

*A l'occasion du 60^e anniversaire
de la Sécurité sociale*

En présence de M. Daubigny, préfet de région

Colloque

LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ORIGINES À NOS JOURS

Organisé le 14 octobre 2005 par le

*Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale
de Midi-Pyrénées*

A l'occasion du 60^e anniversaire
de la Sécurité sociale

En présence de M. Daubigny, préfet de région

Colloque

LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ORIGINES À NOS JOURS

Organisé le 14 octobre 2005 par le

**Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale
de Midi-Pyrénées**



Ouverture de la séance par **M. Vié**,
président du conseil d'administration de la
Cram Midi-Pyrénées

M. Vié, président du conseil d'administration de la Cram Midi-Pyrénées ouvre la séance en ces termes :

« Monsieur le Préfet, Mesdames et Messieurs les Représentants du Conseil régional, du Conseil économique et social régional, du Conseil général et de la Mairie de Toulouse, Monsieur le Directeur régional des Affaires sanitaires et sociales, Mesdames et Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les Administrateurs, Mesdames et Messieurs les Directeurs, Mesdames et Messieurs,

En qualité de président de la Caisse régionale d'assurance maladie Midi-Pyrénées, il m'est particulièrement agréable de vous accueillir dans l'amphithéâtre « Paul Descours » pour ce colloque organisé par le Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées. Je tiens à saluer la mémoire de Paul Descours qui a été directeur de la Caisse régionale de 1945, année de naissance de la Sécurité sociale, à 1969.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour célébrer le 60^e anniversaire de la Sécurité sociale par un colloque, un colloque qui clôture, en quelque sorte, la série de manifestations organisées, à cette occasion, par les Caisses d'assurance maladie de la région.

J'apprécie cette heureuse initiative prise par le Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées sous l'impulsion de sa présidente Mme Ricci. L'état de santé de Mme la présidente ne lui permet pas d'être aujourd'hui parmi nous. Je lui souhaite un très rapide rétablissement.

Le Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées a été créé au mois d'août 2000 pour remplir deux missions fondamentales : promouvoir et réaliser des travaux de recherche ayant un intérêt pour l'étude de l'histoire de la protection sociale, et réunir toute la documentation quelle qu'elle soit et où qu'elle soit concernant ce précieux patrimoine national : la Sécurité sociale. Les travaux réalisés depuis cinq ans par le Comité vous seront présentés en cours de matinée.

Mais parlons de cette naissance tant désirée, tant attendue. Elle a eu lieu en 1945, portée par deux ordonnances qui instituaient « une

organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leur famille 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 ». La Sécurité sociale voyait ainsi le jour.

Que de chemin parcouru depuis ! 60 ans après sa création, la Sécurité sociale reste l'une des plus belles conquêtes sociales qui a profondément changé la vie des Français. Au fil des ans, la Sécurité sociale a permis de réduire les inégalités devant la souffrance et la maladie et d'élever le niveau de vie moyen de nos concitoyens retraités en particulier (en 1945 la retraite c'est 40 % du salaire de base perçue dès l'âge de 65 ans).

Mais l'intérêt de cet anniversaire est surtout de montrer à quel point notre système a su constamment s'adapter aux évolutions de la société, a su se moderniser pour apporter à tous un service de qualité et enfin à quel point nous devons tous nous mobiliser pour que ce remarquable système continue à progresser malgré les difficultés qu'il rencontre.

Ce matin, deux intervenants de qualité vont nous rappeler comment s'est construite au fil des ans notre Sécurité sociale et vont amorcer un débat sur l'avenir de la Sécurité sociale et sur ses aptitudes à relever les défis qui lui sont imposés aujourd'hui. Je vous remercie tous d'avoir délaissé vos obligations pour cette matinée afin d'apprendre et de débattre de l'évolution dynamique de notre Sécurité sociale. Je dis plus particulièrement merci aux présidents des Comités d'histoire d'Auvergne, de Bourgogne-Franche-Comté, de Lorraine, de Provence-Alpes-Côte-d'Azur ainsi qu'à Madame la représentante du Comité d'histoire d'Aquitaine.

Je passe la parole à M. Bancarel, président du Conseil scientifique du Comité d'histoire Midi-Pyrénées qui va présenter M. Lagrave ».



Présentation de M. Michel Lagrave,
ancien directeur de la Sécurité sociale,
conseiller maître honoraire à la Cour
des comptes, président du Comité
d'histoire de la Sécurité sociale,
par **M. Maurice Bancarel**,
président du conseil scientifique
du Comité régional d'histoire de la
Sécurité sociale de Midi-Pyrénées

M. Bancarel présente M. Michel Lagrave en ces termes :

« Croyez, Monsieur le Président, qu'il n'est pas pour moi de tâche plus agréable que d'avoir à présenter, ici et aujourd'hui, Monsieur le Conseiller Maître Michel Lagrave, président de notre Comité national d'histoire que nombre d'entre nous ont connu en ses diverses qualités de conseiller référendaire puis de conseiller maître à la Cour des comptes et plus encore en tant que directeur durant de longues années de la Sécurité sociale au ministère des Affaires sociales et de la solidarité.

Je tiens, mon Cher Président, en l'absence de Mme Ricci, à vous dire, comme elle l'eût fait elle-même, combien nous tous, membres du Comité d'histoire de Midi-Pyrénées, sommes heureux de vous recevoir à Toulouse dans cette ville, dont vous avez fait choix naguère, venu d'Agen, pour votre formation universitaire à la faculté de droit et à l'Institut d'études politiques. J'ai eu parfois le sentiment qu'à bien des égards cette ville restait la vôtre.

Nous vous remercions d'avoir si spontanément et si aimablement répondu à la demande d'intervention que nous vous avons adressée à l'occasion de ce 60^e anniversaire qui est un rappel à l'éthique des prédicats fondamentaux qui sous-tendent l'ordonnance du 4 octobre 1945.

Mieux que tout autre, vous êtes à même de retracer dans ses constantes un code de valeurs qui reste lisible en dépit des modifications de tous ordres que l'institution a pu connaître et que le déroulement de votre carrière vous a permis de situer, tant au niveau des concepts que de l'application, à leur place qui a sans doute plus de surface que de fond.

Les missions qui ont été les vôtres depuis votre sortie de l'ENA et votre prise de fonction à l'Igas en 1966 vous ont permis d'apprécier au plus près dans la réalité concrète les impacts des diverses réformes au niveau de terrain de la gestion administrative. Il en est allé de même plus tard au plan financier et comptable pour le champ privilégié d'observation qui s'est offert à vous à la Cour des comptes depuis 1977 dans vos qualités successives de conseiller référendaire et de conseiller maître. Je rappellerai à ce propos que vous

avez eu en 1986 et 1987, entre autres missions, à assurer la charge de secrétaire général de la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Il n'est pas de meilleur observatoire pour juger des comptes de résultats...

Mais au-delà des volets techniques, financiers et de contrôle de gestion que vous avez eu à connaître, il vous a été donné de situer vos observations au plus haut niveau de décision, celui des choix des grandes orientations politiques en matière de protection sociale et ceci en tant que conseiller technique au cabinet de deux ministres, Robert Boulin et Georges Gorse, et ultérieurement, à l'échelon ministériel le plus élevé, auprès de deux Premiers ministres Jacques Chirac et Raymond Barre, après avoir, durant quatre ans, de 1970 à 1974, occupé à Bruxelles le poste d'attaché social à la Représentation permanente de la France auprès de la Communauté européenne.

Que retenir de tout ceci, de tout ce temps passé au service de l'institution ? Si ce n'est le droit qui est le vôtre de vous interroger, en considération de votre processus de carrière, de votre connaissance des mécanismes institutionnels et de leur évolution tout autant que des impératifs prioritaires de la protection sociale, sur la voie à suivre par référence aux fondamentaux de 1945 et à l'éthique qui s'en dégage, pour définir aussi bien les objectifs à atteindre en assurance maladie notamment, que les rôles respectifs des intervenants dans la gestion de la Sécurité sociale, ceux de l'institution comme ceux de l'Etat.

Sur tous ces points, Monsieur le Président nous sommes prêts à vous entendre ».



Intervention de **M. Michel Lagrave**,
conseiller maître honoraire à la Cour
des comptes, président du Comité
d'histoire de la Sécurité sociale,
sur
« Les fondamentaux de la Sécurité
sociale en 1945 et leur évolution
jusqu'à la réforme de 1967 »

M. Lagrave, après avoir remercié M. Bancarel, fait part de l'immense plaisir qui est le sien d'avoir à retracer avec M. Bruno Valat l'évolution de la Sécurité sociale de l'origine à nos jours, en présence de M. le Préfet qui lui fait le grand honneur d'assister à notre réunion. Il se déclare très sensible à la présence de Messieurs les Présidents des organismes de Sécurité sociale de Midi-Pyrénées, comme de ses chers collègues présidents des Comités d'histoire de la Sécurité sociale.

M. Lagrave rappelle ainsi qu'il a été convenu qu'il traitera la première phase de la création de la Sécurité sociale de 1945 aux ordonnances de 1967, M. Bruno Valat ayant accepté de présenter les périodes suivantes et immédiates ainsi que les perspectives d'avenir.

