de bâtiments, longueur des files d'attentes, réforme hospitalière, concurrence déloyale de la Sécurité sociale face aux professionnels de santé libéraux, coûts de l'action sanitaire et sociale, financement des cures thermales, etc. Par soucis de concision nous n'y revenons pas. Néanmoins, il paraît nécessaire de souligner une critique assez originale : la Sécurité sociale serait trop politisée. Ainsi, pour le Député RI Joseph Delachenal le mode d'élection des conseils d'administration pose problème parce que les élus sont « *surtout composés des délégués des organisations syndicales* » plutôt que de mutualistes ou d'individus ayant des compétences. La réplique de Marius Patinaud à Pierre André à ce sujet permet d'éclairer leurs positions radicalement opposées sur ce qu'est et ce que devrait être la Sécurité sociale : « *Le malheur, pour vous, c'est qu'il y a des ouvriers à la Sécurité sociale* ».

La crise économique et la concurrence internationale

La dernière thématique débattue porte sur la place de la Sécurité sociale dans l'économie générale du pays et sur l'interprétation qu'il convient de faire des cotisations : charges ou salaires ? D'après le Député MRP Charles Viatte, aucune équivoque n'est possible. Les cotisations sociales ne sont pas des charges payées par les entreprises mais une nouvelle forme de salaire. Pour expliquer sa position, il étudie l'évolution des prix et des salaires depuis 1938. Selon ses calculs, le coefficient d'augmentation des salaires réels (cotisations comprises) entre 1938 et 1949 est de 13 alors que l'indice du coût de la vie est à au moins à 18. Les cotisations sociales ne font que compenser la faiblesse de l'augmentation des salaires et elles n'écrasent pas l'économie.

A l'opposé, Paul Reynaud propose de replacer la question de la Sécurité sociale dans le « *cadre du problème français* ». Pour le député RI, « *sur le marché international, il ne suffit pas de se contempler il faut se comparer* ». Comme les nationalisations, la Sécurité sociale serait un problème pour l'économie du pays qui pèserait sur les prix et l'inflation. De même,

pour le Député Masson (PRS), ces charges sociales « *les plus lourdes du monde* » constitueraient un handicap pour les exportations. Pour Pierre André, « *si l'Union européenne [...] devenait une réalité, et si les barrières douanières tombaient, comment pourrions-nous aligner nos prix sur ceux de la concurrence étrangère, alors que les charges sociales chez nos voisins sont inférieures aux nôtres ?* » Cet argument renvoie à celui de Reynaud : comment faire face à « *des ouvriers japonais qui continuent à se nourrir d'un bol de riz comme leurs ancêtres ?* ».

Cette critique reçoit deux types de réponse. Pour les socialistes comme le Ministre Daniel Mayer, la concurrence n'est pas un problème parce que l'harmonisation des normes sociales ne se fera pas en fonction du pays le moins avancé mais en fonction du régime « *le plus favorable à la classe ouvrière* ». Au-delà même du contexte de la construction européenne, Daniel Mayer assure que :

« Le ministre du travail ne peut que se réjouir de ces manifestations qui tendent à porter dans le monde entier les conditions de vie des travailleurs à un niveau toujours plus élevé. Et ceux qui attachent leur attention aux aspects économiques des problèmes sociaux trouveront, je l'espère, un certain nombre d'apaisements dans cette tendance irrésistible à l'alignement sur les conditions sociales optima, car elle est la garantie de charges sociales sensiblement équivalentes et une assurance contre les crises nées des disparités des prix de revient et contre ces dumpings néfastes [...]. »

Porté par le groupe communiste, le deuxième type de réaction explique que la concurrence internationale et les problèmes afférents sont déjà là à cause de l'impérialisme américain soutenu par l'ensemble des partis de gouvernement. Pour Patinaud, la critique de la Sécurité sociale est un « *dérivatif* » pour ne pas parler de la crise économique liée notamment à « *l'envahissement de notre marché par les produits américains et allemands* ».

