



Observatoire de  
l'administration  
publique  
ENAP

---

Coup d'oeil, juin 1996, volume 2, numéro 5

## La réforme de la sécurité sociale en France après 6 mois

Denis Laforte

---

### 1. RAPPEL

Le 15 novembre 1995, le Premier ministre français Alain Juppé présentait son plan de réforme de la Protection sociale<sup>(1)</sup>. Trois grands axes sociaux soutenaient ce projet :

- L'institution d'un régime universel d'assurance-maladie, en remplacement des 19 régimes en place;
- L'égalité devant la retraite, en éliminant certains privilèges des régimes existants;
- Une politique familiale plus équitable.

En parallèle à ces trois axes, le gouvernement voulait :

- Donner au Parlement le contrôle des dépenses de protection sociale;
- Assurer l'équilibre budgétaire annuel du fonctionnement des régimes;
- Résorber la dette accumulée.

Ce document fait le point sur les développements survenus depuis que le Premier ministre a déposé son projet de réforme.

### QUELQUES REPÈRES SUR LA SITUATION FINANCIÈRE<sup>(2)</sup>

	1995 (c)	1996 (c)
Croissance du PIB (a) (%)	2,6	1,8
<i>État</i>		
Déficit (b)	4,2	3,6
Dette (b)	41,3	42,7
<i>Sécurité sociale</i>		
Déficit (b)	0,8	0,7
Dette (b)	n.d	3,1

- (a) Le PIB en 1996 s'élève à 8 161 milliards de francs français
- (b) En pourcentage du PIB
- (c) Prévisions du gouvernement

## 2. FAITS SAILLANTS

### 2.1 Le gouvernement maintient le cap

Le gouvernement a donné suite aux aspects de la réforme qui nécessitaient une intervention gouvernementale ou institutionnelle.

Le 1er janvier 1996, le remboursement de la dette de la Sécurité sociale (RDS)<sup>(3)</sup> est entré en vigueur et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)<sup>(4)</sup> a été créée le 24 janvier suivant.

La révision de la Constitution a eu lieu en date du 22 février et elle octroie, comme prévu, les pouvoirs nécessaires au Parlement pour statuer sur les dépenses de la Sécurité sociale<sup>(5)</sup>.

Au début du mois d'avril, le gouvernement a adopté le second groupe d'ordonnances prévues au plan de réforme, pour permettre la concrétisation d'autres mesures importantes l'automne prochain, dont les suivantes :

- Le carnet de suivi médical (carnet de santé) sera ainsi étendu à l'ensemble de la population et les malades qui s'estimeront mal soignés auront la possibilité d'un recours.
- Pour les médecins, le rôle du généraliste est valorisé par l'incitation faite au malade à le consulter avant le spécialiste. Une formation continue structurée sera instaurée et des sanctions seront prises contre ceux qui ne se conformeront pas aux nouvelles normes en matière de " bonne pratique médicale "<sup>(6)</sup>.
- On procédera à la mise sur pied d'un système informatique assurant une véritable information médicale à vocation de santé publique et de contrôle financier, ce qui n'existait pas auparavant.
- Le secteur hospitalier sera régionalisé, par la création " d'agences régionales de l'hospitalisation ". Les établissements hospitaliers feront par ailleurs l'objet d'une évaluation et d'un agrément fondé sur la qualité des soins dispensés. En cas de mauvaise notation suite à l'évaluation, l'enveloppe de dépenses sera réduite et réallouée en partie à d'autres établissements de la région qui auront été mieux notés, même s'ils sont privés. Il faut souligner ici que les préfets départementaux acceptent mal d'être coiffés par des instances régionales.

L'organisation des caisses d'assurance-maladie est en voie de rationalisation<sup>(7)</sup>.

Le gouvernement a deux ans<sup>(8)</sup> pour convaincre les médecins que ces changements ne remettent en question ni leurs intérêts ni ceux de leurs patients et qu'ils trouveront avantage à collaborer à l'implantation de la réforme, ce qui n'est pas évident<sup>(9)</sup>.

## 2.2 Le gouvernement recule

Suite aux mouvements de contestation de l'automne dernier, le gouvernement a abandonné deux projets.

*La réforme des régimes spéciaux de retraite.* Le gouvernement souhaitait harmoniser les régimes en allongeant la durée de cotisation, en éliminant certains privilèges et en favorisant la constitution d'une caisse d'épargne retraite<sup>(10)</sup>. Il a dû reculer et dissoudre la Commission Le Vert qui avait pour mandat de préciser, dans un délai de quatre mois, les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs.