Son intervention portera sur trois points :

- Quelle est la date de naissance de la Sécurité sociale ?
- Quelle est la signification du modèle français de 1945 ?
- L'altération du modèle par les préoccupations économiques.

Quelle est la date de naissance de la Sécurité sociale ?

Il y a eu des prémices :

- la déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944 qui expose les textes de l'Organisation internationale du travail. Elle prévoit, en particulier, « l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets » ;

- surtout, le Conseil national de la Résistance prévoyait dans son programme du 15 mars 1944 « 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 une gestion appartenant aux représentants des assurés et de l'Etat ».

Ce sont des textes annonciateurs, mais non des projets précis.

C'est l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui pose les principes d'un plan original qui n'est pas la copie conforme de ces premières

déclarations solennelles. Curieusement, cette réforme passa inaperçue. La presse n'en fait pas état (par exemple le Figaro du 5 octobre 1945). Cette naissance quasi anodine contraste avec l'attachement viscéral que les Français marquèrent par la suite à leur Sécurité sociale. Tous les sondages le prouvent, comme l'expose le remarquable ouvrage de Mme Aron-Schnapper « La révolution invisible ». Sans doute une prise de conscience progressive du sens profond de l'ordonnance s'est-elle installée, conforme à l'admirable exposé des motifs entendant « débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain ».

Comment se situe ce plan ? Ce n'est pas la réplique du système Bismarckien. Le chancelier allemand avait voulu prendre le parti socialiste de vitesse et instaurer un système d'assurances sociales avec cotisations obligatoires, mais il confiait la gestion à la vieille organisation prussienne des communes et de la profession.

Le plan Laroque reprend l'idée des Assurances sociales, que les lois françaises de 1928-1930 avaient d'ailleurs introduites avec quelque peine, mais la gestion et c'est fondamental, est confiée aux partenaires sociaux, aux représentants du monde du travail. C'est donc Bismarck sans la Prusse.

Ce n'est pas non plus l'application du rapport Beveridge. En 1942, « on ne parlait que de lui » à Londres a dit Pierre Laroque. « Mais il a peu servi », ajoute-t-il, parce qu'il s'agissait d'un plan d'assurance contre le chômage, avec des prestations minimales, confiées à l'Etat, au nom de la solidarité nationale. Le plan Laroque reprend la notion de solidarité nationale, mais exclut toute participation de l'Etat, c'est Beveridge sans l'Etat.

Quelle est la signification du modèle français de 1945 ?

C'est un ensemble de valeurs sous-tendues par une éthique. Les valeurs peuvent être regroupées autour des trois « U » (unité, universalité, uniformité), empruntés au rapport Beveridge. C'est sans doute la seule référence à Beveridge.

• **L'UNITÉ** est au cœur de l'ordonnance du 4 octobre 1945. C'est une unité organique. Pierre Laroque, veut l'unité de caisse. Il souhaite que les caisses soient compétentes pour l'ensemble des risques. Ce serait l'expression de la solidarité nationale du système d'entraide sociale obligatoire ; de surcroît, l'unité est également technique et doit faciliter la gestion. Mais les débats furent très vifs tant à la Commission Delépine, constituée par arrêté du 9 Juin 1945, qu'ensuite à l'Assemblée consultative provisoire.

Sous la pression de Gaston Tessier, président de la CFTC et du MRP, le Général de Gaulle admit que la branche familiale serait distincte, au moins à titre transitoire. L'intégration des accidents du travail a été différée au 1er janvier 1947.

Le chômage fut laissé à part pour des raisons conjoncturelles et non de principe. Du fait de la reconstruction, la France connaissait le plein emploi et Pierre Laroque ne voyait pas la nécessité de prévoir une assurance-chômage, au moins dans l'immédiat. Mais il a laissé à son successeur, Jacques Doublet, par scrupule, une note sur sa conception d'une assurance-chômage. Cette note n'a pas été retrouvée dans les archives de la Direction générale de la Sécurité sociale. Peut-être pourrait-on combler un jour cette lacune ? Quoi qu'il en soit, le chômage resta du domaine de l'assistance : il devait faire l'objet d'une convention entre partenaires sociaux en 1958 : c'est la naissance de l'Unedic et des Assedic. Pourtant, dans les années 1970, le rapport Bloch-Lainé-Janicot préconisait d'en faire le quatrième risque, parce qu'il est de plus en plus subi et qu'il y aurait vite, en effet, une banalisation du chômage. Dans le dispositif final retenu, les Caisses seront spécialisées selon leur assise géographique :

- Caisses primaires à l'échelon départemental ou infra-départemental pour la maladie ;
- Caisses régionales pour l'Invalidité et la vieillesse ;
- Caisse nationale unique pour assurer les compensations financières entre caisses et risques.

Quant aux Urssaf, elles furent considérées comme des services communs et tiennent leur existence légale de la loi de finances du 14 avril 1952. Mais il y avait des difficultés de la part de la branche

familiale. Le gouvernement ne voulait pas passer en force et l'extension des Urssaf fut progressive.

Restaient enfin à part, les régimes spéciaux de salariés, à titre provisoire, pensait-on à tort ; c'est un champ considérable avec EDF-GDF, les Mines, les marins de commerce, la SNCF, la RATP et une poussière de petits régimes, comme les danseuses de l'opéra dont Guy Thuillier a fait un substantiel ouvrage. On sait que le sort des régimes spéciaux fut un élément de la crise de 1995. En fait, à part le Crédit foncier, dont j'ai eu l'honneur d'assurer l'intégration sans bruit, il n'y a guère d'autres exemples, sous réserve de l'avenir d'EDF-GDF.

- **L'UNIVERSALITÉ**, c'est la généralisation progressive de la protection à l'ensemble de la population. Toutefois, les travailleurs indépendants (artisans, commerçants, professions libérales), après consultation, refusèrent de se mélanger aux salariés. On voit ici la résistance qu'opposèrent les mutuelles professionnelles. Les indépendants firent passer l'assurance vieillesse avant l'assurance maladie. L'Organic, la Cancava, la Caisse nationale de retraite des professions libérales furent créées dès 1947-1948. L'assurance maladie n'interviendra qu'en 1966. Si le régime social des indépendants fusionne l'ensemble, maintenant, c'est par souci de commodité : celui du guichet unique.

S'agissant des risques, l'universalité est désormais réalisée, pour les prestations familiales dès 1978, pour l'assurance maladie avec la CMU et son complément en 1999 et l'assurance vieillesse en 1993 avec la création du Fonds de solidarité vieillesse.

- **L'UNIFORMITÉ** signifiait que les prestations n'étaient pas un instrument de politique des revenus, dans une France exsangue qui avait nivelé les ressources.

Des dérives se manifestèrent par la suite dans la branche familiale où près de la moitié des prestations sont désormais sous condition de ressources. C'est une forme d'impôt négatif.

Mais ces valeurs ne prennent leur sens que par l'éthique qui les

sous-tend : la démocratie sociale. La gestion est confiée aux partenaires sociaux mais avec une majorité de sièges pour les syndicats de salariés : c'est le rappel de 1936, du Front populaire. Le but est ambitieux : créer un « ordre social » nouveau. L'élan de fraternité et de rapprochement des classes figure dès la première ligne de l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945. La Sécurité sociale sera l'œuvre des représentants du monde du travail. Ce sera le lieu pour exercer à la fois leurs responsabilités, leur information et leur éducation. La création du Comité d'histoire de la Sécurité sociale est dans cette ligne. Il est entièrement financé par la Sécurité sociale.

Pierre Laroque développe son projet dans la présentation de son plan : « La politique sociale doit tendre à construire un ordre social nouveau, axé d'une part sur le développement de la participation des travailleurs à la vie économique, à la gestion des entreprises et d'autre part à réaliser la Sécurité sociale ».

Il y a donc deux fers au feu. L'ambition répond aux attentes des mouvements de la Résistance, au gaullisme social qu'incarnera notamment René Capitant : « C'est une révolution que nous voulons faire et c'est une révolution que nous ferons » s'exclame Pierre Laroque, qui voit dans cette démarche le témoignage de la solidarité nationale.

Sans doute l'Etat n'est-il pas partie prenante à la gestion. Le tripartisme n'a jamais été envisagé. Mais il n'est pas absent. Pour Pierre Laroque : « l'Etat, c'est l'intérêt général », ce qui correspond à la définition des juristes et non les bureaux, ce qui est la définition des sociologues. La Direction générale de la Sécurité sociale est un organe d'impulsion et de tutelle. Elle est garante du maintien du cadre législatif et réglementaire. Pierre Laroque prolonge cette mission par l'esprit de concertation avec les « grands satellites » qui se sont constitués à côté des administrations de Caisses : la Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale (la Fness) et l'Union nationale des caisses d'allocations familiales (l'Uncaf). Il entretient des liens confiants et des réunions périodiques avec Clément Michel, le directeur de la Fness et Roland Lebel, son homologue pour l'Uncaf.

