Une conquête sociale solidaire



Unicité, universalité, solidarité, démocratie, les principes énoncés par l'ordonnance de 1945 créant la sécurité sociale sont novateurs. Leur proclamation est le résultat d'un long combat pour en finir avec la charité et imposer une logique de droit. Leur concrétisation est le fruit d'un immense chantier rendu possible par l'élan de solidarité, le rapport de forces politiques favorables et la mobilisation d'un peuple de militants pour la construire. Michel Étiévent revient sur cette fabuleuse aventure collective et sur les attaques qu'elle a subies dès les origines.

La sécurité sociale est le fruit d'un long combat pour la dignité. Il s'enracine au fond des siècles dans les volontés populaires d'en finir avec la charité pour aller vers la solidarité. Il traversera toutes les batailles des corporations, tentant d'arracher des caisses de secours au fil de luttes patientes afin de pallier les aléas de la souffrance puis se gravera dans le marbre de la déclaration des droits de l'homme de 1793. Mais la volonté des Sans Culottes d'instaurer une nouvelle ère de dignité sociale restera lettre morte. Il faudra encore

l'acharnement des sociétés de secours mutuels pour que le XIX[e] siècle féconde dans les années 1930 ce que l'on appellera les «assurances sociales». L'institution nouvelle, si elle est un progrès, ne restera pourtant qu'une aumône pour nécessiteux assortie de prestations très faibles et d'une couverture inégalitaire de la population française.

La majorité des Français vivait dans la peur de la maladie et la terreur de l'hospitalisation

Ce n'est qu'en 1944 que sera posé le socle fondateur de ce qui deviendra la « sécurité sociale » dans son acception moderne. Le 15 mars 1944, en effet, le programme du Conseil national de la Résistance (CNR), du fond des maquis de résistance, met en quelques lignes le projet en devenir. Tout y est, l'esprit, le contenu, les aspirations profondes*:* «Nous, combattants de l'ombre, exigeons un plan complet de Sécurité sociale 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 par les intéressés et l'État».



Dès avril 1944, un groupe de l'Assemblée consultative du gouvernement provisoire du Général de Gaulle installé à Alger et impulsé par Ambroise Croizat, secrétaire de la fédération des métaux CGT clandestine, définit les grandes lignes du projet. Une commission réunissant des syndicats et des associations familiales l'étoffe. Les services du ministère de la Santé, dirigés par François Billoux, mettent également les mains à la pâte. Fin septembre 1944, le contenu est fixé. Reste à lui donner la mouture de la loi. C'est la plume de Pierre Laroque qui va transformer les apports de chacun en une ordonnance qui paraîtra le 4 octobre 1945. Il était temps. La protection sociale, qui relevait jusque-là des « Assurances sociales », ne protégeait contre la maladie qu'une faible partie des salariés. À peine un tiers de la population française. « Une protection de misère », se souvient Roger Petit, futur président élu CGT de la Caisse primaire d'assurance maladie de Chambéry. Peu de gens étaient assurés, la faiblesse des remboursements contraignait la plupart à ne pas se soigner ou à s'endetter… La majorité des Français vivait dans la peur de la maladie et la terreur de l'hospitalisation. Il faut ajouter à ces carences un système totalement anarchique fait d'une floraison de caisses professionnelles, patronales, confessionnelles, n'offrant pour la plupart qu'une protection aléatoire. Pour les retraites, la couverture est dérisoire ou inexistante. Pas plus d'un million de Français en bénéficiaient alors que cinq millions d'entre eux pouvaient y prétendre et n'ont pour seul secours que la charité ou de vagues économies.

De la logique assurantielle à un droit fondamental, universel, obligatoire et solidaire

Désormais, et là réside la grande nouveauté, la sécurité sociale devient un droit fondamental, universel, obligatoire et solidaire et non plus un simple mécanisme d'assurance couvrant un risque. Le nouveau système va « digniser » l'ensemble autour de quatre mots clés :

L'unicité : une institution unique, obligatoire, couvrira désormais l'ensemble des domaines de la protection sociale, des « risques sociaux », dit-on à l'époque (maladie, vieillesse, décès, invalidité ainsi que les accidents du

travail, gérés jusque-là par les assurances privées). « L'ambition, déclarait Croizat le 20 mars 1946, est d'assurer le bien-être de tous, de la naissance à la mort. De faire enfin de la vie autre chose qu'une charge ou un calvaire… »

L'universalité : la couverture est étendue à tous les citoyens, avec la volonté de généraliser le nouveau système. Et ceci malgré l'opposition de certaines professions qui refuseront de s'y intégrer. Lors de sa conférence de presse du 6 juillet 1946, Ambroise Croizat soulignera à ce propos : « De tous temps, on a assisté à la lutte des éléments conservateurs qui ont toujours voulu restreindre la solidarité à des cadres limités contre des progressistes qui souhaitaient donner à cette solidarité sa pleine efficacité ».

La solidarité : c'est la pierre angulaire du système. La nouvelle institution est financée par les richesses créées dans l'entreprise par le biais de la cotisation sociale. Véritable « salaire socialisé », c'est la seule création de richesses qui va directement des cotisants au bien des gens sans passer par la poche des actionnaires. En ce qui concerne le financement de l'institution, les propos de Croizat sont d'une modernité brûlante : « Outre le fait que cela grèverait fortement les contribuables, disait-il, faire appel au budget de l'État serait subordonner l'efficacité de la politique sociale à des considérations purement financières qui paralyseraient les efforts accomplis ».

