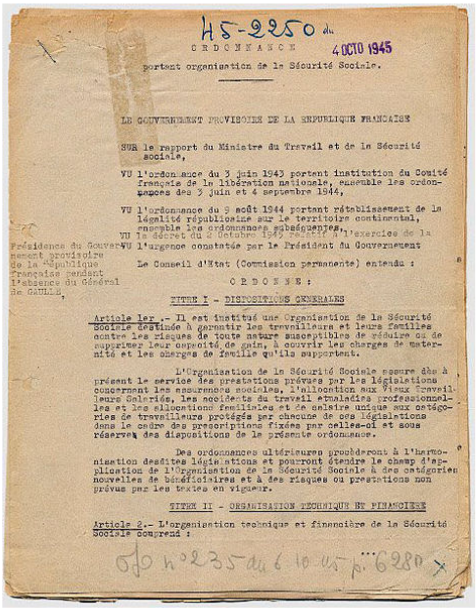
Une histoire de l'ordonnance du 4 octobre 1945 créant la sécurité sociale



H5-2250 du

ORDONNANCE 4 OCTO 1945

portant organisation de la Sécurité Sociale.

LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

SUR le rapport du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale,

VU l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 juin et 4 septembre 1944,

VU l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, ensemble les ordonnances subséquentes,

VU le décret du 2 octobre 1945 [illegible] l'exercice de la Présidence du Gouvernement provisoire de la République Française pendant l'absence du Général De GAULLE,

VU l'urgence constatée par le Président du Gouvernement

Le Conseil d'Etat (Commission permanente) entendu :

ORDONNE :

TITRE I - DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er.- 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.

L'Organisation de la Sécurité Sociale assure dès à présent le service des prestations prévues par les législations concernant les assurances sociales, l'allocation aux Vieux Travailleurs Salariés, les accidents du travail et maladies professionnelles et les allocations familiales et de salaire unique aux catégories de travailleurs protégés par chacune de ces législations dans le cadre des prescriptions fixées par celles-ci et sous réserve des dispositions de la présente ordonnance.

Des ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation desdites législations et pourront étendre le champ d'application de l'Organisation de la Sécurité Sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur.

TITRE II - ORGANISATION TECHNIQUE ET FINANCIERE

Article 2.- L'organisation technique et financière de la Sécurité Sociale comprend :

J.O. n° 235 du 6.10.45 p. 6280

Bernard Lamirand revient sur l'ordonnance du 4 octobre 1945 créant la Sécurité sociale et sur son histoire. Cette réforme de grande ampleur avait pour but d'assurer des moyens d'existence et de soins à tous les citoyens. Le Conseil National de la Résistance, le Parti communiste et la CGT en sont à l'origine, ce qui est, pour certains, un argument de plus pour défaire ce système de sécurité sociale.

Le 4 octobre 1945, l'ordonnance créant la Sécurité sociale était promulguée par le gouvernement provisoire dirigé par le Général de Gaulle. Ambroise Croizat relata ce moment: «l'ordonnance du 4 octobre 1945, à laquelle est à juste titre, attaché le nom d'un ami qui nous est commun à tous, M. Alexandre Parodi, a été le

produit d'une année de travail, au cours de laquelle des fonctionnaires, des représentants de tous les groupements et de toutes les organisations intéressées, des membres de l'Assemblée consultative provisoire, dont certains font partie de la présente Assemblée, ont associé leurs efforts pour élaborer un texte que le gouvernement de l'époque a, en définitive, consacré conformément à l'avis exprimé par 194 voix contre 1 à l'Assemblée consultative»[1].

Cette ordonnance inscrivit les véritables objectifs de la Sécurité sociale autour d'une organisation unique, d'une cotisation unique, la solidarité et la gestion des caisses par les assurés eux-mêmes et en particulier par la démocratie et l'élection des conseils d'administration des caisses.

De Gaulle ne signa pas cette ordonnance : il était en voyage en URSS.

Croizat précisa à qui appartient cette grande conquête sociale : «le plan de Sécurité sociale est une réforme d'une trop grande ampleur, d'une trop grande importance pour la population de notre pays pour que quiconque puisse en réclamer la paternité exclusive… […] Cette Sécurité sociale, née de la terrible épreuve que nous venons de traverser, appartient et doit appartenir à tous les Français et à toutes les Françaises sans considération politique, philosophique ou religieuse. C'est la terrible crise que notre pays subit depuis plusieurs générations qui lui impose ce plan national et cohérent de sécurité»[2].