D'une manière plus générale, Pierre Laroque sut composer avec la Mutualité, qui voyait son champ d'action diminuer, avec les médecins, par l'ordonnance du 19 octobre 1945 sur le principe conventionnel sans porter atteinte au libre choix. Rien ne pouvait donc faire redouter une dérive vers le système britannique étatique.

Sans entrer dans le détail de la consolidation du système, on doit signaler les décrets de 1960 qui augmentèrent les pouvoirs des directeurs des organismes et renforcèrent les moyens de contrôle. La V^e République, à ses débuts, voulut confirmer les mesures d'ordre et de bonne gestion. Mais, dès les années 1965-1966, d'autres préoccupations transformèrent la donne : c'est l'intrusion de préoccupations économiques après l'ère des droits de la première époque.

L'altération du modèle par les préoccupations économiques

Le fait générateur, c'est l'ouverture de nos frontières à nos concurrents du Marché commun. Le traité de Rome est de 1957. La Sécurité sociale est certes un droit social, mais elle est ressentie désormais comme une charge pour l'économie.

Ce sont les commissions du 5^e plan qui sont alarmistes.

A l'initiative de M. Grandval, ministre du Travail, l'Inspecteur général des Finances Dobler, présida une commission sur l'évolution prévisible de la situation financière de la Sécurité sociale. Elle conclut à une augmentation des charges de 45 % pour la période du plan (1965-1970). Parallèlement, la commission de ...Bordaz (conseiller d'Etat) établit une programmation des dépenses, risque par risque. La commission, placée sous la houlette du professeur Canivet, prend en charge la progression de l'assurance maladie mais n'aboutit pas à des conclusions révolutionnaires : elle ne croit pas à une décélération des dépenses, bien au contraire. Sa proposition est de caractère comptable : l'individualisation du risque maladie sur le plan comptable, annonciateur des ordonnances de 1967.

La commission Friedel, inspecteur général des Mines, s'attache aux structures, préconise l'autonomie de l'assurance vieillesse,

suggère le transfert au budget de l'Etat du financement des prestations familiales.

D'une manière générale, ces commissions réintroduisent la recherche de l'équilibre financier, qui était secondaire dans le plan Laroque et vont dans le sens de l'autonomie de chaque branche.

S'ajoute le rapport Picketty du CNPF (février 1965) qui rappelle les positions prises depuis 1961. Il est de caractère technique, mais l'objectif est clair : « La spécialité irréductible de chacun des quatre grands risques artificiellement groupés dans l'appareil administratif de la Sécurité sociale, ne fait plus de doute pour personne ». On ne peut pas proposer plus clairement le démantèlement du plan Laroque.

De son côté, le nouveau ministre des Affaires sociales, Jean Marcel Jeanneney prend deux décisions prémonitoires en 1966 :

- Il supprime la Direction générale de la Sécurité sociale pour la remplacer par deux directions : d'une part celle de l'assurance maladie et des caisses de Sécurité sociale confiée à Michel Guillaume, maître des requêtes au Conseil d'Etat, et d'autre part la direction générale de la famille, de la vieillesse et de l'action sociale, attribuée à François Charles, ancien directeur général de la Population et de l'Action sociale qui sut plaider sa cause pour maintenir ensemble la famille et la vieillesse.

Cette réforme organique est évidemment en attente d'une révision profonde du régime général.

- Deuxième décision, sur le terrain en quelque sorte : M. Jeanneney décide de se doter d'un laboratoire d'essai pour une réforme ultérieure du régime général. Le terrain d'élection sera le régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs indépendants non agricoles (artisans, commerçants, professions libérales).

La loi du 12 juillet 1966, votée sans opposition – ce qui est mauvais signe – crée un régime spécifique en leur faveur, alors que M. Grandval, le ministre précédent, voulait les intégrer au régime général. Les traits généraux de ce nouveau régime sont significatifs pour la suite :

- Décentralisation de la gestion au niveau des Caisses mutuelles régionales (CMR), responsables chacune de leur équilibre financier.

Une dotation paramétrique de ressources leur sera attribuée par la Caisse nationale (Canam) en fonction de critères objectifs, comme la démographie, la morbidité. Si elles font des excédents, ils seront affectés à l'action sociale. Les CMR sont des instances politiques, l'exécution des opérations financières étant confiée à des organismes habilités (assureurs et mutuelles) qui ont l'habitude et l'expérience dans ce domaine. Ces deux étages, politique et technique, sont censés ménager la transition.

- Limitation à 50 % du remboursement du petit risque pour les adultes.

- Election des administrateurs, mais désengagement total de l'Etat qui, selon le mot du ministre, « doit rester au balcon ».

C'est une réforme d'inspiration néo-libérale affichée qui ne fut pas mise en œuvre sans difficulté. Un mouvement contestataire se développa (le Cid-Unati dirigé par M. Nicoud, pour retrouver le statu quo « ante ». M. Maurice Schumann, qui succède à M. Jeanneney, envisage de supprimer le régime. Le Général de Gaulle s'y oppose (« on ne supprime pas un régime de solidarité » aurait-il dit) et Robert Boulin réussit à rétablir l'ordre par une nouvelle loi de 1970. On retrouve, dans cette réforme, tous les ingrédients d'une refonte profonde du régime général :

- équilibre financier de la branche maladie mis à la charge de la profession ;

- réduction du remboursement du petit risque ;

- désengagement de l'Etat.

Ainsi, à la veille des ordonnances de 1967, se trouve posée une série de questions :

- Qui doit gérer la Sécurité sociale et singulièrement l'assurance maladie dont la progression des dépenses inquiète (on a parlé de doublement décennal des dépenses) ?

- Qui aura le pouvoir financier ? Il est évident que Pierre Laroque, président de la Section sociale du Conseil d'Etat, accueillit avec colère le régime d'assurance maladie des indépendants : il voyait le danger, tout en veillant au respect scrupuleux de la régularité juridique des textes soumis au Conseil : c'est le signe d'un grand serviteur de l'Etat.

- Quelle doit être l'étendue de la garantie socialisée ? Faut-il distinguer les dépenses de santé des dépenses d'assurance maladie ? Celles-ci relèvent de l'assurance collective et ne sont pas le corollaire obligé de la progression inéluctable et légitime des dépenses de santé. Le rapport Nora-Naouri se fera l'écho en 1979 de cette orientation. Il préconise l'exclusion du petit risque du remboursement et, en contrepartie, la gratuité intégrale des soins (y compris le petit risque) pour les plus défavorisés. C'est un noyau redistributif fort dans une présentation libérale, comme le déclarait M. Simon Nora.

- Quel sera le rôle de l'Etat ? Serait-il un simple gardien de la légalité, sans intervenir dans la gestion du risque ?

Les ordonnances de 1967 apportent des réponses rendues inéluctables par l'ensemble de ces mesures préparatoires. Jean-Marcel Jeanneney casse l'unité du régime général et prend ainsi le contre-pied de l'ordonnance de 1945, signée par son père, le ministre d'Etat, Jules Jeanneney. « Entreprise de démolition » s'exclame Pierre Laroque. Les élections disparaissent au profit de la désignation par les organisations syndicales et professionnelles. Le paritarisme travailleurs/employeurs est institué marquant la double nature de la Sécurité sociale (droit social mais aussi charge économique). Il y aura désormais trois branches autonomes, séparées organiquement : la maladie à laquelle sont rattachés les accidents du travail, la vieillesse, la branche familiale. Chacune est dotée d'une caisse nationale spécifique au sommet ; chaque branche reçoit l'autonomie administrative et doit assurer l'équilibre financier, au besoin en augmentant les cotisations ou en diminuant les prestations. Chacune a donc le pouvoir financier. Seule la branche vieillesse n'a pas d'échelon local. Jean-Marcel Jeanneney était ministre de l'Emploi. Il voulait faciliter la mobilité des travailleurs sur le territoire et supprimer les obstacles d'un nomadisme des dossiers de liquidations des pensions.

Tout est centralisé à la Caisse nationale, avec un ordinateur placé à Tours. Mais, pour faciliter le dépôt des demandes de pension et les informations, il admet que les Caisses régionales d'assurance

maladie puissent servir de « succursales », ce qui rendra ambigu leur double rôle.

Pour des raisons dites de commodité et de rapidité des circuits, la trésorerie sera gérée dans une branche à part, avec l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acoss) et le réseau des Urssaf dont l'existence est confirmée par l'ordonnance. La solution est présentée comme pragmatique. Enfin, l'Etat doit veiller au cadre légal, mais sans intervenir dans la gestion.

La garantie socialisée n'est pas déterminée a priori puisque chaque branche peut jouer sur les cotisations mais aussi sur les prestations pour maintenir l'équilibre financier. C'était le schéma idéal d'un économiste (M. Jeanneney est professeur d'économie).

Il y a les principes et il y a la vie disait un syndicaliste bien connu, M. Bergeron. La vie de l'institution dénature vite ses intentions. Les partenaires sociaux ne se sont pas sentis la vocation d'assurer eux-mêmes l'équilibre financier. L'Etat dut intervenir par défaut et un tripartisme clandestin s'est instauré. Quant à la trésorerie, elle n'est pas neutre. Elle fut rapidement un enjeu de pouvoir entre le ministère des Affaires sociales et celui de l'Economie et des finances. Tous les directeurs des caisses nationales et de l'Acoss sont, en effet, nommés par l'Etat.

