

les Cahiers

DE L'INSTITUT CGT

d'histoire sociale

SÉCURITÉ SOCIALE



LA SÉCURITÉ SOCIALE

Une conquête à préserver et à renforcer!

Ambroise Croizat déclarait à l'Assemblée nationale, en octobre 1950 :

« Jamais nous ne tolérerons que soit renié un seul des avantages de la Sécurité sociale. Nous défendrons à en mourir, et avec la dernière énergie, cette loi humaine et de progrès... »

Nous défendrons à en mourir, et avec la dernière énergie, cette loi humaine et de progrès... »

Conscients de cette histoire, à nous de mener le combat engagé par la CGT pour une protection sociale du XXI^e siècle répondant aux besoins de tous.



COLLECTION IHS CGT

IHS Vu de la photothèque

Avec la collaboration du CCEES

263, rue de Paris
93516 Montreuil Cedex
Association régie
par la loi de 1901
ISSN 0756-5801

Directrice de publication :

Elyane Bressol
CP n° 0113 G 82667
Impression : Rivet presse édition
24, rue Claude-Henri-Gorceix
87022 Limoges

Repères chronologiques

- **1898** : la loi du 8 avril oblige les employeurs à prendre en charge le risque lié aux accidents du travail en s'assurant.
- **1910** : la loi du 5 avril 1910 institue un régime d'assurance vieillesse obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie.
- **1918** : mise en place des premières caisses de compensation, piliers de la politique familiale avant la création des caisses d'allocations familiales.
- **1928-1930** : les Assurances sociales couvrent dorénavant les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès pour les salariés titulaires d'un contrat de travail.
- **1941** : instauration du régime de retraite par répartition et du minimum vieillesse.
- **1945** : ordonnances fondatrices de la Sécurité sociale.
- **1946** : la loi du 22 août étend les allocations familiales à presque toute la population.
- **1961-1966** : mise en place des régimes autonomes d'assurance maladie-maternité-invalidité obligatoire des exploitants agricoles et des professions indépendantes.
- **1967** : les ordonnances Jeanneney assurent la séparation financière des risques.
- **1975** : généralisation à toute la population active de l'assurance vieillesse obligatoire.
- **1999** : mise en place de la couverture maladie universelle pour les plus démunis.

LA PROTECTION SOCIALE, UN COMBAT OUVRIER!



DR / IHS CGT



DR / IHS CGT



DR / IHS CGT



COLLECTION IHS CGT

En couverture:
Affiche CGT de Jean
Chabrol pour la Sécurité
sociale, années 1950.

*Fête annuelle de la Société
de secours mutuel
des 100 000 Chemises,
juin 1900, Châteauroux.*

*Centre de Sécurité sociale
de la rue de Crimée à Paris,
mars 1946.*

*La CGT anime une
campagne de défense
de la Sécurité sociale aux
élections d'octobre 1983.*

LA SÉCURITÉ POUR TOUS

Une ambition

qui vient de loin !

AVEC LE REcul QUE NOUS DONNE LE TEMPS, LA SÉCURITÉ SOCIALE APPARAÎT BIEN COMME L'HÉRITAGE LE PLUS PROFOND ET LE PLUS DURABLE DE LA LIBÉRATION.

Sans doute, le besoin de sécurité est aussi ancien que l'humanité elle-même. Et c'est d'abord au sein des familles et des communautés villageoises que se forment les premières protections contre les aléas de la vie. Les pouvoirs civils ou religieux qui encadrent les sociétés traditionnelles puisent également une grande part de leur légitimité dans la «*securitas*» qu'ils assurent à ceux qu'ils prétendent diriger ou conduire. Des institutions, religieuses notamment, se spécialisent dans l'assistance et la charité et fournissent un remède, certes limité, mais indispensable au soulagement de la pauvreté. Le monde du travail n'échappe pas à ce besoin de protection. Contre le chômage, la maladie ou les accidents du travail, les «*confréries et corporations*» puis le «*compagnonnage*» façonnent, dès le Moyen Âge, les premiers outils de la solidarité.