*Le contrat de plan SNCF.* Le plan voulait régionaliser les transports locaux et permettre à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), par une réorganisation interne de son fonctionnement, de rééquilibrer ses finances<sup>(11)</sup>.

## 2.3 Le gouvernement reporte

La principale mesure reportée par le gouvernement concerne la réforme de la fiscalité, dont les liens avec la réforme de la Sécurité sociale ne sont pas négligeables<sup>(12)</sup>. D'abord prévue pour janvier 1996, elle est reportée dans un premier temps au printemps, puis elle se transformera en plan quinquennal déposé devant le Parlement l'automne prochain.

## 3. PERSPECTIVES

Tout d'abord, le plan de réforme de la Sécurité sociale déposé à l'automne semble en bonne voie de réalisation, même si l'issue finale n'est pas totalement assurée. Car, même si le gouvernement avait fait précéder le lancement de sa réforme de sommets régionaux, les manifestations qui l'ont accompagné et les déclarations continues du leader de Force ouvrière, M. Marc Blondel, n'écartent pas de nouvelles difficultés.

Par ailleurs, il faut noter que certaines lois ne prendront effet que par l'émission des décrets de mise en oeuvre. Or, ce sont ces décrets qui contiennent les mesures précises d'application et dans certains cas, selon les observateurs, c'est dans le cadre de la préparation des décrets que s'exerce vraiment l'influence des groupes de pression. Des compromis qui en résulteront dépend donc la réussite ou l'échec de la réforme.

En outre, depuis juin dernier, le gouvernement a ouvert plusieurs dossiers majeurs qu'il compte mener de front en prévision des élections législatives de mars 1998. En voici les principaux :

- *Dans le secteur des réformes*, le gouvernement a trois grands chantiers : la réforme de l'État (premières décisions au début de l'été), la réforme fiscale (plan quinquennal à l'automne) et la réforme de l'Éducation nationale, en préparation<sup>(13)</sup>.

S'ajoutent à ces trois premiers chantiers celui de la défense nationale, ouvert par l'abolition du service militaire obligatoire à compter du 1er janvier 1997, l'implantation d'une armée de métier et les coupures de 30 % au budget de la Défense. On imagine sans peine les remous sociaux et économiques de cette réforme dans les villes et régions où sont installés les cantonnements de l'armée et les industries liées au secteur militaro-industriel.

Enfin, des réformes s'imposent dans le secteur bancaire, où la France est en perte de vitesse et dans celui des assurances et des télécommunications, en voie de privatisation.

- *D'autres grandes questions nationales* requièrent également l'intervention du gouvernement, en plus des réformes sectorielles. D'abord le chômage, qui atteint 11,3 % de l'ensemble de la population active et 26,5 % chez les moins de 25 ans<sup>(14)</sup>, puis la fracture sociale, dont le président Chirac a fait un thème important de sa campagne présidentielle<sup>(15)</sup>. L'intégration européenne et le respect des conditions de Maastricht s'ajoutent à la liste, en plus de la pression fiscale et du problème des fraudes<sup>(16)</sup>.

En somme, la situation donne ouverture à de nouvelles batailles pour le gouvernement, car s'il semble avoir identifié les problèmes et vouloir y apporter des solutions, il doit par ailleurs se présenter simultanément sur plusieurs fronts, devant des intervenants sociaux qui peuvent se mobiliser rapidement, comme à l'automne<sup>(17)</sup>.

Pour conclure, si les ordonnances liées à la réforme de la Sécurité sociale traduisent bien la détermination du gouvernement et si, comme le dit le Premier ministre Juppé, " 90 % du plan que j'avais présenté le 15 novembre dernier est ou va être mis en oeuvre ", on peut cependant examiner dans une perspective plus large le processus utilisé à la lumière des caractéristiques d'autres réformes<sup>(18)</sup>.

Sans vouloir faire une analyse poussée, on peut constater, à prime abord, que si certaines caractéristiques sont évidentes (volonté des dirigeants, architecture légale solide, préparation à la contestation), d'autres éléments de stratégie ressortent moins : processus de communication, calendrier réaliste, commencer les réformes par le haut.

Avec un peu de recul, une analyse plus poussée conduira probablement à dégager des enseignements qui permettront d'estimer le taux de réussite d'une réforme, au moment de sa mise en route.

