

Il y a 75 ans, le 4 octobre 1945, naissait la Sécurité sociale.

par Pierre Miléo docteur en histoire,
membre du CREAL76

Institution à laquelle de très nombreux Français sont attachés, la Sécurité sociale naît dans une période où le pays a été ravagé par le second conflit mondial. Il faut donc le reconstruire en pleine crise économique et les travailleurs sont appelés à fournir l'effort nécessaire pour la surmonter. En échange gouvernants et patronat se voient contraints de leur accorder des compensations importantes sur le plan social. Déjà, le Conseil national de la Résistance (CNR) avait prévu, dans son programme politique pour la libération du territoire national, du 15 mars 1944, la création d'un « *plan complet de Sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils en sont incapables de se les procurer par le travail avec gestion appartenant aux intéressés et de l'État* ».

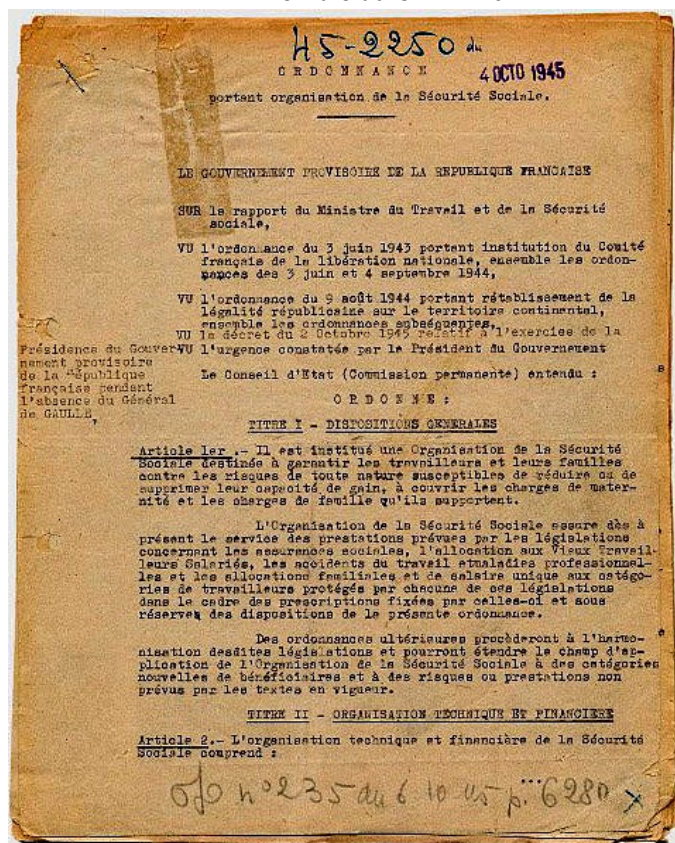
Ainsi, le Gouvernement provisoire de la République, installé fin Août août 1944, se voit confier la réalisation de ce projet qui a agité bien des débats politiques sous la III^e République, initié bien des tentatives de construction d'un système de protection sociale mais qui n'ont jamais pu concerner l'ensemble de la population de notre pays.

Alors, qu'est-ce que la construction de cette nouvelle institution apporte de plus que les précédentes et l'en différencie ? Sur quoi s'appuie-t-elle pour promettre aux Français une réelle « sécurité sociale » ?

Pour répondre à ces questions, il convient d'examiner l'état et le contenu de la protection sociale en France et dans le monde, les différentes réponses données à cette question par les autres pays qui s'y sont intéressés et, enfin, la nature des changements apportés par le nouveau système de protection sociale mis en place, dans notre pays, à partir de la fin de l'été 1944.

Entre assistance charitable et prévoyance individuelle, les limites de l'œuvre de la III^e République :

À partir des années 1880, la république ayant réussi à s'imposer en France doit se consolider face à l'opposition royaliste ou bonapartiste. C'est pourquoi ses leaders progressistes cherchent le soutien de la classe ouvrière. Pour l'obtenir, ils doivent satisfaire certaines revendica-



Ordonnance portant organisation de la Sécurité sociale
4 octobre 1945

tions sociales de celle-ci : l'instruction obligatoire, laïque et gratuite, l'assurance des accidents du travail et la responsabilité patronale en la matière, la mise en place d'un système de retraite pour les vieux travailleurs. Après la Première Guerre mondiale, la médecine et la chirurgie ayant sérieusement progressé, il faut les rendre accessibles financièrement pour tous. Il existe bien des mutuelles ouvrières, syndicales ou patronales mais leurs fonds alimentés par des cotisations de ceux qui peuvent les payer restent largement insuffisants pour organiser la couverture de l'ensemble de la population. L'État doit intervenir pour aider les plus démunis à obtenir une réelle protection sanitaire. Mais les discussions parlementaires entamées, dès 1920, pour tenter de construire un système de protection contre la maladie et les accidents de la vie s'enlisent, jusqu'en 1929. Les effets de la crise économique qui se font sentir en France à partir de 1930 obligent les gouvernants à mettre en place un système

