

Ambroise Croizat et la sécurité sociale, à propos du discours du 8 août 1946

Claude Didry (CMH)

Séminaire Penser le droit social organisé par Pierre-Yves Verkindt et Pascal Lokiec

Le droit social correspond, dans la pensée de Gurvitch, à un droit de la participation, de l'organisation démocratique des groupes sociaux, qui traduit en un sens la volonté collective de ces groupes, comme par exemple le droit ouvrier dans le cas de la collectivité industrielle. De ce point de vue, il est l'expression d'un « droit de la Société » qui s'oppose à un « droit de l'État » visant la défense de la souveraineté et de la propriété individuelle. Mais le développement de constitutions sociales, dans le cas de la République de Weimar, socialiste, dans celui de l'Union Soviétique, ainsi que les expériences du New Deal enchaînant une politique de redressement industriel et de sécurité sociale, conduisent Gurvitch à envisager une forme de droit social organisé. Dans son analyse, la déclaration des droits sociaux est un acte public qui vise en un sens à habiliter les groupes qui composent la Société à poursuivre l'élaboration du droit social.

Selon Gurvitch, il faut distinguer cette conception du droit social, de la conception courante voyant dans le droit social « un droit lié à « la politique sociale de l'État », spécialement à la législation de l'État tenant compte de la « question sociale » ». En suivant la logique de Gurvitch, on peut donc penser que le droit du travail comme droit visant à limiter les abus pouvant résulter d'un rapport de travail déséquilibré s'allie à la sécurité sociale, pour arriver à une forme générale de protection sociale contre l'exploitation au travail et les risques de l'existence.

En relisant les deux discours prononcés par Croizat en 1946, peut-être en jouant sur une dimension évocatrice qui implique d'aller au-delà de la lettre de ces discours, je voudrais me demander si dans la situation de la Libération, ne se dessine pas une troisième signification du droit social, que l'on pourrait saisir *à travers la fonction instituante du droit du travail et de la sécurité sociale*, à l'égard du travail, du travailleur et de l'employeur, voire de la famille. Pour cela, je voudrais dans un premier temps souligner la forte relation entre les conventions collectives et la sécurité sociale qui se révèle dans les biographies des trois grands personnages qui ont présidé à l'élaboration de la sécurité sociale, c'est-à-dire Alexandre Parodi, Pierre Laroque et, naturellement, Ambroise Croizat. Dans un deuxième temps, je souhaiterais envisager les interactions substantielles qui se font jour entre le droit du travail et la sécurité sociale. Enfin, dans un troisième temps, je reviendrais sur la portée du droit social comme alliance de la sécurité sociale et du droit du travail pour la vie des travailleurs et des travailleuses.

1. La relation factuelle entre conventions collectives et sécurité sociale dans la biographie des architectes de la sécurité sociale

Dans le cas d'Ambroise Croizat, cette relation se réalise à travers les différentes casquettes que porte Croizat au cours de son existence dans les décennies 1930-1940. La période est très agitée, à commencer par le début des années 1930, dans un contexte où l'économie française s'enraille progressivement sous les effets différés du krach de 1929. Elle se traduit, au sein du PCF, par une inflexion vers une démarche moins révolutionnaire après l'élimination de deux dirigeants Barbé et Célor réputés pour leur sectarisme qui laisse la place libre à Maurice Thorez. Le secrétaire général de la fédération unitaire des métaux,

Benoît Frachon est membre du bureau politique, le secrétaire adjoint, Ambroise Croizat, appartient au comité central.