3. Les « solutions »

Le renforcement du contrôle

L'ensemble des critiques précédentes justifient selon un grand nombre de députés le renforcement du contrôle de l'Etat sur la Sécurité sociale et sur les assurés eux-mêmes. Le contrôle et les sanctions seraient des armes puissantes contre les gaspillages. On peut citer Maurice Fredet (PRL) à ce sujet pour qui

« il est indispensable [...] de] renforcer le contrôle de l'Etat sur les organismes de la Sécurité sociale. Il est anormal que la Sécurité sociale échappe au contrôle de l'inspection générale des services administratifs. Avec son budget énorme, la Sécurité sociale est un véritable Etat dans l'Etat. »

Paul Reynaud (RI) demande notamment que soit créé un budget annexe pour l'ensemble de la Sécurité sociale car « *le Parlement ne peut pas, au seul titre du régime général, prélever 400 milliards de francs, c'est-à-dire plus du tiers du budget, sur les Français, sans remplir son devoir de contrôle de l'emploi des fonds* ».

En plus du contrôle par l'Etat de la Sécurité sociale, une solution envisagée pour remédier à la prétendue mauvaise gestion de la Sécurité sociale porte sur le contrôle des assurés. Ainsi, le Député Pierre André propose notamment de renforcer le contrôle médical afin de « *dépister* » les « *simulateurs* ». Selon Pierre Segelle (SFIO), le contrôle médical serait inefficace au contraire du contrôle administratif. Pour le socialiste, il faudrait en conséquence « *obliger le malade à ne pas quitter son domicile et, le cas échéant, à rester au lit, ainsi, il*

n'ira pas bêcher le jardin de son voisin ». Pour Charles Viatte (MRP), le renforcement du contrôle est indispensable, « *la crainte du gendarme est le commencement de la sagesse* », mais il ne faut pas en attendre des réductions de dépense significatives.

La position du parti communiste, exprimée par Marius Patinaud, consiste à montrer que le contrôle existe déjà et que la Sécurité sociale est bien plus contrôlée que n'importe quelle autre institution. Pour appuyer son argumentation sans « *être taxé de partialité* », le député propose une synthèse d'un « *rapport [...] publié au Journal officiel du 26 mars et qui porte la signature de M. le président du conseil* ». Le contrôle s'organise à deux niveaux. A un premier niveau, sous la responsabilité du ministre du travail, un corps de contrôle général de la Sécurité sociale a été créé et doté d'un effectif de 32 hauts fonctionnaires. A un second niveau s'exerce le contrôle de l'administration des finances par le contrôle permanent des comptes publics du Trésor. Sur la question des investissements, aucun placement supérieur à un million de francs (notamment achat d'immeuble) ne peut se faire « *sans l'agrément du conseil d'administration de la caisse nationale de la Sécurité sociale, au sein duquel siègent les ministres du travail et des finances et les représentants de la caisse des dépôts et consignations* ». Dans ce cadre, s'il y a des abus ou des défaillances, la responsabilité « *en incomberait au gouvernement qui aurait négligé d'user des moyens étendus de contrôle que lui confère la loi* ».

La mise en place du tiers-payant et la suppression de la circulaire du 22 avril 1949

Contre la thématique des abus, les députés communistes proposent la mise en place du tiers-payant. L'objectif serait de réaliser une simplification des formalités administratives pour les assurés et de faciliter l'accès aux soins. Anticipant les critiques liées à un effet probable du tiers-payant sur la (sur)consommation des soins (les « abus »), Patinaud prend pour contre-exemple le cas du système de santé anglais :

« On nous dit qu'en Angleterre, depuis que le tiers payant a été institué, les gens vont beaucoup plus souvent chez le dentiste et portent beaucoup plus de lunettes. [...] Que] signifie le fait qu'en Angleterre, on va maintenant plus souvent chez le dentiste et chez l'oculiste ? Cela signifie-t-il que des gens qui ont de bonnes dents vont chez le dentiste pour leur plaisir ? C'est inconcevable, n'est-ce pas ? Cela signifie-t-il que les Anglais qui ont bonne vue se mettent maintenant à porter des lunettes, par snobisme ? Cela non plus n'est pas concevable, mes chers collègues. La vérité, ce n'est pas qu'il y a maintenant surconsommation, mais qu'il y avait auparavant une sous-consommation préjudiciable à la santé publique, comme d'ailleurs aux affaires des médecins. »

La défense du tiers-payant trouve très peu d'échos en dehors du parti communiste et du cas isolé au sein du MRP d'Henri Meck. Dans sa critique de la fonctionnarisation de la médecine, Georges Coudray (MRP) explique que le ticket modérateur est essentiel pour lutter contre « *l'abus des prestations d'ordre médical et pharmaceutique* ». Pour appuyer son argumentation le député cite « *l'avis très autorisé de M. Alexandre Aron, ancien directeur général des assurances sociales* » selon qui « *il faut rendre au ticket modérateur sa signification première [...] en interdisant de couvrir par une assurance [comme les mutuelles ou les complémentaires santé] la participation [que la Sécurité sociale] a mise à la charge de l'intéressé et [en] sanctionnant convenablement l'infraction, aussi bien du côté de l'assuré que de l'organisme assureur* ».