de prévoyance obligatoire contre le risque sanitaire auquel n'est soumis seulement qu'une partie de la population dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond. Il est défini comme une « *assurance sociale* ». Sont exclus de ce dispositif ceux, qui dépassant ce plafond, peuvent se payer, seuls, cette protection et les fonctionnaires qui ont leurs propres mutuelles. Ce sont les mutuelles, reposant souvent sur « *l'affinité* », qui gèrent l'ensemble du système. Celui-ci connaît, pourtant, de nombreux laissés-pour-compte qui n'ont pu y être intégrés et le risque sanitaire reste très menaçant pour ces derniers. En cas de difficulté sanitaire, leur seule issue reste l'hospice, de sinistre réputation, à la charge des communes et de la charité privée.

Par ailleurs, nous avons vu dans un précédent article (*État-providence ou État social ?* à retrouver sur <http://www.creal76.fr/medias/files/etat-providence-etat-social.pdf>) ce qu'il

était advenu de la tentative d'instauration des retraites pour les vieux travailleurs (retraites ouvrières et paysannes ROP) qui tourna à la faillite organisée par le patronat, la faiblesse du gouvernement et la crise économique de 1929. Une maigre allocation, ne prémunissant pas de la misère, vint la remplacer en 1941.

Cependant, trois départements d'Alsace-Moselle, récupérés en 1918, ont hérité d'un système de Sécurité sociale, pendant leur annexion à l'Empire allemand, qui satisfait leur population puisqu'elle le garde et qui attire l'attention de quelques responsables politiques ou d'inspecteurs des assurances sociales¹.

Situation au plan international

Les États-Unis se sont dotés d'un système de sécurité sociale surtout rattaché à l'entreprise employeuse. Ceux qui n'en dépendent pas doivent avoir recours à une assurance privée. L'URSS a remis la gestion de son système de santé aux syndicats, en 1918, comme a pu le faire Bismarck (1815-1898), dans l'Empire allemand, dès les années 1880 et dans les départements annexés rendus à la France, en 1919. Ce système n'est pas remis en cause par les différents régimes qui lui ont succédé. Enfin, pour affronter l'Allemagne nazie, le Premier ministre

anglais, Churchill (1874-1965), qui doit rassembler son peuple, confie à son ministre de la Santé, W. Beveridge (1876-1963) la mission d'instaurer un Service national de santé, en 1942, financé par l'impôt et couvrant uniformément toute la population.

Telle est la situation que doivent affronter les représentants du Gouvernement provisoire, chargés de mettre en place une organisation sociale protégeant l'individu « *contre les risques sociaux par un régime de prévoyance et d'assistance qui abolisse définitivement la misère*² ».

La fondation de la Sécurité sociale

La tâche confiée à Alexandre Parodi (1901-1979) puis Ambroise Croizat (1901-1951) et Pierre Laroque (1907-1997) est considérable puisqu'il s'agit de bâtir une nouvelle administration sur les décombres de l'ancienne qui, d'échecs en faillites, n'a pas rempli les at-

tentes de protections, pourtant vitales, pour une grande partie de la population française. Mais Pierre Laroque, qui s'est préparé à cette entreprise pendant la guerre, a pu mesurer les difficultés et entraves auxquelles il allait se confronter et a conscience que la tâche sera longue³.

Il a donc clarifié les buts à atteindre et les fait consigner dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui porte création de la nouvelle administration. Son fonctionnement est assis sur la création d'une caisse unique départementale rattachée à une caisse unique nationale par une caisse unique régionale qui contrôle le fonctionnement des caisses départementales et prépare le travail des caisses nationales. Les risques sociaux et sanitaires (maladie, accidents du travail et leur prévention, maternité, famille et vieillesse) sont couverts. Les cotisations sont proportionnelles au salaire et le patronat doit y contribuer (6 % salariales, 6 % patronales) et ce dernier finance, seul, la Caisse d'allocations familiales (CAF) à hauteur de 12 %. La gestion des caisses est soumise au contrôle de l'administration centrale. Enfin, en cas de faillite de l'entreprise, ce sont les créances des caisses de Sécurité sociale qui doivent d'abord être remboursées.

Le 19 octobre 1945, deux autres décrets précisent les conditions de remboursements des accidents du travail



Alexandre Parodi

¹ Notamment Pierre Laroque.

³ Dans ses mémoires, il avoue se donner dix ans pour y arriver.