Beveridge a dit que la Sécurité sociale était une aventure. Bruno Valat va vous conter la suite et les perspectives avec son regard d'historien. Mais reste un point essentiel : l'éthique précède la technique. Pierre Laroque le souligne devant la première promotion en 1945 des futurs cadres de la Sécurité sociale : « Il ne suffit pas d'être un technicien, il faut être un apôtre ».



Présentation de M. Bruno Valat,
maître de conférence d'histoire
contemporaine au Centre universitaire
Jean-François Champollion à Albi,
vice-président du Comité régional
d'histoire de la Sécurité sociale
de Midi-Pyrénées,
par **M. Michel Lages**, directeur
de la Cram et secrétaire général
du Comité régional d'histoire de la
Sécurité sociale de Midi-Pyrénées

M. Michel Lages prend ensuite la parole et présente M. Bruno Valat en ces termes :

« M. Bruno Valat, membre du Comité national d'histoire de la Sécurité sociale, vice-président du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées, membre de son Conseil scientifique, est un soutien important pour le Comité. Ses interventions sont toujours très appréciées.

Agrégé d'histoire, il occupe actuellement les fonctions de maître de conférences d'histoire contemporaine au Centre universitaire Jean-François Champollion à Albi. Il est le maître de stage de Carole Juéry qui interviendra tout à l'heure. Historien, il a consacré sa thèse de doctorat à l'histoire de la Sécurité sociale après 1945. De cette thèse, soutenue en décembre 1999, a été publié un ouvrage « L'Histoire de la Sécurité sociale 1945-1967 », en octobre 2001, aux éditions Economica avec le concours du Comité d'histoire de la Sécurité sociale et du Laboratoire des sociétés occidentales de l'université de Paris VII. C'est un ouvrage remarquable, d'autant que peu traitent des problématiques de Sécurité sociale d'une façon aussi exhaustive.

Dans sa préface, André Gueslin, professeur d'histoire sociale à l'université de Paris VII à Jussieu indique que l'analyse de M. Valat est une analyse de l'institution en termes d'histoire totale. Il s'est intéressé notamment à l'aspect économique et à l'évolution des dépenses et des recettes du régime en matière de financement et a montré que la Sécurité sociale à la française découlait des Assurances sociales des années 30.

M. Bruno Valat va maintenant exposer ce qui s'est passé depuis 1967. Le contexte a changé depuis 1945, compte tenu notamment des évolutions en matière de dépenses et en matière de santé. En 1945 on avait l'impression que le financement serait une constante, mais des changements assez fondamentaux sont intervenus. Dans le domaine de la vieillesse et dans celui des allocations familiales, les évolutions financières sont prévisibles. Il n'en est pas de même pour la maladie et le regard de Bruno Valat sur ces points est très intéressant. »



Intervention de **M. Bruno Valat**,
maître de conférence d'histoire
contemporaine au Centre universitaire
Jean-François Champollion à Albi,
sur
« La Sécurité sociale depuis 1967 :
réformes et continuité »

M. Bruno Valat indique que son propos se bornera à apporter un éclairage sur les principales adaptations institutionnelles que la Sécurité sociale a connu et à s'interroger également sur la continuité par delà ces changements qui sont incontestables.

Des principes de 1945 à ceux de 1967

En 1967, ni la Sécurité sociale, ni la société pour laquelle elle avait été conçue, ne différaient fondamentalement du visage qu'elles avaient en 1945. Vingt années seulement séparent en effet ces deux dates et, malgré les nombreux changements enregistrés, l'évolution économique et sociale a conforté les principes posés par le législateur de la Libération. La population couverte a augmenté fortement tandis que les droits sociaux se sont accrus, mais la généralisation de la protection sociale s'est faite en suivant le plan initial, celui des Assurances sociales : les exploitants agricoles, les indépendants ont obtenu leurs propres régimes, bâtis sur des principes semblables à ceux du régime général. Quant aux droits, la principale innovation, l'assurance chômage obligatoire en 1958, fonctionne sur les mêmes fondements.

Au sein du régime général, le plus important, la stabilité prévaut aussi. La réforme qui clôt les années soixante, celle de 1967, s'inscrit fondamentalement dans la logique initiale. L'éclatement de la Caisse nationale de Sécurité en trois organismes distincts a un sens essentiellement technique : favoriser une meilleure gestion des fonds et permettre aux partenaires sociaux de mieux assurer leurs responsabilités. En ce sens, il est pleinement conforme aux objectifs des pères fondateurs ; d'autre part, la création de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) assure l'indispensable unité financière. Le changement le plus important réside dans l'introduction du paritarisme de gestion dans les caisses, mal accepté par des syndicats ouvriers en position dominante depuis la Libération.

Cette continuité est permise par le consensus qui règne sur les principes. La France connaît alors une situation de plein emploi et doit

même importer de la main d'œuvre en provenance d'Afrique du Nord. Cette situation s'accompagne d'un faible taux d'activité féminin et de la force maintenue d'un modèle familial et conjugal qui combine stabilité des couples et confinement des femmes dans l'intimité du foyer jusqu'au milieu des années soixante. La croissance économique exceptionnelle dont bénéficie alors le pays a permis d'améliorer à la fois les prestations de départ et les revenus directs : ainsi, malgré une augmentation de près de 30 % de la charge représentée par les cotisations entre 1945 et la fin des années soixante, les salaires ont connu une augmentation sans précédent au cours de cette période. Par ailleurs, l'augmentation considérable du nombre des naissances (baby boom) a rendu progressivement moins nécessaire une politique familiale nataliste telle que celle mise en œuvre à la Libération et libéré des sommes importantes pour soutenir des dépenses de santé et de vieillesse croissantes, qui malgré une hausse importante depuis la Libération, ne représentent encore qu'une part relativement modeste du revenu national.

En cette époque de consensus keynésien, le développement du social semblait aller de pair avec celui de l'économie. Tout va changer à partir de la décennie soixante-dix.

Des changements considérables depuis la fin des « 30 glorieuses »

Entre la fin des « Trente glorieuses » et 2005, trente années se sont écoulées. Le choc pétrolier de 1973 est aujourd'hui plus proche de 1945 que de nous et, depuis cette date, les changements ont été considérables au point que l'on peut parler de bouleversement. Certaines évolutions, perceptibles à la fin des années soixante, se sont poursuivies et amplifiées ; d'autres, totalement imprévues, sont apparues et ont modifié la donne, au point que le visage de la société mais aussi de la Sécurité sociale en ont été en partie changés et les logiques qui vont avec également.

La croissance économique, sans avoir disparu, est en berne, ou en tout cas jugée insuffisante pour réduire la « fracture sociale » qui s'est progressivement installée dans le pays, à en croire nombre

d'analystes et d'hommes politiques. Il est vrai que le plein emploi s'est effacé au profit d'un chômage de masse ; celui-ci comporte un noyau structurel de chômeurs de longue durée, durablement éloignés du marché du travail et pour lesquels la logique professionnelle qui dominait le modèle initial de Sécurité sociale est progressivement devenue inopérante. Ils y perdent la majeure part de leurs droits. La désindustrialisation et l'essor des services ont entraîné de leur côté un affaissement de la « classe ouvrière », noyau initial du système. Les ouvriers, toujours nombreux, travaillent aujourd'hui majoritairement dans des entreprises tertiaires, au contact du client et non dans les grandes usines taylorisées des « Trente glorieuses ». Le travail féminin, quant à lui, est devenu la règle. Dans le même temps, la famille a connu d'importants changements et avec la multiplication des divorces, le nombre de ménages dits monoparentaux est allé croissant (14 % du total en 2000). Or, les femmes, qui sont plus souvent concernées que les hommes, gagnent en moyenne 20 % de moins que ces derniers en l'an 2000, à niveau de compétences et de responsabilité équivalent.

Mais les changements sociaux ne se sont pas arrêtés là. L'espérance de vie a connu un allongement sans précédent, bouleversant les équilibres démographiques : à l'aube du XXI^e siècle, avec un âge de cessation d'activité proche de 58 ans, l'espérance de vie des hommes dépasse 75 années, celle des femmes françaises 82. Enfin, les dépenses sociales se sont fortement accrues, selon un programme défini pour partie au plus fort des « Trente glorieuses » et dans les années soixante-dix (jusqu'au début des années quatre-vingt), période pendant laquelle les gouvernements successifs ont continué à penser le progrès social et le rôle de l'institution de la même manière qu'avant la « crise » : la parité des revenus entre actifs et retraités a ainsi été programmée dans les années soixante mais réalisée vingt années plus tard ; d'autre part, à partir de 1974, la Sécurité sociale a été utilisée comme un « réservoir à droits » sensé contrebalancer les effets du ralentissement économique. Il en a résulté une grave crise financière qui a pris un tour aigu au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, et la volonté de maîtriser les dépenses sociales.