La position du socialiste Pierre Segelle est plus souple. S'il se dit favorable au tiers-payant, il en fait une sorte de menace face à la profession médicale qui refuse de signer des conventions permettant de rembourser les patients, position soutenue par le ministre Daniel Mayer :

« Ce n'est que dans la mesure où les professions médicales parviendront à se discipliner, à généraliser les conventions avec les organismes de Sécurité sociale, que des réformes comme celle du tiers payant, qui suscite une si vive émotion de la part au corps médical, une émotion légitime, étant donné la tradition du corps médical français, cesseront d'être à l'ordre du jour. »

Dans le même esprit que celui qui anime les défenseurs du tiers-payant, les députés communistes proposent à l'assemblée de supprimer la circulaire du 22 avril 1949 (prévoyant le non versement des allocations familiales pour les enfants absentéistes). Seul le gouvernement serait responsable de la faible fréquentation des classes parce qu'il laisse proliférer la misère et parce qu'il n'investit pas dans l'instruction publique.

Le déremboursement du petit risque

Diamétralement opposés à la proposition soutenue par les communistes, de nombreux députés défendent le déremboursement du petit risque afin de limiter la fraude et les conséquences budgétaires de l'inefficacité de la Sécurité sociale. D'après Joseph Delachenal, dans la mesure où avec la Sécurité sociale « les plus malins sont honorés », il est nécessaire de réduire les indemnités journalières. La fraude serait particulièrement élevée dans les petits risques ce qui causerait un fort absentéisme dans les usines. Dans le même esprit, Pierre André conteste l'idée selon laquelle le petit risque ne coûte rien et demande la suppression de cette garantie. D'après ses estimations, les petites maladies coûtent huit fois plus que certaines maladies longues comme la syphilis ou la tuberculose. Pour réduire ces dépenses et l'absentéisme dans les usines, le député André propose de supprimer « *la garantie du coryza* ». Selon le Député PRS Jean Masson, il faut impérativement combattre les abus du petit risque afin de réduire de façon appréciable le montant total des cotisations.

Face à ces critiques importantes du petit risque, le Député Charles Viatte fait remarquer que ce concept mal défini est systématiquement utilisé pour exprimer tout le mal possible à propos de la Sécurité sociale, « *[c]'est la tarte à la crème que l'on sert à tout propos* ». Le communiste Marius Patinaud est plus radical et condamne les campagnes de presse et « *les chiffres fantaisistes* » qui circulent dans l'opinion publique. Ainsi, d'après *La tribune économique et financière*, le petit risque représenterait 80 % du budget totale de la Sécurité sociale alors que la *Revue française du travail* estimait en avril 1949 ce chiffre à 13,7 %.

D'après Daniel Mayer le petit risque constituerait « *le bouc émissaire* » de ceux qui s'attaquent à la Sécurité sociale. Pourtant sa définition est particulièrement floue. Si l'on considère que le petit risque se définit du point de vue du budget familial, le petit risque est celui qui coûte peu et qui pourrait faire l'objet d'une franchise – la Sécurité sociale n'intervenant qu'à partir d'un certain montant décidé à l'avance. Le problème dans ce cas repose sur le fait que la franchise fait peser sur les familles une charge importante dès que plusieurs maladies se succèdent. Paradoxalement, le système de la franchise constitue même une incitation à atteindre rapidement le seuil de dépense pour être remboursé intégralement. Si l'on considère que le petit risque se définit du point de vue de la durée des maladies, le petit risque est celui qui n'excède pas une durée de 8 à 15 jours. Le problème se pose lorsque ces maladies courtes nécessitent une hospitalisation : les tarifs à la journée sont tels que les budgets de ménages ne pourraient pas les supporter. En résumé, à chaque fois que l'on essaie de définir précisément le petit risque, la perspective d'un déremboursement s'éloigne.