Une gestion des caisses par les assurés

Il fallait dépasser une conception d'assistance sociale placée sous le contrôle de l'État, de bienfaiteurs, de congrégations religieuses, de notables et d'une petite bourgeoisie voulant en rester à ses œuvres sociales.

La loi sur l'Assurance sociale de 1930 préparait le futur et ébauchait ce que devrait être la Sécurité sociale. Cette loi avait donné les pleins pouvoirs à la Mutualité française, mais les inégalités persistaient et les caisses d'affinités différentes n'étaient pas sous la responsabilité des assurés eux-mêmes. La Deuxième Guerre mondiale, l'occupation de la France, le régime de Vichy, avec la charte du travail, mettaient finalement par terre cette loi de 1930.

La Sécurité sociale naissante n'avait rencontré que l'opposition de la Mutualité française qui s'estimait dépossédée et d'un patronat qui voyait se mettre en place ce qu'il avait toujours combattu, c'est-à-dire une caisse unique, obligatoire et dirigée par le monde du travail.

Croizat, devenu ministre du Travail après Parodi, en novembre 1945, souligna cependant le rôle de la mutualité comme précurseur de la Sécurité sociale dans un discours prononcé lors d'une visite des bâtiments de la Caisse primaire au Havre le 12 avril 1947 où il affirma : «j'ai proclamé, à maintes reprises, dans les débats à l'Assemblée, qu'il n'était pas dans nos intentions de supprimer toute activité de la mutualité, mais au contraire de l'utiliser, car nous connaissons l'œuvre qu'elle a réalisée depuis très longtemps déjà dans notre pays…»[3].

À l'origine de la Sécurité sociale, le CNR, le PC et la CGT

C'est le Conseil national de la résistance, sous l'intitulé « les jours heureux », qui fixa le 15 mars 1944 dans le programme du CNR: «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 appartenant aux représentants des intéressés et de l'État». L'ordonnance de 4 octobre 1945 visait donc à remplir cet objectif.

Cette ordonnance du 4 octobre 1945, sans oublier celles du 19 octobre 1945 qui précisent les objectifs à réaliser en matière d'organisation et de prestations, sont les fruits de la libération du pays et du rôle joué par la résistance et particulièrement par le Parti communiste français et la CGT réunifiée en 1943. De nombreux

de leurs dirigeants siégeaient dans la commission du travail et des affaires sociales à Alger, puis à Paris avec le rôle éminent de Croizat comme président et de Georges Buisson comme rapporteur.

Personne ne peut nier l'importance jouée par la CGT qui avait 5 millions d'adhérents et du Parti communiste français, premier parti politique aux élections de la première constituante où il représentait près de 28 % des voix. Un rapport de force qui a compté pour l'établissement, de 1945 à 1947, d'une législation sociale incomparable.

La Sécurité sociale était donc sur les rails : il fallait la concrétiser rapidement sur le terrain et mettre en place les structures nécessaires. Ambroise Croizat ministre du Travail et de la Sécurité sociale et Pierre Laroque en furent, chacun dans leur responsabilité, les réalisateurs.

L'ordonnance ne réglait pas tout, il fallait la mettre en application. Croizat fut celui qui fit en sorte que celle-ci soit appliquée politiquement par toute une série de décrets et de lois notamment pour les différents risques que ce soient ceux relatifs à l'Assurance maladie, la retraite, les accidents du travail et les maladies professionnelles, les allocations familiales et la maternité.

À l'Assemblée constituante, il intervint contre ceux qui voulaient en retarder l'application, attendant des jours meilleurs pour faire en sorte que la Sécurité sociale finisse dans les oubliettes. Il emporta la confiance de l'Assemblée constituante et la Sécurité sociale commença à fonctionner dès juillet 1946.

Le refus de l'étatisation de la Sécurité sociale et du financement par l'impôt

Un énorme travail fut effectué pour inscrire les assurés et les employeurs, pour établir les caisses primaires, les correspondants dans les entreprises en lien avec les comités d'entreprises naissants. Ambroise Croizat paya de sa personne pour réaliser cela et notamment imposer la cotisation sociale. Il réfuta l'étatisation de la Sécurité sociale ; il fallait aussi se sortir des formes anciennes et des régimes d'affinités pour adopter la caisse unique que la Confédération française des travailleurs (CFTC) refusait à cette époque. Il rejeta les tentatives de construire la Sécurité sociale à partir d'un financement par l'impôt et l'on peut voir avec quelle acuité il a travaillé cette question en étudiant ce que Beveridge avait proposé et mis en place en Grande-Bretagne autour d'une assurance nationale et d'un service national de santé par l'impôt qu'il considéra comme infondé pour la France.