L'œuvre des ouvriers eux-mêmes

À la fin du XVIII^e siècle, les premières manifestations de l'industrialisation naissante et l'héritage de la Révolution française bouleversent les équilibres anciens du corporatisme. Les terribles conséquences de la loi Le Chapelier (1791) font peser, pour près d'un siècle, une chape d'interdits sur le monde ouvrier en cours de gestation. Or, si la pensée libérale est prompte à condamner les anciennes structures d'assistance et de charité, doublement accusées d'encourager la paresse et de favoriser l'accroissement du nombre d'indigents, elle n'apporte aucune réponse précise à la misère affreuse des «*classes dangereuses*». Ainsi, les premières créations en matière de protection sociale seront l'œuvre des ouvriers eux-mêmes. Elles vont prendre la forme de sociétés de secours mutuel. Apparues



Affiche CGT de Grandjouan sur les retraites, 1910.

Les "confréries et corporations" puis le "compagnonnage" façonnent, dès le Moyen Âge, les premiers outils de la solidarité.

peu avant la Révolution, elles connaissent un essor important dans la première partie du XIX^e siècle. Instruments d'entraide et de solidarité, les mutuelles témoignent déjà d'un certain niveau d'avancée de la conscience sociale et vont devenir le socle de la protection sociale pour près d'un siècle.

De son côté, une fraction du patronat déploie, à compter du dernier tiers du XIX^e siècle, une panoplie d'œuvres sociales (maladie, retraite, sursalaire familial...) afin de fidéliser et de contrôler la main-d'œuvre. Les républicains ne sont pas dupes du caractère discrétionnaire du paternalisme patronal. Et, de leur côté, les mutuelles ne remplissent qu'imparfaitement leur rôle en ne s'adressant qu'aux seuls ouvriers capables d'être en mesure de «*cotiser*». Face à ces insuffisances, la III^e République peine à élaborer une doctrine conséquente pour traiter la question sociale. Le solidarisme de Léon Bourgeois permet de justifier une timide tentative d'intervention de l'État mais ne propose guère de solutions concrètes. Jean Jaurès, pour sa part, vante la reconnaissance de l'assurance comme technique de réparation des risques et moyen de solidarité. Quoi qu'il en soit, en 1898, une première



Ambroise Croizat, photographé le 18 juillet 1946, à la sortie du Conseil des ministres.

DR / IHS CGT

loi introduit la notion de responsabilité des employeurs en cas d'accidents du travail et prévoit une obligation de prise en charge par les patrons. En 1910, les retraites ouvrières et paysannes constituent la première ébauche d'une réponse globale au problème de l'indigence des vieux travailleurs. Mais la CGT est très critique. Si elle ne conteste pas dans son principe la loi, elle condamne fermement, en revanche, le principe de la cotisation ouvrière, assimilée à un vol ! Ce dispositif est complété, à la fin des années 1920 (1928-1930), par les lois sur les Assurances sociales. Elles offrent une assez large protection contre les conséquences de la maladie, de l'invalidité et du décès ainsi qu'une indemnisation pour la maternité et un droit à la retraite. Le financement est assuré par une cotisation de 8 % sur les salaires, équitablement répartie entre l'employeur et le salarié. Toutefois, malgré d'indéniables avancées, les Assurances sociales souffrent de graves lacunes. D'abord, les conditions d'ouverture des droits sont restrictives, seuls les salariés payés au-dessous d'une certaine somme peuvent bénéficier de la couverture (c'est le système du plafond). Dans l'ensemble, les prestations sont modestes. Le système de la capitalisation adopté pour les retraites est le plus critiqué. Il a un faible

Pour les forces issues de la Résistance, il faut bâtir du neuf sur les décombres de Vichy.

rendement, largement rogné par l'inflation. Enfin, l'organisation administrative est un enchevêtrement de structures étatiques ou « libres » aux origines variées (mutuelle, patronat, voire syndicats...) qui interdit toute lisibilité au système.