La réduction des cotisations et le transfert à la mutualité

Le dernier grand type de solution apporté pour améliorer le fonctionnement de la Sécurité sociale porte sur la réduction des cotisations et le transfert de ses activités à la mutualité. Joseph Delachenal propose de réduire les dépenses en réduisant les indemnités journalières et

l'achat et la construction d'immeuble. Le député veut « *interdire les achats de châteaux ou d'hôtel* », réduire le champ de l'action sanitaire et sociale et redéfinir les produits pharmaceutiques qui doivent être remboursés. Il souhaite par ailleurs limiter le montant des frais de gestion des caisses à 5 %. Un autre moyen de réduire les dépenses passe par la remise en cause de l'obligation de cotiser à la Sécurité sociale en revenant au système d'avant 1945 : les assurés devraient avoir le droit de choisir leur caisse. Si un premier pas a été réalisé avec la Loi Morice du 19 mars 1947, le gouvernement n'a pas permis la mise en application de la loi si bien que de fait peu de mutuelles sont disponibles :

« [Or, à] mon sens, seule la remise effective de la Sécurité sociale aux organisations professionnelles ou mutualistes, au gré des assurés, est susceptible d'aboutir à une bonne organisation sociale, avec, bien entendu, l'obligation pour les caisses privées de payer toutes les prestations prévues par la loi.

Les mutuelles qui appliquaient les assurances sociales avant 1945 remplissaient leur mission avec dévouement et désintéressement. [...] Elles avaient des relations cordiales avec les assurés. Elles exerçaient un sérieux contrôle tout en ayant des frais de gestion très réduits. Il est essentiel de les rétablir, surtout en ce qui concerne les petits risques, où la fraude est particulièrement intense. »

D'après le député, l'organisation mutualiste permet de mieux contrôler les dépenses dans la mesure où chaque membre contrôle les autres et se sent contrôlé. L'argument est le même pour Charles Viatte : la mutualité doit rapprocher l'assuré de sa caisse, il en résulterait de nombreuses économies.

La position des socialistes sur la question est plus nuancée. Pierre Segelle est assez critique mais, le ministre socialiste Daniel Mayer est bien moins catégorique à propos du rôle de la mutualité. Si comme d'autres avant lui il admet l'importance de la décentralisation et de l'humanisation de la Sécurité sociale, c'est pour mieux souligner le rôle important de la mutualité et de la Loi Morice.

« Je crois qu'un des éléments essentiels de cette humanisation est probablement la mutualité. [...] La loi Morice a essentiellement pour objet de préciser les relations entre la mutualité et la Sécurité sociale [...]. Il s'agit simplement de réconcilier les uns et les autres, de réconcilier des hommes qui ont des conceptions légèrement différentes et cette réconciliation est faite ».

En résumé, pour le ministre socialiste il ne fait pas de doute que l'avenir de la Sécurité sociale est indissociable de celui de la mutualité – l'une étant le remède des défaillances de l'autre.

4. Convention et histoire : les origines obscures ou le masque de la violence

Le « trou de la sécu » du mythe à la convention

La modernité des échanges de 1949 sur la Sécurité sociale au regard des débats actuels semble assez étonnante. Alors que nos contemporains ne cessent d'insister sur l'originalité de notre période, l'analyse historique montre que les arguments sur la question ont peu évolué depuis l'après-guerre. Or, malgré des arguments identiques et une situation économique bien meilleure aujourd'hui qu'hier, les choix de politique publique sont diamétralement opposés : hausse continue des cotisations sociales et du périmètre de la Sécurité sociale après-guerre, gel des cotisations, austérité salariale et réduction de l'influence de la Sécurité sociale aujourd'hui. En ce sens, la rhétorique actuelle sur le « trou de la sécu » est bien mythique :

elle propose un imaginaire fortement connoté ayant pour objectif d'orienter les comportements sociaux vers l'acceptation d'une réduction de la sphère de la Sécurité sociale alors que d'autres mondes sont (ont été) possibles.