Afin de lutter contre le chômage des travailleurs peu qualifiés et procurer à la Sécurité sociale des recettes nouvelles, les pouvoirs publics ont cherché à élargir l'assiette des ressources à l'ensemble des revenus plutôt qu'aux seuls salaires : la création de la CSG (contribution sociale généralisée) a répondu à cet objectif. Tandis que celle-ci prenait une part croissante dans le financement de la protection sociale, des politiques diverses amenaient la Sécurité sociale à supporter le coût d'une partie des dispositifs de lutte contre le chômage (préretraites, allègement de charges pour les entreprises créant des emplois).

Parallèlement, des prestations étaient créées pour faire face à la montée d'un risque nouveau, « l'exclusion ». Ces prestations furent le plus souvent soumises à une condition de ressources, à la différence des droits classiques. Le RMI, créé en 1988 en est le symbole. La Couverture maladie universelle (CMU), adoptée en 1999, en est un autre exemple, dans le domaine de la santé. La politique familiale a été particulièrement affectée par ces nouvelles politiques avec le développement de dispositifs ciblés vers les ménages pauvres avec enfants (significativement, la gestion du RMI fut initialement confiée aux Caisses d'allocations familiales).

Un nouveau visage ?

Il ne s'agit là que de quelques uns des éléments nouveaux qui sont venus modifier la physionomie des politiques sociales. Le changement des priorités politiques, la place prise par la lutte contre le chômage et l'exclusion, ont introduit des changements profonds dans les logiques à l'œuvre : la montée en puissance du RMI et surtout de la CSG tendent ainsi à distendre la « charge » professionnelle initiale au profit d'une dimension proprement nationale. Il en est résulté un affaiblissement du lien entre travail, cotisations et droits au profit de la notion de solidarité. Parallèlement, la montée en puissance de la thématique de « l'insertion » et le développement corollaire des politiques des gestion au plus près des cas individuels ont fragilisé la vision collective, « classiste », universaliste, de la

Sécurité sociale qui triomphait en 1945 au profit du ciblage des politiques sociales, d'une logique territoriale croissante et de l'émergence de nouveaux acteurs : collectivités locales (en particulier départements, avec le transfert de la gestion du RMI à ces derniers depuis 2004), travailleurs sociaux, associations diverses représentant la société civile. Le poids de l'Etat s'est enfin renforcé depuis le plan Juppé de 1995 qui a introduit un acteur jusque là absent, le Parlement, qui adopte chaque année un objectif d'évolution des dépenses de l'assurance maladie (Ondam).

La logique professionnelle n'a cependant pas toujours été bouleversée. Dans le domaine des retraites, les réformes effectuées sous l'égide d'Edouard Balladur en 1993 et François Fillon en 2003 avaient un objectif commun : en premier lieu, pérenniser le système existant par une augmentation des cotisations et le recul de l'âge de cessation d'activité, afin d'enrayer les effets à terme de la dégradation du rapport cotisants/bénéficiaires due à la baisse des taux d'emploi d'une part, au vieillissement démographique de l'autre. En second lieu, lutter contre la baisse continue de ces taux d'emploi sous l'effet des politiques de retrait du marché du travail poursuivies depuis les années soixante-dix, politiques qui privaient les régimes de Sécurité sociale de recettes précieuses, tout en accroissant les dépenses. Ces réformes se sont accompagnées d'une tentative de développer un effort d'épargne individuel dans le cadre de « fonds de pension » à la française.

Dans le domaine de la santé, deuxième grand poste, par l'importance des dépenses, de la protection sociale, l'année 1995 a vu pour sa part une tentative importante de définir de nouvelles règles du jeu, motivée par la nécessité de limiter la progression, constamment supérieure aux recettes, du coût des soins : le plan Juppé a prévu des sanctions vis-à-vis des professions médicales en cas de dépassement de l'Ondam ; du côté des assurés, diverses mesures de lutte contre le « nomadisme médical », supposé encouragé par la liberté totale d'accès aux soins étaient également prévues, mais il faut attendre 2006 pour qu'elles entrent partiellement en vigueur. Enfin, l'emprise de l'administration sur les organismes sanitaires et de Sécurité sociale était renforcée. De fait, les syndicats, les parte-

naires sociaux se sont vus encore plus étroitement encadrés que par le passé. Ceci a entraîné, entre autres, un rejet violent du plan et une crise du paritarisme, matérialisée par la décision ultérieure du Medef de quitter les caisses de Sécurité sociale.

Les changements intervenus depuis vingt ans ont globalement affaibli la légitimité de la gestion par les « partenaires sociaux » dans des caisses théoriquement autonomes, instituées en 1945. Mais le syndicalisme français se trouve aujourd'hui autrement affecté par une grave crise interne : il apparaît en effet privé de troupes par la saignée des effectifs enregistrée depuis trente ans, confiné dans le secteur public et prisonnier de critères de représentativité n'ayant pas évolué depuis de longues années.

De fait, l'opinion paraît assez indifférente vis-à-vis des questions « institutionnelles » en matière de protection sociale. Par contre, l'inquiétude face aux réformes visant à maîtriser les dépenses constitue un terrain propice aux revendications, comme en témoignent les réactions de rejet au plan Juppé à l'automne 1995 comme au projet Fillon de réforme des retraites au printemps 2003. Dans ce domaine, la conjonction se réalise aisément entre les craintes croissantes liées à la « précarité » et le thème du « démantèlement ». Dans un contexte dominé par l'incertitude, l'utopie généreuse de 1945 paraît bien loin.

Au total, c'est à une hybridation du système français de protection sociale qu'on assiste. Celui-ci revêt certains traits des systèmes dits « beveridgiens » (du nom de leur inspirateur au sortir de la Seconde Guerre mondiale, Sir William Beveridge) par la dimension nouvelle accordée à la « citoyenneté » comme critère de l'attribution des droits, tout en conservant un socle bismarckien issu des assurances sociales originelles.

D'aujourd'hui à demain

Malgré ces changements, qui ont affecté assez profondément le visage et certains modes de fonctionnement de la « Sécu » à la française, la « solution », qui permettrait de mettre la Sécurité

sociale à l'abri de la menace financière qui pèse sur elle mais aussi de la rendre plus efficace pour traiter la « fracture sociale », ne semble pas avoir été trouvée, au point que le « modèle social » français, dont elle est le navire amiral, se trouve aujourd'hui contesté par une partie de l'opinion.

De fait, malgré les réformes successives, l'assurance maladie n'est toujours pas régulée : l'Ondam n'est pas respecté ; les conventions passées avec les médecins, qui lient concessions financières et effort d'adaptation des pratiques, ne le sont pas davantage, tandis que le principe de restitution des dépassements d'enveloppe a été déclaré anticonstitutionnel. Le corps médical a manifesté globalement son refus d'aller plus loin dans une logique de régulation. Les Français, de leur côté, n'ont pas véritablement réduit leur consommation de soins : champions d'Europe de la consommation pharmaceutique, ils dépensent à ce titre le double de leurs voisins allemands, sans que leur état de la santé ne justifie une telle différence (il est vrai que le prix des médicaments est, en France, parmi les plus bas d'Europe). Parallèlement, l'efficacité de l'assurance maladie se dégrade : l'échec des plans engagés depuis vingt ans a poussé les gouvernements à des mesures de déremboursement successives qui ont abouti à ce que les soins courants soient de moins en moins pris en charge. Certes, la couverture ne s'est guère détériorée globalement grâce au report massif sur les mutuelles, mais cela cache des disparités croissantes : les enquêtes réalisées auprès des assurés sociaux montrent en effet un taux de renoncement aux soins en augmentation parmi les populations les plus modestes.

Malgré la réforme Fillon, la pérennisation du système de base de l'assurance retraite, dans un environnement constant, supposerait au moins une réforme supplémentaire de même ampleur, au prix d'une nouvelle baisse de la pension moyenne. Surtout, l'esprit même du système français d'assurance vieillesse apparaît aujourd'hui fragilisé par l'évolution du marché du travail et de la législation. Loin d'atténuer la dimension bismarckienne originelle

des retraites, les réformes récentes l'ont confortée, on l'a dit, en renforçant le lien entre durée de cotisation, niveau de revenu et montant de la prestation (passage des dix meilleures années à l'ensemble de la carrière, décote, ou surcote, en fonction de l'âge de liquidation). Cela aboutit à pénaliser les salaires les plus faibles, ceux dont la carrière a été chaotique, à cause des périodes de chômage notamment. D'autre part, malgré l'introduction d'un peu de souplesse dans l'âge de départ, la loi ne s'adapte guère à la diversité croissante des situations et des aspirations individuelles. Enfin, elle ne tient aucunement compte du différentiel d'espérance de vie, qui reste fort entre les cadres ou certaines professions (enseignants, par exemple) et les ouvriers ou employés de services, qui subissent de plein fouet l'impact des nouvelles conditions de travail. Dans ce contexte, le développement de dispositifs de capitalisation du type « fonds de pension », souhaité par tous les gouvernements, risque d'accroître les disparités existantes.