Un projet qui conjugue innovation et continuité

À la Libération, l'urgence est d'abord à la reconstruction du pays. Pour les forces issues de la Résistance, il faut désormais bâtir du neuf sur les décombres de Vichy. Dans cette configuration, le programme du CNR, adopté en mars 1944, fait figure de texte de référence. Il préconise notamment « un plan complet de Sécurité sociale

Les "régimes spéciaux" : des régimes pilotes

On l'ignore bien souvent, mais certaines professions bénéficiaient déjà d'une protection sociale, notamment contre la vieillesse et la maladie, bien avant que la Sécurité sociale voie le jour. Dans les entreprises, il s'agissait d'assurer la stabilité de la main-d'œuvre confrontée à des travaux difficiles, voire dangereux (mines, chemins de fer, par exemple). Pour l'État, cela pouvait être un moyen de récompenser certains services rendus (militaires, par exemple). Après la guerre, les bénéficiaires de ces régimes refusèrent le principe d'une inscription dans un régime général qui n'offrait pas, il est vrai, de garanties équivalentes. Pour les concepteurs de la Sécurité sociale, la disparition progressive de ces régimes n'en restait pas moins prévue. Sans cesse critiqués depuis, les plus importants d'entre eux se sont pourtant maintenus, preuve de l'attachement inébranlable de leurs bénéficiaires.

visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés». Dès l'automne 1944, l'administration de la direction générale des Assurances sociales, placée sous la direction de Pierre Laroque, entame les études nécessaires à la réalisation de ce projet. Porté par l'administration, il conjugue innovations et continuité. D'abord, il reste fondamentalement assurantiel. C'est la cotisation professionnelle assise sur les salaires qui ouvre droit aux prestations. En ce domaine, la Sécurité sociale s'inscrit donc clairement dans la filiation des Assurances sociales. Toutefois, elle se démarque des modèles antérieurs sur au moins trois aspects fondamentaux, en partie empruntés au système anglais (plan Beveridge). Tout d'abord, l'ambition du plan de Sécurité sociale est de couvrir l'ensemble de la population et non plus les seuls salariés. Ensuite, le projet de l'administration vise à regrouper dans une caisse unique les quatre grands risques sociaux que sont la maladie, les retraites, les accidents du travail et la famille. Enfin, la Sécurité sociale se veut un instrument de démocratisation de la société en associant les travailleurs aux responsabilités économiques et sociales. Reposant sur les cotisations des salariés, les caisses seront désormais gérées par les travailleurs, par l'intermédiaire de leurs syndicats.

Telle quelle, cette ambition se heurte à une forte opposition. Le projet de la caisse unique concentre l'essentiel des critiques. La Mutualité et la CFTC sont les plus virulentes, voyant dans le maintien du pluralisme des caisses d'affinités une garantie de liberté. La droite, elle, cible plus volontiers les



Manifestation des employés de la Sécurité sociale contre les ordonnances Jeanneney d'août 1967 (voir encadré), Paris, octobre 1967.

Reposant sur les cotisations des salariés, les caisses seront gérées par les travailleurs, par l'intermédiaire de leurs syndicats.

modalités de représentation des travailleurs dans les conseils d'administration, contestant la mainmise syndicale dans la gestion des caisses. Néanmoins, le gouvernement tient bon sur l'essentiel, et les ordonnances portant création de la Sécurité sociale sont promulguées les 4 et 19 octobre 1945. La Sécurité sociale est définie comme « la garantie donnée à chaque homme qu'en toute circonstance, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa substance et celle de sa famille dans des conditions décentes ». Conçue initialement comme un système unique et unifiant destiné à l'ensemble de la population, la Sécurité sociale peine toutefois à prendre en compte les professions indépendantes (commerçants, artisans, professions libérales...), et le monde des travailleurs agricoles lui échappe complètement. Enfin, les régimes particuliers qui s'appliquent de manière générale aux salariés à « statut » (Mines, SNCF, fonctionnaires, etc.) conservent leur autonomie. La législation adoptée est donc un compromis, mais très largement positif.