Mieux que le concept de mythe, le cadre théorique de l'économie des conventions (EC) permet de comprendre ce qui se joue derrière la thématique du « trou de la sécu ». Pour l'EC (Batifoulier, 2001), les conventions sont des modèles d'évaluation qui fournissent un cadre d'interprétation du monde permettant aux individus de justifier leurs comportements. Dans un monde incertain où les règles sont incomplètes, les décisions ne se fondent pas sur le calcul rationnel mais sur des principes supérieurs communs (les conventions) qui sont autant de modèles de justice incommensurables (Boltanski et Thévenot, 1991). Avant même la coordination sur les comportements, il y a coordination sur les représentations. Formellement une convention au sens de l'EC possède quatre caractéristiques :

- Elle est arbitraire : comme il n'existe pas qu'un seul modèle de justice permettant de coordonner les comportements, la convention a nécessairement une dimension arbitraire. Une autre convention aurait pu réaliser la coordination.
- Elle est formulée de manière relativement vague : tant que la convention assure la coordination sans provoquer de dispute, elle n'a pas besoin d'être rigoureusement explicitée. Ce qui compte est la coordination.
- Elle n'est pas garantie par des règles de droit : il n'y a pas de sanctions ou d'obligations juridiques, la seule sanction étant le coût (moral et/ou financier) de l'absence de coordination.
- Elle est d'origine obscure : l'origine de la convention est incertaine, les acteurs ne se souviennent plus de son histoire. Encore une fois, l'essentiel est que la convention assure la coordination, indépendamment de la connaissance des origines de celle-ci.

Au regard de cette caractérisation, le « trou de la sécu » semble correspondre à une convention. Il s'agit d'une interprétation particulière de la façon dont il convient de penser l'activité de la Sécurité sociale. C'est une représentation normative du monde : insistance sur les coûts et la dépense, suspicion généralisée de fraude des usagers, préférence pour l'assurance individuelle non obligatoire, impact prétendument négatif de la Sécurité sociale sur l'économie nationale du fait de la concurrence internationale, inefficacité de la Sécurité sociale et de l'Etat, etc. La Sécurité sociale serait avant tout un poids dont il faudrait maîtriser l'évolution sous peine de déconvenues économiques et sociales. Cette lecture de la Sécurité sociale implique alors un certain type de comportement et un certain type de politique publique dont la défense des réformes visant à rendre le fonctionnement de la Sécurité sociale proche de celui des entreprises privées à but lucratif et les incitation à la restriction de l'activité de la Sécurité sociale (réduction des cotisations, des domaines d'intervention, etc.). La coordination des représentations précède et cadre celle des comportements.

La force de cette convention rend difficile de faire entendre dans le débat public d'autres regards sur la Sécurité sociale mobilisant d'autres critères de justice. Son poids est tel que cette convention apparaît comme un état de la nature apolitique. Pourtant, l'analyse historique démontre avec force la dimension conventionnelle du « trou de la sécu ». En effet, les arguments constituant le cœur de cette thématique sont les mêmes aujourd'hui qu'en 1949 mais, à cette époque, ils ne permettaient pas de justifier la réforme de l'institution (alors même que la situation économique était plus mauvaise). Dans cette perspective, le « trou de la sécu » est une convention : il s'agit d'une d'interprétation possible de ce qu'est la Sécurité sociale et ce qu'il convient d'en faire mais ce n'est pas la seule. Cette convention est bien arbitraire, d'autres jugements sur l'institution seraient légitimes. La Sécurité sociale relève du politique.

Relativiser l'arbitraire : la violence derrière les origines obscures

En rester à ce niveau d'analyse est néanmoins insuffisant. Dire que le « trou de la sécu » est une modalité arbitraire (au sens de l'économie des conventions) de poser la question de l'organisation de la Sécurité sociale permet uniquement de dire que d'autres mondes sont possibles (« il serait possible d'étendre le champ de la Sécurité sociale face aux assureurs à but lucratif ») sans pour autant s'interroger sur leurs conditions de possibilité. Or, avec le recul de l'histoire et l'étude des origines obscures, apparaît la violence sociale constitutive des conventions.

Les débats de 1949 illustrent en creux l'âpreté du conflit autour de la Sécurité sociale et plus précisément du régime général (Friot, 2012, 2016) qui se caractérise par (i) une caisse unique pour tous les risques, (ii) une cotisation interprofessionnelle uniforme et (iii) la gestion par les intéressés (trois quart des sièges au conseil d'administration pour les représentants des salariés). Dès l'origine, de nombreuses forces politiques et économiques se sont liguées contre l'institution et ont obtenu de nombreux reculs par rapport aux ordonnances d'octobre 1945 : création séparée de caisses d'allocation familiales, paritarisme dans les caisses d'allocation familiales, multiplication des caisses professionnelles (indépendants, commerçants, agriculteurs, etc.), rôle important de l'Etat dans le contrôle de l'institution, la place de la Mutualité, etc.