D'une manière générale, si les changements opérés sont réels, beaucoup reste à faire pour adapter la protection sociale aux enjeux contemporains : ainsi dans le domaine de la pauvreté. Alors que l'essentiel des populations aujourd'hui en danger social se recrutent parmi les jeunes adultes, les personnes de 55 à 64 ans privées d'emploi, les plus de 75 ans, les familles monoparentales, particulièrement lorsque l'adulte de référence y est une femme peu qualifiée, l'essentiel des prestations continue d'aller au groupe central des actifs bien intégrés dans le marché du travail (comme l'atteste l'absence des réforme des régimes spéciaux de salariés) et à la cohorte grossissante des baby boomers retraités. Selon le ministère des Solidarités, les dépenses directes consacrées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'atteignaient en 2002 que 0,4 % du PIB et 1,4 % du total des prestations sociales.

Malgré la fierté des Français pour leur « modèle social », celui-ci s'est montré incapable jusqu'à aujourd'hui de réduire significativement cette fracture sociale qui est devenue le thème majeur du débat politique au cours des dix dernières années, même s'il a

incontestablement contribué à prévenir une explosion des inégalités comparable à celle observée dans d'autres pays. Voilà sans doute pourquoi la question de son avenir est appelée à occuper une place centrale dans les débats à venir.

M. Vié remercie les intervenants et propose aux membres de l'assemblée qui le souhaitent d'intervenir sur ces deux exposés.



Débat avec la salle

M. Pierre Nègre, administrateur CFDT pendant 33 ans à la CPAM du Tarn et pendant 20 ans à la Cram Midi-Pyrénées, souhaite intervenir sur les fondamentaux qui, à son avis, se résument en quatre points :

- la généralisation à toutes les catégories sociales de la population ;
- dans le cadre d'un régime unique ;
- géré démocratiquement par les représentants élus des assurés sociaux ;
- un système reposant, en ce qui concerne son financement, sur la redistribution des revenus.

Il fait remarquer que depuis 1945, ces fondamentaux ont été assez peu ou très partiellement appliqués et pense que si l'on veut que la Sécurité sociale continue de remplir sa véritable mission, il faudra, pour l'avenir, compte tenu des évolutions nécessaires, revenir à ces fondamentaux.

M. Lagrave partage son avis. Peut-on revenir à la démocratie sociale et à la démocratie politique qui sont toutes les deux légitimes ? Il pense, mais on peut le voir différemment, qu'il faut rétablir la démocratie sociale, la réveiller. Pour cela il n'y a que les élections. La démarche n'est pas impossible. Une première tentative d'un mouvement socialisant est intervenue avec la loi de 1982. Elle a été suivie par les élections de 1983.

Il précise que lorsqu'il a pris ses fonctions de directeur de la Sécurité sociale en 1987, Pierre Laroque, dans un courrier, lui disait : « Il vous appartiendra de maintenir les principes fondamentaux tout en acceptant les adaptations nécessaires ».

M. Lagrave pense qu'il faut rétablir les élections. Bien entendu les conseils d'administration se sont élargis, mais les représentants du monde du travail restent le cœur, le noyau des conseils d'administration. Il rappelle que Jean Marmot, qui a malheureusement disparu, disait sans cesse : « Il n'y a pas de démocratie sans élections ». A son avis, l'élection des représentants du monde du travail donnerait une légitimité nouvelle aux conseils d'administration. La démocratie politique s'est développée à travers le temps. Il faudrait arriver à conjuguer la démocratie sociale avec cette démocratie

politique qui est en plein essor. On est en quête de légitimité. Pour cela, nous avons un instrument au sein de la convention d'objectifs et de gestion, ce sont les passerelles, qui sont pluri-annuelles. Ces conventions d'objectifs et de gestion sont très intéressantes, mais elles sont partielles puisqu'actuellement elles ne concernent que l'action sociale et la gestion administrative. En revanche, les prestations échappent aux conventions d'objectifs et de gestion. Il y a des engagements verbaux du gouvernement mais on arrivera nécessairement à des conventions qui portent à la fois sur la gestion administrative et l'action sociale et sur la régulation des prestations sociales. Au fond, il faut aboutir à une sorte de démocratie contractuelle qui unisse le Parlement et les partenaires sociaux. Il faudrait rester proches des idées initiales, ne pas bouleverser les structures actuelles, faire simplement des retouches.

Il rejoint les préoccupations de M. Nègre qui ne sont pas irréalisables à condition qu'il y ait une volonté politique et qu'on veuille faire progresser la Sécurité sociale. Il faut aller de l'avant et peut-être avoir quelques initiatives.

M. Bancarel, directeur honoraire de l'Urssaf de la Haute-Garonne et président du Conseil scientifique du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées, souligne que, force est de constater que depuis la mise en place du plan français de Sécurité sociale, les objectifs assignés à l'institution ont été non seulement atteints mais dépassés. Le système français, quelles que soient les critiques – et elles ne manquent pas – qui lui sont adressées ou les turbulences qu'il a pu subir et subira encore, est bien l'unique au monde – et c'est bien là l'essentiel – à pouvoir assurer, tous régimes confondus, après 60 ans d'existence, à la fois la couverture de prestations maladie, accidents du travail et rentes vieillesse, ainsi que le service d'allocations familiales à une population passée de 40 à plus de 60 millions de ressortissants y compris, par le biais de la CMU, à ceux d'entre eux qui n'ont pas de travail ou n'en ont jamais eu. On lui permettra d'ajouter au bilan de l'aide collective l'assurance chômage.

On ne saurait par ailleurs, pense-t-il, opposer au modèle français où

que ce soit dans le monde et moins encore dans l'histoire, une autre institution capable d'assurer en aussi longue durée un champ de protection sociale aussi vaste à une nation entière.

Il serait opportun, certes, de se pencher en y portant des remèdes utiles sur les défaillances du dispositif, celles, il va de soi, dues à l'érosion du temps, mais aussi et plus encore sur les conséquences préjudiciables à tous et bien entendu à la Sécurité sociale de crises de tous ordres, politiques, sociales et des évolutions démographiques et de mœurs durant plus de deux générations. Leurs solutions se situent ailleurs que dans une « énième » réforme d'un système qui s'efforce de faire face à grand prix à toute une série de problèmes sociaux qui ne sont pas de son fait et qu'on exige de lui qu'il y porte, à tout va, remèdes et solutions.

Une mise à niveau du système – elle exige des moyens mais aussi du courage – serait la bienvenue mais elle ne saurait sous aucun prétexte, fût-il de mode, dériver de l'éthique de solidarité nationale intergénérationnelle définie par les concepteurs du plan français qui, compte tenu des efforts fournis pour en assurer le suivi, se présente aujourd'hui au niveau international comme la meilleure orientation que l'on puisse donner aux directives énoncées le 11 mai 1945 par la conférence de Philadelphie que rappelait à l'instant le président Michel Lagrave.

M. Bonifay, président du Comité d'histoire de la Sécurité sociale de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, indique qu'il a fortement apprécié les deux interventions. Il était important d'avoir la double vision des intervenants. Pour lui, il est vrai que 1967 a marqué une coupure importante. En toute hypothèse, 1967 a bousculé le système des rapports hiérarchiques dans l'institution qui, en fait, était sensiblement resté le même depuis 1930.

Il rappelle qu'il a vécu une grande partie de sa vie dans ce qui était l'esprit des Assurances sociales de 1930 et qu'il a essayé d'en prolonger le plus possible la mémoire et le mode de vie institutionnel qui était de participation entre les divers acteurs dans un cadre de démocratie sociale.

Il constate que 1967 marque le début d'une tout autre évolution qui

a inversé la pyramide de la hiérarchie décisionnelle. La démocratie sociale laissait à la base, c'est-à-dire aux représentants des assurés sociaux et à leur mandataires directs, le soin de décider. Actuellement, cette fonction revient à l'Etat, y compris au stade des nominations administratives des derniers échelons des organismes. Les instances intermédiaires ont disparu. On ne peut manquer de rappeler à ce propos la suppression, dès 1967, des fédérations nationales d'administrateurs des organismes sociaux, à savoir la Fnoos et l'Uncaf. On sait à quel point ces décisions ont été mal ressenties dans l'institution. Ce qui a suivi se situe dans la même ligne. L'Etat a ainsi pris en main le fonctionnement de l'institution, alors qu'il n'en a pas forcément les moyens ni peut-être toute la connaissance pratique.

Cette situation, que personnellement il regrette, mais on n'est pas obligé d'adopter son point de vue, n'est peut-être pas exactement un fait de circonstance. Elle tient, lui semble-t-il, aux origines mêmes du plan français de Sécurité sociale de 1945 qui a associé la généralisation de la protection sociale à un système de financement exclusivement assuré par les salaires. Il y avait, dès ce moment, un ver dans le fruit. Il s'en est suivi une dissociation progressive entre la démocratie politique et la démocratie sociale, le politique situé au niveau de l'Etat faisant en sorte de suppléer vaille que vaille par voie d'autorité au manque de solidarité nationale intergénérationnelle qui aurait naturellement impliqué l'association au financement de la Sécurité sociale d'autres ressources que les salaires. Par ailleurs, l'intervention de l'Etat à tous les niveaux dans les mécanismes de gestion institutionnels a entraîné la démotivation des administrateurs et tout autant celle de l'encadrement administratif et du personnel des organismes sociaux contraints de suivre les directives d'un Etat centralisé de plus en plus éloigné du terrain.