---

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. L'Observatoire de l'administration publique a publié en décembre 1995 un *Coup d'oeil* intitulé La réforme de la sécurité sociale en France (Plan Juppé) , volume 1, numéro 2. Ce

document, comme les autres productions de l'Observatoire, est disponible au site de l'Observatoire. [retour](#)

Par ailleurs, on trouvera le texte intégral du Plan Juppé (36 pages), gracieuseté de l'Hôtel Matignon, au site : <http://www.ensmp.fr/~scherer/adminet/min/pm/juppe/>

2. Ces données sont tirées de " Bilan du monde, analyse économique et sociale 1995 ", publication du journal Le Monde, édition 1996, 190 p. [retour](#)

3. Le RDS est un prélèvement de 0,5 % sur tous les revenus, établi pour une période de 13 ans et destiné à effacer la dette accumulée du régime général de la Sécurité sociale.

[retour](#)

4. La CADES est un instrument financier dont le gouvernement s'est doté pour rembourser la dette sociale. Ses ressources proviennent principalement du RDS et des produits de cession d'une partie du patrimoine immobilier de la sécurité sociale. [Source.](#)

Par ailleurs, le gouvernement anticipait, avec la réforme, contenir le déficit de la branche " maladie " estimé pour 1996 à 17 milliards de francs et réaliser l'équilibre en 1997. Or, les experts prévoient déjà, pour cette année, un déficit de 35,1 milliards, uniquement pour la seule branche " maladie ". (La SÉCU comprend trois branches : maladie, vieillesse, famille). [retour](#)

5. L'ajout à l'article 34 se lit comme suit : " Les lois de financement de la Sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ". L'ajout à l'article 39 stipule : " Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale ". Quant au nouvel article 47-1, il précise des délais et des modalités d'application. [retour](#)

6. Cette notion fait référence à un contrôle des dépenses médicalisées par : l'utilisation de médicaments génériques, l'élimination d'analyses de laboratoire inutiles, les références opposables (prescriptions contraignantes pour le médecin), etc. [retour](#)

7. Les partenaires sociaux (centrale Force ouvrière, patronat et médecins) qui gèrent la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) travaillent à la mise en application des ordonnances pour la maîtrise des dépenses maladie. On prévoit que les deux autres caisses (MSA et CANAM) devraient emprunter la même voie. [retour](#)

8. C'est la période d'ajustement prévue pour la mise en place des divers mécanismes, tels : informatisation, carte à puce, agences régionales, début de l'imposition des pénalités aux médecins qui n'auront pas respecté les nouvelles normes liées aux dépenses de santé, dont la hausse est fixée à 2,1 % pour cette année. [retour](#)

9. En 15 ans (1980-1994), le nombre de médecins généralistes a augmenté de 36,8 % et celui des spécialistes de 65,4 %. Les syndicats de médecins eux-mêmes reconnaissent que sur un total de 112 700 médecins, le surplus se situe entre 20 000 et 30 000. Non seulement la concurrence est très vive, mais la répartition sur le territoire varie fortement. Ainsi, pour 100 000 habitants, on passe de moins de 150 à plus de 250 médecins, selon les départements (au Québec en 1993, la moyenne était de 197 par 100 000 habitants. Source : Bureau de la statistique du Québec). À cela il faut ajouter l'augmentation des plaintes (100 % entre 1985 et 1995) et la croissance qui s'ensuit pour le coût des assurances professionnelles. [retour](#)

10. Plusieurs inégalités existent entre les régimes de retraite du secteur public. Notons certains extrêmes :

- durée de cotisation : 25 ans à la SNCF contre 37,5 pour les fonctionnaires de l'État.
- âge de la retraite pour une pension à taux plein : 50 ans pour les conducteurs SNCF contre 60 à la Banque de France ;
- mode de calcul des pensions : 75 % du dernier salaire mensuel multiplié par 13/12 à Électricité de France (EDF) contre 75 % de la moyenne des 6 derniers salaires mensuels pour les fonctionnaires de l'État. (Le Point, édition du 16 décembre 1995).

[retour](#)

11. La dette accumulée atteignait 175 milliards de francs à la fin de 1995 et les déficits annuels sont de l'ordre de 12 milliards. Source : " Bilan du Monde ", op. cit. [retour](#)

12. Ainsi la réforme prévoyait l'élargissement de l'assiette fiscale de la contribution sociale généralisée (CSG) à tous les revenus (hors minima sociaux) et sa déductibilité graduelle de l'impôt sur le revenu. Elle devait remplacer la cotisation maladie des salariés et servir à financer cette branche de la SÉCU. La réforme de la CSG constituait un élément important de la refonte de la fiscalité annoncée pour 1996.