«La gestion de l'intérêt des travailleurs dans les mains des travailleurs eux-mêmes» (Ambroise Croizat)

Démocratie enfin, et c'est là « l'exception française », car seule une gestion par les intéressés eux-mêmes peut garantir que la santé restera un droit fondamental pour tous. Là encore, les mots d'Ambroise Croizat sont novateurs : « Pour la première fois, l'appareil nouveau mettra la gestion de l'intérêt des travailleurs dans les mains des travailleurs eux-mêmes. Ceci est d'autant plus important, car l'assurance (et particulièrement pour les accidents du travail) relevait jusqu'à ce jour de compagnies commerciales et pour les allocations familiales d'une gestion purement patronale ».

L'ordonnance n'avait fait qu'énoncer les principes. Il restait à bâtir l'édifice. Ce sera l'œuvre principale de Croizat. Nommé ministre du travail en novembre 1945 le « bâtisseur de la Sécu » y consacrera l'essentiel de ses deux années de ministère. Deux ans d'un chantier immense, rendu possible par l'élan de solidarité et le nouveau rapport de forces politiques qui suit la Libération ! 29 % des voix au PCF, 5 millions d'adhérents à la CGT, une classe ouvrière grandie par sa résistance héroïque, un patronat sali par sa collaboration. Tout est à faire, substituer à l'immense fatras des 1 093 organismes privés un système cohérent, bâti autour de 138 caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et 113 caisses d'allocations familiales, essentiellement gérées – au début, tout au moins – par les travailleurs. Les premiers conseils des CPAM sont composés de membres désignés par les organisations syndicales les plus représentatives et par les patrons. Trois quarts des sièges aux syndicats, essentiellement la CGT, un quart au patronat.

« Rien ne pourra se faire sans vous, clame Croizat à l'adresse des travailleurs, le 12 mai 1946. La Sécurité sociale n'est pas qu'une affaire de lois. Elle implique une action concrète sur le terrain, dans la cité, dans l'entreprise. Elle réclame vos mains… » L'appel est entendu. Ce sont les mains ouvrières qui vont construire. Tout un peuple de militants essentiellement issus de la CGT se lance dans cette fabuleuse aventure collective qui, selon les mots de Croizat, permettra « d'en finir avec l'obsession de la misère et les angoisses du lendemain ». Pour chaque caisse, il faut trouver des locaux, du personnel, créer des correspondants d'entreprises, tenir des permanences dans les mairies, installer un réseau d'agents itinérants qui sillonneront les campagnes pour récupérer les feuilles de soins.

« Un travail de fou », ajoute Roger Petit, mais l'enthousiasme aidait à gagner. Nous savions que chaque action faisait avancer ce à quoi nous avions rêvé : une vraie protection sociale qui débarrasse l'homme des

incertitudes du futur. Pouvoir se soigner sans se restreindre, selon ses moyens en fonction de ses besoins. On ne se rend plus compte aujourd'hui de l'étonnement des malades de cette époque à qui, d'un coup, et pour la première fois, tout était remboursé à 98,5 %. Mais quelle énergie ! Il faudrait dire ces journées passées chez les assureurs privés pour leur arracher ce qui avait été pour eux une source de profits énormes. Ces congés passés à construire des locaux, parfois de modestes baraques de bois, construites planche par planche par les copains après le travail ou sur le temps des vacances. Et tout cela dans un environnement de pressions terribles. Les médecins qui refusaient la fixation des tarifs en hurlant à « l'étatisation » de la médecine. Les patrons qui n'acceptaient pas la gestion ouvrière d'une partie importante du capital sous forme de salaire socialisé et nous renvoyaient à « la collectivisation » ou à « Moscou ». Ajoutez à cela la haine des notables de certaines mutuelles qui ne supportaient pas de perdre ce qu'ils appelaient leur « bien ».

La démolition progressive des piliers de la sécurité sociale

C'est avec l'inversion du rapport de force de la libération, la division syndicale inspirée par les USA avec la création de FO, l'apparition de la guerre froide que les premières attaques violentes tenteront d'ébranler le nouveau système solidaire. Dès 1958, le Général de Gaulle impose le contrôle préalable des budgets, la nomination et non plus l'élection des directeurs de caisses. Cette violence atteindra son acmé en octobre 1967 avec les ordonnances Jeanneney qui sapent les piliers de l'édifice : découpe de la sécurité sociale en branches, suppression des élections et surtout imposition de ce que l'on appellera le paritarisme. Désormais, chacune des caisses sera dirigée par un conseil d'administration selon le quota des sièges suivant, 50 % aux salariés, 50 % aux patrons… Une disposition qui fera basculer la gestion de la sécurité sociale dans les mains du patronat. Ainsi, suffira-t-il qu'un syndicat salarié, même minoritaire, attentif et complaisant envers les revendications des syndicats patronaux s'associe à ces derniers pour faire basculer la gestion d'une caisse selon leurs *desiderata*. C'est la porte ouverte à tous les plans de casse qui vont se succéder jusqu'à nos jours, entre autres, tous les programmes de déremboursements, l'institution d'un forfait hospitalier, les dépassements d'honoraires, la lente dégradation des moyens conférés à la santé et aux hôpitaux, la hausse de la fiscalisation aux dépens de la cotisation, etc. Les conseils d'administration perdront leurs derniers pouvoirs et deviendront de simples chambres d'enregistrement avec la loi Douste Blazy d'août 2004 qui va chapeauter l'ensemble des caisses par l'Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie dont le directeur est nommé par l'État. Une voie grande ouverte pour faire de la sécurité sociale une coquille vide livrée au privé…

Auteur d'*Ambroise Croizat ou l'invention sociale* (éd. Gap, 2012, 253 p.).

Notes de bas de page :

Pour citer cet article :

Michel Étiévent, « Une conquête sociale solidaire », *Silomag*, n° 6, mars 2018. URL : https://silogora.org/conquete-sociale-solidaire/