Il n'a pas fallu attendre le « néolibéralisme » pour que le modèle politique de la Sécurité sociale soit remis en cause – modèle dans lequel les salariés contrôlent eux-mêmes une partie importante de la valeur économique. Les adversaires du régime général sont précocement très nombreux : Conseil national du patronat Français, partis de gouvernement hors PCF, Confédération Française des travailleurs chrétiens, médecin libéraux, église catholique, mouvement mutualiste, etc. Les désaccords ne sont pas uniquement théoriques : ils se manifestent dans la lutte sociale et politique (grève, manifestation, répression, élection, institutions politiques, etc.) particulièrement violente au lendemain de la guerre – celle-ci étant articulée autour de la remise en cause (ou non) du capitalisme (portée notamment par le PCF, la CGT, les trotskistes, les anarchistes, etc.).

Dès lors, on peut penser que les arguments valorisant l'idée du « trou de la sécu » ne s'imposent pas dans l'après-guerre car la constitution et la pérennisation d'une convention est le fruit d'arrangements institutionnels et rapports de force. A cette époque, la Sécurité sociale constitue un enjeu politique important créant et entretenant une forte conflictualité inconciliable avec l'hégémonie de la thématique du « trou de la sécu ». Avec la marginalisation progressive des défenseurs d'une autre vision de la Sécurité sociale (PCF et CGT notamment) et le rétrécissement continu de la démocratie sociale (notamment avec les ordonnances de 1967), la thématique du « trou de la sécu » peut s'imposer.

Seul ce contexte de conflit et de violence permet de commencer à comprendre comment ont évolué les représentations associées à la Sécurité sociale et au régime général. On peut alors poser l'hypothèse qu'ignorer ce conflit condamne à discuter théoriquement des autres mondes possibles sans comprendre quelles en sont les conditions de possibilité : la lutte déterminée contre le mode de production capitaliste.

Conclusion

Le débat sur la Sécurité sociale de 1949 permet de montrer la dimension conventionnelle du « trou de la sécu ». Les choix de politique économique ne dépendent pas intégralement ni du contexte économique ni des arguments mobilisés dans la controverse publique. La relation entre le monde des idées et le monde matériel n'est pas à sens unique. L'étude historique

dévoile non seulement que la convention du « trou de la sécu » est arbitraire mais aussi qu'elle est le produit d'une lutte violente entre défenseurs et critiques du mode de production capitaliste. Remettre en cause cette convention suppose alors probablement de replacer la question de la Sécurité sociale sur son terrain historique qui n'est ni la solidarité ni le partage de la valeur ajoutée mais le dépassement du capitalisme.

Bibliographie

- Batifoulier, P. (Ed) (2001). *Théorie des conventions*. Paris : Economica.
- Boltanski, L. & Thévenot L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.
- CNR (1944), *Les jours heureux*. Conseil National de la Résistance. En ligne par exemple sur <http://www.citoyens-resistants.fr/spip.php?article113>.
- Duval, J. (2007). *Le mythe du " trou de la Sécu "*. Paris : Raisons d'agir.
- Fontaine, M. & Vigna, X. (2014). La grève des mineurs de l'automne 1948 en France. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*. 121(1), 21-34.
- Friot, B. (2012). *Puissances du salariat*. Paris : La Dispute.
- Friot, B. (2016). Préface. In *La défense de la Sécurité sociale*. Paris : Editions syndicalistes.
- Journal officiel (1949a). N°74, Lundi 11 juillet 1949.
- Journal officiel (1949b). N°75, mardi 12 juillet 1949.
- Journal officiel (1949c). N°76, Mercredi 13 juillet 1949.
- Lacroix-Riz, A. (2006). *Le choix de la défaite. Les élites françaises dans les années 1930*. Paris : Armand Colin.
- Lacroix-Riz, A. (2015). *Scissions syndicales, réformisme et impérialisme dominants, 1939-1949*. Montreuil : Le temps des cerises.