Par ailleurs, les chômeurs indemnisés au-dessus du SMIC (salaire minimum) et les retraités imposables verront leur cotisation maladie augmenter de 1,2 point en 1996 et de 1,2 point en 1997. Quant aux allocations sociales, elle seront soumises à l'impôt sur le revenu à partir de 1997 pour les allocations perçues en 1996. Cette mesure aura un corollaire : une réforme du barème de l'impôt. Les familles modestes ou nombreuses bénéficieront de dispositions spécifiques. Les prestations familiales ne seront pas revalorisées en 1996. [retour](#)

13. Entrevue avec Alain Juppé, Le Point, 27 avril 1996. [retour](#)

14. " Bilan du Monde ", op. cit. Et les mesures déjà prises pour réduire les coûts du travail ne semblent pas donner les résultats escomptés. [retour](#)

15. Le Revenu minimum d'insertion (RMI), créé en décembre 1988, n'a pas donné les résultats anticipés. " Le profil-type du RMiste correspond à celui d'un chômeur de longue durée, avec un faible niveau de formation ou de qualification ". 21,8 % (plus de 206 000 personnes) des RMistes sont installés dans cette situation depuis plus de 4 ans. " Bilan du Monde ", op. cit. [retour](#)

16. La pression fiscale est devenue un " étouffoir " aux dires de certaines études, dont celle de Philippe Manière (De la pression fiscale en général et de notre porte-monnaie en particulier-Plon). Ainsi, les prélèvements obligatoires représentent en France 49 % du PIB, contre 31,8 % aux États-Unis, 33,7 % au Japon et 37,2 % au Royaume-Uni. Quant aux fraudes (non étrangères à la pression fiscale), elles coûtent annuellement entre " 175 et 235 milliards de francs, soit les deux tiers du déficit budgétaire ". Les principales sont, dans l'ordre : le travail au noir, (100 à 160 milliards), les prélèvements obligatoires frauduleusement contournés (TVA, évasion fiscale, etc.), et les fraudes sur les prestations sociales indûment perçues. [retour](#)

17. Certains suggèrent même au premier ministre Juppé de relire la bataille des Horaces contre les Curiaces. " Les trois frères romains Horaces combattirent pour Rome contre les trois Curiaces, champions de la ville d'Albe, afin de décider lequel des deux peuples commanderait l'autre. Le dernier des Horaces, seul survivant, feignant de fuir, tua séparément les trois Curiaces blessés et assura le triomphe de sa patrie. " (Larousse) [retour](#)

18. Dans le *Télescope* [Nouvelle-Zélande, la réforme de l'État](#), volume 1, numéro 1, on trouve les sept conditions requises pour réussir une réforme, telles que posées par la State Services Commission de la Nouvelle-Zélande :

- Une détermination politique inébranlable ;
- Des objectifs clairs, acceptés aux plus hauts niveaux et fondés sur une évaluation de la capacité de la communauté d'accepter les réformes ;
- Des principes de base globaux et bien intégrés, acceptés aux plus hauts niveaux ;
- Une architecture légale solide redéfinissant clairement les règles ;
- Un calendrier exigeant mais réaliste ;
- Un groupe de hauts fonctionnaires solidaires, hautement motivés, expérimentés et imaginatifs, pouvant compter sur des ressources et une marge de manoeuvre suffisantes pour mettre en oeuvre les réformes ;
- Des systèmes d'information et de relations publiques hautement efficaces.

Par ailleurs, on sait que le premier ministre de l'Alberta, M. Ralph Klein, avait énoncé clairement sept conseils pour réussir une réforme (traduction libre) :

- Commencez à la tête, ne demandez rien aux autres que vous ne demanderiez à vous-même ;
- Allez vite ; on ne peut franchir un canyon en deux bonds ;
- Il n'y a pas de " vaches sacrées " ;
- Soyez franc : ne dorez pas la pilule ;

- Soyez simple ;
- Le chef doit s'impliquer... communiquer ; (les informations doivent venir du plus haut niveau)
- Soyez prêt à prendre la pression (préparez-vous à la contestation).

Voir : [La réforme Klein en Alberta](#) , *Télescope*, volume 2, numéro 1, Observatoire de l'administration publique. [retour](#)