² Seulement 10% pour le conflit de 1914-1918. Texte d'étude du CNR de 1943 préparatoire à la constitution du Programme du CNR de 1944.

et leur amélioration et instituent les retraites par répartition dont le montant n'est que de 20 % du salaire des 10 meilleures années, dans l'immédiat. Il faut avoir cotisé pendant au moins trente ans pour en toucher une complète (75 % du salaire) ce qui ne pourra arriver qu'en 1975.

Enfin, le décret du 8 juillet 1946, résume les trois principes fondamentaux de l'organisation administrative de la Sécurité sociale : une caisse unique par département, région et pour le pays, un CA par structure territoriale composé au deux tiers de syndicalistes ouvriers, le dernier tiers de représentants patronaux ou mutualistes, une cotisation unique recouvrée directement par la caisse unique. Ainsi, est répondu aux exigences

Les sociétés mutualistes sont des groupements qui, au moyen des cotisations de leurs membres, se proposent de mener, dans l'intérêt de ceux-ci ou de leur famille, une action de prévoyance, de solidarité ou d'entraide visant notamment :

- 1°) La prévention des risques sociaux et la réparation de leurs conséquences ;
- 2°) L'encouragement de la maternité et la protection de l'enfance et de la famille ;
- 3°) Le développement moral, intellectuel et physique de leurs membres.

d'universalisme de la protection sanitaire et sociale et de rationalisation de sa gestion de la nouvelle entité⁴.

Dans le cadre de cet article, il n'est pas possible d'entrer dans le détail des différents décrets qui vont organiser la nouvelle institution. Nous avons donc, choisi de rappeler ceux qui résument bien les intentions révolutionnaires de ses fondateurs, s'appuyant sur les instructions et le programme du CNR, soutenus par le principal syndicat ouvrier, la CGT, de 1944 à 1947. Cependant, nous pouvons mesurer que les principes démocratiques du CNR entrent dans la pratique. Le financement de la protection sociale repose sur la solidarité entre tous les citoyens et entre leurs générations, en fonction de leurs revenus. Le patronat doit y contribuer également. Tous les risques sanitaires et sociaux, sont couverts (sauf le chômage⁵) à égalité d'accès aux soins et prestations pour tous. Enfin, les principes qui ont dirigé cette construction sociale sont intégrés dans la Constitution de la IV^e République et ne seront pas remis en question par celle de la V^e République. C'est pourquoi on peut affirmer que cette institution est une pièce essentielle de l'État social en France.

Cependant, cette œuvre ne s'est pas faite sans contestations ni difficultés.

Un œuvre de longue haleine

Les obstacles sont nombreux et, d'abord économiques. En 1944, la France est ruinée et l'ensemble de ses infrastructures est durement atteint. Ports, nœuds ferro-

viaires, ponts, routes, immeubles sont détruits et ne permettent pas de rétablir rapidement les circuits de ravitaillement et de communication. Un quart de la richesse nationale a été englouti dans le conflit⁶. Le niveau de production de 1938 n'est récupéré que dix ans plus tard

celui de 1929 ne le sera que 20 ans après. La faim et la misère sont encore présentes jusqu'en 1947. Si cette situation justifie d'autant plus la création de la nouvelle institution, il faut pourtant qu'elle ait les moyens de fonctionner, notamment en mettant en place ses structures et ses réglementations. Les témoignages des responsables administratifs et syndicaux sont assez édifiants à cet égard.

L'opposition à la mise en place de la Sécurité sociale vient d'abord du patronat qui bien que contribuant financièrement au nouveau régime est mathématiquement écarté, de la gestion de celui-ci, s'il ne trouve pas des alliances au sein des CA. Il va donc s'appuyer sur la Mutualité qui a été dépossédée du patrimoine qu'elle avait acquis au titre de son service dans les Assurances sociales. Elle doit le remettre aux services du nouvel organisme de protection sociale. Une partie de sa clientèle, d'artisans commerçants et profession libérale refuse l'affiliation à la nouvelle administration. Le Mouvement républicain populaire (MRP) s'allie avec elle, sur le plan politique, pour faire passer ses amendements à la réforme du système de santé. Pourtant, les mutuelles de fonctionnaires qui s'unifient deviennent majoritaires dans la Fédération nationale de la Mutualité française (FNMF) et acceptent de remplir le rôle de complémentarité avec la nouvelle organisation qui lui est assigné par les fondateurs, notamment en matière de remboursement des soins et de prestations sociales et culturelles. Au prix de ce compromis, l'essentiel du projet est adopté par l'Assemblée nationale. Pour la première fois dans l'histoire du pays, la vieille revendication de gestion ouvrière de l'État social trouve un aboutissement concret : c'est ce que connaîtra la Sécurité sociale jusqu'en 1967 puisque, jusqu'à cette date, elle est gérée par les syndicats ouvriers. Cette gestion est d'ailleurs une réussite sur le plan économique : jusqu'en 1965 le bilan financier est positif. Des réussites spectaculaires en matière de santé

⁴ Aujourd'hui encore, c'est l'un des systèmes de protection sanitaire et sociale les plus économes dans le monde pour le coût de sa gestion.