Croizat et Laroque méritent toute l'estime du monde du travail dans la réalisation d'une Sécurité sociale appartenant au monde du travail et ils auraient voulu aller plus loin en faisant en sorte qu'elle soit universelle et regroupe l'ensemble des Français comme le prévoyait la loi du 22 mai 1946.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 est donc la pierre angulaire du système français, mais elle ne fut réalité qu'à travers un travail incessant des militants de la CGT qui lui donnèrent vie auprès des salariés et notamment les Unions départementales (UD) et Unions locales (UL) CGT sur qui Croizat s'appuya fortement.

La revanche du patronat

Cette Sécurité sociale naissante fut l'objet de la rage de la droite réactionnaire, mais surtout du patronat réorganisé après la dissolution de la Confédération générale du patronat français (CGPF) pour collaboration avec l'ennemi.

Sous le général de Gaulle, les ordonnances de 1967[4] préparèrent la revanche patronale. La première chose fut de défaire les élections des conseils d'administration et d'imposer le « paritarisme » dont on sait les méfaits depuis cette date.Un travail de sape était dès lors lancé pour remettre en cause la plus belle conquête sociale de la libération.

Plus tard, un patron du Medef, Denis Kessler, assureur privé de surcroit, montra toute sa hargne pour

dénoncer cette ordonnance de 1945 : c'était l'hommage du vice à la vertu et je reprends pour conclure cet article sa déclaration dans la revue en 2007 « Challenges » qu'il fit à l'adresse de Nicolas Sarkozy, Président de la République: «Le modèle social français est le pur produit du Conseil national de la Résistance. Un compromis entre gaullistes et communistes. Il est grand temps de le réformer, et le gouvernement s'y emploie… À y regarder de plus près, on constate qu'il y a une profonde unité à ce programme ambitieux. La liste des réformes ? C'est simple, prenez tout ce qui a été mis en place entre 1944 et 1952, sans exception. Elle est là. Il s'agit aujourd'hui de sortir de 1945, et de défaire méthodiquement le programme du Conseil national de la Résistance!»[5].

Alors, relevons le défi et rétablissons cette Sécurité sociale comme l'affirma Ambroise Croizat : il dira le 12 mai 1946, lors de la présentation de la loi du 22 mai 1946 portant sur la généralisation de la Sécurité sociale, à l'adresse des travailleurs: «Rien ne pourra se faire sans vous… La Sécurité sociale n'est pas qu'une affaire de lois et de décrets. Elle implique une action concrète sur le terrain, dans la cité, dans l'entreprise. Elle réclame vos mains…».

Notes de bas de page :

[1] Intervention d'Ambroise Croizat ministre du travail et de la Sécurité sociale ; séance du 8 août 1946, application de la loi de Sécurité sociale. Ce discours est reproduit dans le *Bulletin de Liaison* du Comité d'Histoire de la Sécurité sociale et de l'Association pour l'étude de la sécurité sociale, n° 14, janv. 1986, p. 94.

[2] *Ibid.*

[3] « Histoire de la sécurité sociale », Conférence de Jean Magniadas, docteur en sciences économiques, syndicaliste CGT, prononcée le 9 octobre 2003 IHS CGT

[4] Ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale ; Ordonnance n° 67-707 du 21 août 1967 portant modification du livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie, de diverses dispositions du code de la sécurité sociale relatibes aux prestations et de la loi n° 66-419 du 18 juin 1966 relative à certains accident du travail et maladies professionnelles ; Ordonnance n°67-708 du 21 août 1967 relative aux prestations familiales, Ordonnances n° 67-709 du 21 août 1967 portant généralisation des assurances sociales volontaires pour la couverture du risque maladie et des charges de la maternité.

[5] Denis Kessler, « Adieu 1945, raccrochons notre pays au monde ! », *Challenges*, 4 oct. 2007. Une partie de cet article est reproduit sur le blog de Républicain hébergé par Mediapart.

Pour citer cet article :

Bernard Lamirand, « Une histoire de l'ordonnance du 4 octobre 1945 créant la sécurité sociale », *Silomag*, n° 6, mars 2018. URL : https://silogora.org/une-histoire-de-lordonnance-4-octobre-1945