Le rôle conjoint d'Ambroise Croizat et de la CGT

Il faut souligner ici le rôle du ministre du Travail Ambroise Croizat (21 novembre 1945-4 mai 1947) dans l'édification de l'institution. Entouré d'éminents collaborateurs (Pierre Laroque, Francis Netter, Henri Raynaud, etc.), il va jouer un rôle décisif dans la mise en place des nouveaux organismes de l'institution. Sous son impulsion, un immense chantier s'ouvre. Mais il serait injuste, aussi, d'oublier le rôle

Les ordonnances du 21 août 1967

Depuis 1959, la politique des revenus du pouvoir gaullien vise à arrimer l'évolution des salaires et des dépenses sociales à celle des gains de productivité des entreprises. Le V^e Plan (1965-1970) prévoit notamment que l'évolution des cotisations doit être inférieure à celle des prestations. Cette préoccupation rejoint celle du patronat qui réclame une réforme des structures de la Sécurité sociale. La réforme de 1967 comble ses vœux avec la création de trois caisses distinctes (maladie, vieillesse, allocations familiales) bénéficiant de ressources propres. L'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) fait figure d'organisme unifiant en assurant la gestion de la trésorerie des trois organismes. Ce démembrement de la « sécu » renforce la tutelle de l'État, et l'introduction du paritarisme accroît la pénétration du patronat dans la gestion des caisses. Enfin, l'augmentation de la cotisation ouvrière et le relèvement, de 20 à 30 %, du ticket modérateur alourdissent la note pour les salariés.



Affiche CGT de Wolinski appelant à manifester le 22 mars 1987 pour la défense de la Sécurité sociale.

de la CGT dans cette œuvre. En six mois, près de cent trente-huit caisses sont édifiées, grâce en partie à l'action des petites mains de la centrale ouvrière. Habile politique, Croizat déjoue les manœuvres du MRP, de la Mutualité et du patronat pour faire reculer la date de mise en place des nouveaux organismes, pour maintenir les caisses d'affinités ou pour accorder aux allocations familiales une totale autonomie. Rugueux, offensif dans son rôle de ministre, il est capable néanmoins d'élaborer des compromis satisfaisants. Ainsi, concernant la désignation des futurs administrateurs, l'administration avait fait le choix d'attribuer sur la base de la représentativité des diverses organisations les deux tiers des sièges aux représentants des salariés, le reste aux employeurs. Mais de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer le retour du principe de l'élection pour la désignation des administrateurs. La loi du 30 octobre 1946 leur donnera satisfaction. Les premières élections donneront lieu à des manœuvres diverses, mais finalement elles seront un succès pour la CGT.

Dès sa mise en place, la Sécurité sociale fait l'objet d'attaques incessantes de la part de la droite et du patronat. Un certain nombre de thèmes, qui deviendront récurrents par la suite, émergent immédiatement : les cotisations pèseraient sur

Dès sa mise en place, la Sécurité sociale fait l'objet d'attaques incessantes de la part de la droite et du patronat.

les coûts des entreprises et nuiraient à leur productivité ; les prélèvements sociaux entraîneraient une réduction de l'épargne préjudiciable à l'investissement ; enfin, la Sécurité sociale aurait des effets inflationnistes et encouragerait l'augmentation des dépenses de soins et les abus. Bien sûr, ces critiques ignorent le rôle positif joué par la Sécurité sociale en matière de santé, sur la conjoncture économique, le maintien du niveau de vie et la productivité... Dès 1948, le général de Gaulle dénonce l'inflation des dépenses sociales et insiste sur l'urgente nécessité de les réduire. De retour au pouvoir en mai 1958, il engage des politiques restrictives. Les mesures les plus spectaculaires concernent l'instauration d'une franchise sur les médicaments et une augmentation de près de 10 % de la part restant à la charge de l'assuré pour les médicaments. Mais, devant les protestations populaires, le pouvoir recule, au moins provisoirement.