⁵ La période ne s'y prête pas car on manque de main d'œuvre pour la reconstruction du pays. Il le sera à partir 1960.

lui sont redevables telles que l'éradication de la tuberculose ou la baisse très nette de la mortalité infantile, voire l'amélioration de la situation sociale des retraités et l'allongement de la durée de vie. D'autres suivront, qui donneront une réputation internationale enviée de notre système de santé. Enfin, en 1980, l'ensemble de la population est couvert par cette institution.

Mais, comme le montre souvent l'histoire, la bourgeoisie ne manque pas d'idées quand elle veut se débarrasser d'une institution qui a l'adhésion d'une majorité de la population, comme la Sécurité sociale. Généralement, elle reprend l'idée à son compte pour l'investir, la dénaturer et la rendre inopérante. C'est exactement ce qui va se passer dès l'avènement de la V^e République. La primauté des décisions concernant la gestion des caisses départementales est donnée au directeur, représentant de l'administration, s'il est en conflit avec les décisions du CA. Les retraites du secteur privé que le Front républicain avait remontées à hauteur de 50 % du salaire moyen des dix dernières années sont dotées d'un régime complémentaire par capitalisation et non plus par répartition dont la gestion est assurée à 50 % par les représentants du patronat. Le chômage est assuré par une caisse, gérée également à parité avec le patronat, mais où ce dernier fait la loi. Enfin, les ordonnances de 1967, prétextant un déficit des deux derniers exercices financiers contesté par les gérants de la Caisse nationale de Sécurité sociale, attribuent 50 % des sièges des CA aux représentants du patronat au titre de la parité avec les représentants des syndicats ouvriers. Ceux-ci se voient attribuer un nombre de représentants qui ne peut dépasser celui du patronat. On mesure la duplicité du gouvernement de l'époque (et des suivants), il est vrai, bien aidés en cela par la division syndicale ouvrière qui fait des ravages. Cette mesure s'accompagne d'une augmentation du ticket modérateur de 20 à 30 % que les mutuelles ne pourront combler sans augmentation des cotisations. Le « trou » financier de la Sécurité sociale ne sera jamais comblé par cette réforme, ni les suivantes. Ni en mai 1968, où l'abrogation de ces mesures, principalement revendiquée par les ouvriers en grève, n'est pas obtenue. Ni en 1981 et après, où cette



Ambroise Croizat

dernière, ne figure pas dans les 110 propositions du candidat de la gauche. En 1995, le plan Juppé soumet le budget de la Sécurité sociale à l'approbation de l'Assemblée nationale renforçant l'intervention de l'État dans sa gestion. Il est vrai qu'à cette date, le montant de ce bud-

get est 1,5 fois celui de la Nation. Une telle somme ne peut qu'aiguiser certains appétits financiers. C'est ce qui a probablement inspiré les dernières décisions de l'actuel gouvernement qui a obtenu le vote de la non compensation intégrale des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises⁷. L'éventualité d'augmenter la contribution sociale généralisée (CSG) et de prolonger la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) jusqu'en 2025 est clairement envisagée, pour faciliter cette dispense de compensation intégrale⁸.

Conclusion :

L'expérience de la Sécurité sociale a montré qu'une gestion de leur système de santé par les usagers eux-mêmes est parfaitement possible et a eu lieu avec succès, en France, entre 1944 et 1960. Elle a permis de fonder les bases de ce que pourrait être un État social, libéré des contraintes du marché mondial. Soixante-quinze ans après, nous pouvons mesurer l'ampleur du progrès social, alors accompli. Tant il est vrai que l'éducation, la santé, l'environnement, les ressources énergétiques et aquatiques ne peuvent être confondus avec de simples marchandises⁹. Cependant, l'intransigeance patronale soutenue par la politique des différents gouvernements de la République, depuis 1958 et encouragée par la division syndicale est parvenue à dénaturer une institution fondatrice de l'État social, née en 1944. Elle est aujourd'hui une administration peu démocratique et très bureaucratique, dont la gestion obéit d'abord à des critères de rentabilité libérale en contradiction avec les intérêts de ses usagers. Toutefois, cette institution doit être défendue sur la base des motivations de ses fondateurs dont elle s'est largement éloignée. □

⁷ Ibid.

⁹Cf. Programme du CNR du 15 mars 1944

⁸ Cf. Programme du CNR du 15 mars 1944