M. Vié remercie les intervenants et propose de passer à la présentation par M. Lages de l'activité du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées.



Présentation du Comité régional
d'histoire de la Sécurité sociale
de Midi-Pyrénées
par M. Lages

M. Lages constate qu'après la richesse des deux exposés et l'intérêt des questions et des contributions, il a conscience que l'activité du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées n'est pas de même importance. Il pense que les deux exposés, si les auteurs en sont d'accord, pourraient faire l'objet d'une prochaine lettre d'information du Comité qui sera adressée à l'ensemble des organismes de la région, au Comité national et aux divers Comités régionaux d'Histoire.

Il signale que le Comité de Midi-Pyrénées a été créé en 2000. S'il n'a pas l'ancienneté de certains, il essaie, à l'image de quelques uns, d'être actif.

Outre les personnes qualifiées, 35 personnes morales adhèrent actuellement à ce Comité. Parmi elles :

- la plupart des organismes de la région qu'il s'agisse du régime général, du régime agricole, des régimes des non salariés, ou du régime minier. Cette diversité de régimes est très importante, car elle permet d'avoir des éléments historiques, des éléments de recherche intéressants comme notamment pour le régime minier ;
 - l'université des sciences sociales et l'université de Toulouse-Le-Mirail ;
 - l'Association des anciens administrateurs et cadres de la Cram.
- Lorsque les textes qui prévoyaient une limite d'âge pour les administrateurs des caisses sont sortis, il y a eu au niveau de la Cram une certaine tristesse, et ces hommes et ces femmes qui avaient servi l'institution et la Cram depuis longtemps, certains même depuis toujours, ont décidé d'écrire leur histoire, l'histoire de la Cram. Ils ont publié un recueil « Les Mémoires de la Cram Midi-Pyrénées ». Ce sont des témoignages forts, des tranches de vie et des contributions pour l'histoire.

Le Comité, présidé par Mme Ricci, fonctionne avec une assemblée générale, un conseil d'administration, un bureau et un conseil scientifique. Le bureau est composé du président, de trois vice-présidents, d'un secrétaire général, d'un secrétaire général adjoint et d'un trésorier.

L'un des objectifs du Comité, dès l'origine, a été de publier une let-

tre d'information. Quatre bulletins ont été réalisés à ce jour :

- le premier numéro présente le Comité d'histoire ainsi que les travaux d'un colloque organisé en octobre 2000 par l'Ucanss sur l'intérêt de la conservation des archives historiques dans les organismes ;
- le deuxième numéro reprend le texte d'un exposé de M. Valat lors de l'assemblée générale du Comité d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées sur « Pierre Laroque et la Sécurité sociale » ;
- le troisième numéro, réalisé par M. Bancarel, directeur honoraire de l'Urssaf de Toulouse, rappelle la genèse du plus récent régime de Sécurité sociale européen qui est le régime andorran. Cette contribution de M. Bancarel a fait l'objet d'une publication qui a été reprise dans le bulletin N° 48 du Comité d'histoire. M. Lages indique qu'il a lui-même également apporté un complément sur la situation du régime andorran 35 ans après sa création ;
- le quatrième numéro concerne les travaux qui ont été faits par Carole Juéry sur l'état des lieux des archives dans quelques organismes de la région.

Sous l'égide du Comité, une exposition sur la Sécurité sociale a été organisée en 2003 avec la contribution du Musée de Bordeaux et de tous les organismes, notamment du régime minier.

En 2004, M. Valat a organisé avec un professeur de l'université de l'Arizona, M. Paul V. Dutton, une conférence sur « L'Évolution de l'assurance maladie en France et aux USA depuis le début des années 1980 ».

Le Comité envisage, en 2006, de faire une visite du Musée de la Sécurité sociale à Bordeaux.

Présentation de Carole Juéry,
étudiante, par M. Lages

M. Lages indique que Carole Juéry est une passionnée d'histoire. C'est une élève du Pr Valat. Elle a obtenu en 2001 une maîtrise d'histoire portant sur « L'Hiver 1709 en Albigeois ». Ce travail a été récompensé par le prix Emile Jolibois décerné par la Société des sciences, arts et belles-lettres du Tarn.

Elle a effectué sa première mission de recensement d'archives à la Cram en 2003, puis à la CAF et à la CPAM de Toulouse en 2004.

En 2005, elle a travaillé pour le compte du régime minier et du Comité régional d'histoire sur l'Union régionale de société de secours minière du Sud-Ouest et sur la Société de secours minière Aveyron-Tarn. Le Comité a co-financé ce travail.

Cette année, Carole Juéry a obtenu brillamment la licence professionnelle « Développement et protection du patrimoine culturel », option images et histoire. C'est dans le cadre de cette formation qu'elle a réalisé, durant son stage à la Cram, l'écriture du contenu du CD Rom qui présente les 60 ans d'histoire de la Cram et un certain nombre d'éléments de l'institution.

M. Lages indique que Carole Juéry va présenter, tout d'abord, le travail de recensement d'archives réalisé au régime des Mines et, dans un deuxième temps, le CD Rom sur l'histoire de la Cram.



Présentation de la mission confiée
à **Carole Juéry** sur le recensement
d'archives au régime minier

Carole Juéry indique qu'elle s'est rendue, ces trois derniers mois, à l'Union régionale de la Sécurité sociale dans les mines du Sud-Ouest située à Toulouse et à la Société de secours minière Aveyron-Tarn basée à Carmaux, pour recenser les archives historiques.

La Sécurité sociale dans les mines est très ancienne. Elle trouve ses racines au XVII^e siècle. A cette époque, Henri IV promulgue un édit stipulant « de prélever, dans chaque mine, une portion destinée à rémunérer un chirurgien et acheter des médicaments, afin que les pauvres blessés soient secourus gratuitement et, par cet exemple de charité, les autres plus encouragés au travail desdites mines ». La mise en place de la Sécurité sociale dans les mines en 1947 est l'héritière de diverses organisations ouvrières. Les premières formes de protection sociale sont à l'origine d'initiatives privées. Au XIX^e siècle se développent les Sociétés de secours mutuels dans les mines. Ce sont des associations, au départ à l'instigation des exploitants, créées dans le but d'organiser l'assistance et la prévoyance. Les sociétaires de ces associations cotisent solidairement pour obtenir, en contre-partie, une aide concernant les soins médicaux, des indemnités journalières durant la maladie, une allocation pour le décès. D'autres aides existent comme l'ouverture d'un livret de retraite, des allocations maternité, des secours aux infirmes, etc... Ces associations sont à la fois les héritières des confréries et des corporations médiévales.

Les origines de la Société de secours minière Aveyron-Tarn remontent donc au XIX^e siècle avec la constitution des Sociétés de secours mutuels dans les deux départements. La première Société dans les mines est celle de la Compagnie de Solages à Carmaux créée en 1838. Dans les bassins miniers, que ce soit celui de Decazeville ou celui de Carmaux, une multitude de sociétés se créent, montrant l'importance que les ouvriers attachaient à leur protection sociale.

Un objet cher aux membres des Sociétés de secours mutuels est la bannière. Signe d'identification mutualiste par excellence, la bannière s'inscrit dans la tradition de celles arborées par les confréries et corporations sous l'Ancien Régime. Elle est utilisée lors de manifestations (fête annuelle). Les sociétaires défilent derrière leur ban-

nière. Les Sociétés de secours mutuels apportent beaucoup de soins à leur bannière. Ainsi, on peut lire dans le procès-verbal du conseil d'administration de la Société de secours mutuels des ouvriers et employés des mines d'Albi que « le soin du drapeau et du drap mortuaire sera confié à un sociétaire qui sera nommé et recevra pour cela 2 F par mois [...]. Tous les quinze jours, il devra déplier le drapeau et le drap mortuaire pour leur faire prendre l'air ».

Carole Juéry présente ensuite, à l'aide du diaporama, quelques bannières qui ont été conservées :

- la bannière de la Caisse de secours mutuels des ouvriers des mines de Carmaux. Cette caisse, créée en 1894, réunit, comme son nom l'indique, les ouvriers des mines. Parallèlement se crée la Caisse de secours des employés des mines de Carmaux : les ouvriers et les employés ont chacun leur caisse ;
- la bannière de la Société de secours mutuel familial des ouvriers des mines d'Albi créée en 1910. Cette société réunit les ouvriers et employés des mines d'Albi et de Cagnac-les-Mines ;
- la bannière de la Section d'Albi-Cagnac de la Société des secours minières du Tarn. Après 1947, des sections sont organisées dans le Tarn. Elles reprennent les circonscriptions des anciennes Sociétés de secours mutuels.