Le conventionnement, un progrès réel

En revanche, le premier gouvernement de la V^e République impose avec succès le conventionnement (1960). Dorénavant, les travailleurs seront réellement remboursés sur la base de 80 % des tarifs conventionnés, ce qui marque un progrès réel. Toutefois, le décret d'application renforce considérablement les pouvoirs de l'État, les représentants des salariés et des employeurs étant exclus des commissions chargées d'élaborer les conventions. En juin 1965, le CNPF publie un rapport intitulé *La Sécurité sociale et son avenir*. Il condense tous les griefs patronaux et va devenir le texte de référence des ordonnances de 1967 aux conséquences si graves (voir encadré page 5). Depuis, les atteintes contre le régime général se poursuivent. La plus lourde de conséquences étant l'introduction dans la loi de finances pour 1991 de la contribution sociale généralisée (CSG) qui ouvre la porte à une modification radicale du financement de la Sécurité sociale.

Jérôme BEAUVISAGE

Pour en savoir plus

- Etiévent (Michel), *Ambroise Croizat ou l'invention sociale*, La Ravoire, Éd. GAP, 1999, 184 pages, 19,82 €.
- Valat (Bruno), *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, 2001, 544 pages, 30 €.
- Bec (Colette), *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Gallimard, 2014, 336 pages, 23 €.
- *Ambroise Croizat, le ministre (1945-1947)*, textes rassemblés par David Chaurand, Montreuil, Institut CGT d'histoire sociale, 2014, 82 pages, 10 €.
- Disponible à l'IHS CGT
- *La Sociale*, un film de Gilles Perret, DVD édité par CP Productions, 20 €.
- Disponible à l'IHS CGT.

LA SÉCURITÉ SOCIALE

Une idée neuve pour aujourd'hui !

LE CCN DU 17 MAI 2017
A REDONNÉ SENS ET FINALITÉ
AU COMBAT TOUJOURS
RECOMMENCÉ POUR
LA SÉCURITÉ SOCIALE.

La France a une longue expérience de la « prévoyance », terme spécifiquement français qui a donné lieu aux caisses d'épargne puis à la Mutualité, au cours du XIX^e siècle. L'État n'est intervenu que dans une seconde phase, d'abord par la voie de l'assistance sociale puis de l'assurance obligatoire. La mise en place des Assurances sociales et des Allocations familiales en 1928-1932 clôt cette longue évolution. Celles-ci vont devenir « la base essentielle de notre système de sécurité sociale ». Cependant, la dispersion des « acteurs » et des réglementations restreint leur action. L'idée s'impose peu à peu qu'il faut donner de la cohérence à l'ensemble. Cela sera le rôle historique de la Sécurité sociale qui, sous son aspect opérationnel, est de conception organique et politique dans ses modes de direction et de solidarité. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 4 octobre 1945 dispose : « *Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent.* » Enfin, ce sont les travailleurs eux-mêmes, par la voie de leurs représentants, qui seront appelés à gérer le système et à éduquer les assurés.

Le succès de l'entreprise était loin d'être garanti. Les forces réactionnaires se coalisaient pour retarder ou amoindrir la portée du projet initial, et beaucoup espéraient l'échec. En réalité, rien n'aurait été possible sans « les petites mains » de la Confédération qui ont pris dans l'édification de la Sécurité sociale une part injustement oubliée. Car, si cette dernière se construit dans le cadre d'orientations, de textes et autres ordonnances, elle prend forme également par la construction de locaux, leur



Une carte maître pour la campagne de défense de la Sécurité sociale de mars 2004 menée par la CGT.