Elle présente également deux extraits de procès-verbaux de réunions de conseil d'administration. L'un retrace la première réunion du conseil d'administration de la Société de secours mutuels des employés des mines de Carmaux en 1895, réunion consacrée à la mise en place du bureau ; l'autre est le compte-rendu de la première réunion du conseil d'administration de la Société de secours mutuels des ouvriers et employés des mines d'Albi du 13 janvier 1892. Au cours de cette réunion, les sociétaires nomment le bureau et fixent la cotisation annuelle de chacun à 15 francs.

Elle précise qu'en 1947, la Sécurité sociale dans les mines s'organise structurellement : la Caisse autonome nationale, des Unions régionales et des Sociétés de secours minières. Celles-ci regroupent les Sociétés de secours mutuels existantes.

L'histoire de la Sécurité sociale dans les mines est donc ancienne dans notre région. Sans les archives qui ont été conservées, les éléments de ce passé nous seraient inconnus. C'est la raison pour laquelle, elle ajoute que la sauvegarde des archives des organismes apparaît indispensable pour que vive le passé de la protection sociale. Ces documents sont précieux pour la mémoire de l'institution. Ils doivent être conservés dans de bonnes conditions pour que les agressions du temps et des intempéries ne fassent pas disparaître les clés du passé. Ces clés permettent de comprendre les évolutions et les aboutissements de notre Sécurité sociale.

Les documents qui doivent être conservés sont de plusieurs natures. Il s'agit essentiellement des procès-verbaux du conseil d'administration, des commissions, des instances représentatives du personnel, les rapports d'activité, les statuts, le règlement intérieur, etc. Par le biais de ces archives il est possible de réaliser des études statistiques, comme par exemple l'évolution du nombre de retraites payées. Tous les documents qui doivent être conservés par les organismes de Sécurité sociale du régime général sont listés dans la dernière circulaire du ministère de l'Emploi et de la solidarité parue le 16 mai 2000. Ces archives peuvent être mises en valeur de différentes façons : elles peuvent servir aux chercheurs en histoire, de base ou de supports pour des expositions, elles peuvent être numérisées et ainsi mises à disposition d'un plus grand nombre de personnes via Internet.

En conclusion, elle encourage vivement les organismes à ne pas négliger leurs précieuses archives pour que l'histoire de la protection sociale dans notre région garde ses racines.

Elle propose à l'assemblée de présenter un exemple de mise en valeur d'archives : le CD Rom sur les 60 ans qui font la Cram.



Présentation du CD Rom
« 1945-2005 : 60 ans qui font la Cram »
par Carole Juéry

Carole Juéry indique que le CD Rom intitulé « 1945-2005 : les 60 ans qui font la Cram » a été remis à tous les participants. La célébration du 60^e anniversaire de la création de la Sécurité sociale a été l'occasion de mettre en avant l'histoire de la Cram en exploitant les possibilités qu'offre le multimédia. L'objectif premier de ce CD Rom est de faire connaître et valoriser la mémoire de la caisse et, par ce biais, de fédérer les agents autour des valeurs communes de l'institution. En effet, il a été distribué à tout le personnel de la Cram lors de la soirée organisée pour le 60^e anniversaire de la Sécurité sociale. Sa consultation passe par une frise chronologique qui reprend des dates importantes à la fois pour la Sécurité sociale et pour la Cram Midi-Pyrénées. Les événements sélectionnés mettent en avant l'évolution de la législation en matière de Sécurité sociale, les relations entre la Cram Midi-Pyrénées et ses différents publics et la vie de la caisse. Les sources utilisées sont de plusieurs natures : les archives conservées au sous-sol de la Cram (tout particulièrement les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration), les photographies et les témoignages d'agents.

Elle choisit trois années pour illustrer la manière de consulter le CD. Pour l'année 1947 par exemple, le menu propose trois événements. Il suffit de cliquer sur l'un d'eux pour accéder au contenu. En cliquant sur « L'organisation du service prévention des accidents du travail par la Caisse régionale » le texte, qui apparaît sur deux pages, est illustré par deux affiches de l'INRS.

L'année 1969 est marquée, entre autres, par la création de l'Ucanss. Le texte présente les anciennes organisations existantes (la Fnoos et l'Uncaf), le rôle de l'Ucanss et son administration.

Pour l'année 1985, année de la célébration du 40^e anniversaire de la Sécurité sociale, le Centre régional d'information de la Cram a été chargé de l'organisation, pour l'ensemble des organismes du régime général de la Sécurité sociale, des manifestations régionales. A cette occasion, Pierre Laroque a présidé une réunion à laquelle assistaient 400 personnes.

Elle conclut en indiquant que l'intérêt principal de ce CD Rom est de rendre l'histoire dynamique et à la portée de tous. Il montre que l'avenir de la Sécurité sociale passe aussi par ses archives.



Mise en perspective
par **M. Robert Fonteneau**,
directeur du Comité d'histoire
de la Sécurité sociale

M. Fonteneau remercie la Cram d'avoir organisé cette manifestation pour commémorer le 60^e anniversaire de la Sécurité sociale. Il souligne que, comme les intervenants l'ont montré, la matière est difficile, abondante, et qu'il faut la cultiver.

De nombreux ouvrages ont été déjà réalisés sur le XVIII^e et sur le XIX^e. Des travaux sont entrepris sur la période des Assurances sociales : ainsi le passage entre les années antérieures aux Assurances sociales et les années 1945 sera progressivement réalisé pour qu'il y ait une continuité au niveau des organismes. Et nous pourrons aborder la seconde moitié du XX^e siècle. Dans cette perspective, le Comité d'histoire de la sécurité sociale, grâce à M. Lagrave, s'est élargi à des historiens du droit, à des représentants des Archives nationales, à des hauts fonctionnaires du ministère et à un membre de l'Académie nationale de médecine.

Ainsi MM. Borgetto et Pretot, professeurs de droit à l'université Paris 1 Panthéon-Sarbonne, membres du Comité d'histoire, vont faire paraître une étude juridique sur les fondements de la Sécurité sociale en 1945 intitulée « La Naissance de la Sécurité sociale ».

Le tome VI de la série intitulée « La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes » coordonné par Michel Laroque, inspecteur général des Affaires sociales, membre du Comité d'histoire, vient d'être publié. Cet ouvrage achève le travail considérable qui a été fait sur l'histoire de la Sécurité sociale à travers les textes, pour la période de 1982 à 2005. Ont travaillé à sa réalisation des sous-directeurs de la Direction de la Sécurité sociale, des experts de différents organismes (Acos, Cnaf...). A cette occasion un rattrapage sur l'assurance chômage et sur l'action sociale a été fait.

Jean-François Chadelat, directeur du fonds CMU, est entré au Comité et nous a apporté une thèse extrêmement intéressante sur l'histoire des débats ayant conduit à la couverture médicale universelle. A l'occasion du 60^e anniversaire de la Sécurité sociale, un programme assez conséquent a donc été établi.

Il ajoute que M. Lagrave a demandé à ce que tous les ouvrages sur les « fondamentaux » parus soient réédités tels que :

- l'ouvrage d'Henry C. Galant, paru en 1955 sur « L'Histoire politique

- de la Sécurité sociale française 1945-1952 » aux éditions Dalloz ;
- « Les réflexions sur les prestations familiales – 10 années de fonctionnement » édité par l'Uncaf en 1958 de MM. Laroque, Doublet, Rain et Sauvy ;
 - « La Sécurité sociale et ses principes » de Francis Netter ;
 - « L'Histoire des prestations familiales » de Ceccaldi.

Des travaux vont également être réalisés sur les régimes spéciaux. L'ouvrage de Michel Laroque et celui d'Alain Barjot qui l'avait précédé pour la période 1945-1980 sont de précieux outils qui vont permettre de travailler sur la période contemporaine. La difficulté vient du fait que les archives des périodes récentes sont sous le boisseau pour des problèmes de confidentialité. La montée en charge potentielle des archives est intéressante, mais ce passage-là sera assez difficile d'une part parce que la matière existe et qu'elle va être très abondante et d'autre part parce qu'il va falloir trouver une bonne méthode pour la travailler.

M. Fonteneau appelle à une synergie entre les Comités. La manifestation de ce jour est réussie. Il salue les quatre présidents des Comités régionaux, MM. Bonifay, Amadiou, M. Cassard et Bordes. Il signale que le 10 octobre une journée a également été organisée avec les Comités du Nord-Pas-de-Calais et du Centre à Marseille. Une vue d'ensemble a été diffusée, par différentes voies, des manifestations réalisées par tous les comités cette année. Cela a permis d'en faire la publicité avec des moyens plus ou moins importants mais dans une situation conjoncturelle particulièrement difficile.

Les opérations de communication au niveau des Comités sont aussi importantes. Elles devront se poursuivre dans le temps et le Comité d'histoire invite les Comités régionaux à y veiller.

M. Vié clôture ce colloque. Il remercie le public qui a répondu nombreux à cet appel lancé par le Comité régional d'histoire. Le Comité est reconnaissant de la participation des services de la Cram qui a contribué à ce que cette manifestation se déroule dans de bonnes conditions. Il remercie tous les intervenants et il propose aux personnes qui le souhaitent de se rendre dans la salle Toulouse-Lautrec pour se restaurer.