**La CGT défend
une démarche
qui conjugue
le travail, la santé
au travail et
la santé publique.**

aménagement pour accueillir les familles et les travailleurs et donner à voir l'effectivité de la « Sécu ». Il faut citer également, l'effort des femmes et des hommes qui ont assumé au quotidien la responsabilité du fonctionnement des organismes de la Sécurité sociale. Cet engagement de service public a permis de sauver l'honneur de l'institution dans les tourmentes successives.

Pour une logique de santé préventive et éducative

Aujourd'hui comme hier, face à la crise économique, sociale, morale, l'ambition de reconquérir une mise en sécurité sociale de tous, entre reconquête et conquête, dépassement et conservation, est posée. Nous défendons une démarche qui conjugue le travail, la santé au travail et la santé publique. En ce sens, l'État et la Sécurité sociale doivent mettre en place des politiques adaptées. Nous devons convaincre que la Sécurité sociale doit s'inscrire dans une logique de santé préventive et éducative. Cela nécessite d'allier une culture réparatrice, redistributive, compensatrice, avec une démarche de prévention, d'éducation et de promotion du travail et de la santé. Il s'agit de mettre en place, sur la base des valeurs fondatrices et des principes originels, une

sécurité sociale renforcée qui corresponde aux besoins d'une société profondément différente de celle d'après-guerre, sans perdre de vue que l'augmentation des inégalités sociales conduit à un accroissement des inégalités de santé.

En ce XXI^e siècle, les besoins des assurés ont changé. La transformation du travail et son organisation engendrent de nouvelles pathologies. Le risque de pandémie augmente avec la mondialisation des échanges et le retour de maladies que l'on croyait éradiquées. Les affections coûteuses et de longue durée représentent 60 % des dépenses d'assurance maladie; dans ce contexte, la production de médicaments et la recherche en thérapies innovantes deviennent un enjeu de société.

Des recettes nouvelles pour financer les besoins émergents

Les besoins de structures d'accueil, de dispositifs de maintien à domicile pour les personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap explosent. Il en va de même concernant l'accueil de la petite enfance. C'est pourquoi, les enjeux de prévention, d'éducation, de promotion du travail et de la santé, en faisant le lien avec le coût du mal-travail, nécessitent des recettes nouvelles afin de financer les besoins existants et émergents. Toutes les propositions de la CGT, qu'il s'agisse de l'évaluation des besoins comme du financement, sont construites à partir de l'interdépendance de ces questions et constituent un ensemble de réponses cohérentes. Notre ambition est bien de partir à la conquête :

- de nouvelles protections pour abolir les inégalités, le chômage et repenser la solidarité avec le droit effectif au travail et le plein emploi solidaire;
- de droits individuels garantis collectivement, non pas pour assister, mais pour sécuriser le salarié, afin que puisse s'exercer sa liberté, son droit d'intervention, la démocratie au travail.

La belle affiche du film de Gilles Perret, sorti en novembre 2016 et projeté actuellement dans les salles.



La "Sécu", cette utopie réaliste, reste une idée neuve, par-delà ses soixante-dix ans passés!

Aussi, la promotion d'une sécurité sociale professionnelle et de santé au sein d'un nouveau statut du travail salarié permet de dépasser le modèle de 1945 tout en restant fidèle aux principes fondateurs. Ce projet de société, fondé sur le salaire socialisé, un partage de la richesse toujours plus juste et la démocratie et les droits de l'homme au travail, est une œuvre essentielle pour faire société avec ses semblables, exigeant le combat de tous et de chacun.

Oui, la « Sécu », cette utopie réaliste, reste une idée neuve, par-delà ses soixante-dix ans passés!

Bulletin d'abonnement

Je m'abonne aux Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale (4 numéros de 24 pages par an) au prix public de 36 euros (franco de port), 28 euros syndiqués CGT, 13 euros adhérents des IHS.

Nom et prénom:

Adresse:

Code postal: Localité:

Bulletin à adresser à:

IHS-CGT – 263, rue de Paris – Case 2-3 – 93516 Montreuil Cedex
Règlement à l'ordre de l'IHS-CGT.