Dans les années 1930

Assurances sociales

On peut situer cette inflexion au début des années 1930, peut-être en 1933, ce dont témoigne un propos de Frachon au sein du BP : "*Dans cette même thèse du 12^{ème} plénum [de l'Internationale Communiste en 1933] fixant les tâches du PCF, l'Internationale s'exprimait ainsi : le PCF doit se tourner vers la défense des intérêts quotidiens des masses ouvrières et paysannes, contre la réduction des salaires, pour les assurances sociales, pour les secours immédiats aux chômeurs, contre le fardeau des impôts, etc.*" (Benoît Frachon, 3^{ème} séance du Comité Central du PCF, du 21 octobre 1933). Cela se traduit par l'élaboration de revendications, en partant d'une démarche d'enquête des militants auprès des travailleurs pour aboutir à des cahiers de revendication. Dans la démarche, et conformément aux directives de l'Internationale communiste, les préoccupations des travailleurs à l'égard des assurances sociales sont prises en compte, alors que le PCF rejetait jusque-là les assurances sociales qu'avait établies la loi de 1930, ajustant la loi du 5 avril 1928. Croizat n'est pas directement présent dans ces débats et on ne sait pas ce qu'il en est dans son activité de syndicaliste.

Conventions collectives

Une intervention du député communiste Alfred Costes au débat sur la loi du 27 décembre 1946 en matière de convention collective, résume la situation des années 1930 :

« Ce n'est que vers 1934, à un moment où le malheur s'abattait sur les ouvriers : diminution de salaires et chômage, circonstances que notre ami Mazier a rappelées tout à l'heure avec beaucoup d'émotion, que les ouvriers se mirent à l'œuvre pour rechercher la base de conventions collectives. Je dois dire que cette base fut trouvée et mise au point par trois hommes, dont deux siègent aujourd'hui sur ces bancs. Le premier est notre camarade Ambroise Croizat, hier ministre du travail. Le deuxième est notre ami Frachon, secrétaire général de la CGT et le troisième n'est autre que moi-même. » (JORF AN Débats 1^{ère} séance du 23 décembre 1946, p. 292).

Ainsi, les objectifs que se fixe la fédération unitaire en juin 1934 sont doubles si on reprend la première page du Métallurgiste :

D'un côté, selon Frachon, il faut imposer le contrat collectif pour sortir de l'anarchie salariale créée par la multiplication des formules élaborées au gré des conceptions patronales en matière de rationalisation.

De l'autre, selon Croizat, il faut pérenniser le comité de grève dans l'établissement pour garantir la mise en œuvre des accords de fin de grève.

En 1936, Ambroise Croizat est élu député du 14^{ème} et il devient rapporteur de la loi du 24 juin établissant une nouvelle catégorie de conventions collectives, les conventions collectives de branche qui peuvent être étendues par décret.

Les années 1940

Après avoir été emprisonné du 7 octobre 1939 au 5 février 1943 en ayant transité par 14 prison, pour arriver au bagne d'Alger ce qui explique sa libération, il est nommé en novembre à l'Assemblée consultative provisoire où il préside la commission du travail. Il est élu député de la première Assemblée nationale constituante en octobre 1945, et le 13 novembre il entre avec les autres ministres communistes au GRPF dans le second

gouvernement de Gaulle jusqu'au 26 janvier 1946, puis reste à son poste dans les gouvernements suivants jusqu'au 4 mai 1947, avec une interruption pendant le gouvernement Blum du 16 décembre 46 au 22 janvier 47. L'action de Croizat au ministère du travail s'inscrit dans les pas de son prédécesseur, Alexandre Parodi.

Dans le domaine du droit du travail, Arrêtés Parodi Croizat et comités d'entreprise

Au préalable, interventions de Morice (radical), de Brunhes, Viatte et Lespès (Parti républicain des libertés)

- Sur le choix d'affiliation (Morice)
- Brunhes Sur les cadres (comme dans les quatre autres interventions et celle de Segelle du groupe socialiste) et l'extension de la sécurité sociale, notamment à l'Algérie en ayant des arguments racistes
- Référence à un contrat collectif créant des régimes spéciaux pour les cadres après qu'ils eurent été exclus du régime créé par la loi de 1930 sur les assurances sociales (dans l'intervention de Segelle p. 3073, colonne 1), Lespès évoque un régime complémentaire prévu par l'article 18 (de l'ordonnance du 19 octobre 1945 ?)

Croizat [ministre du 21 novembre 1945 au 26 janvier 1946, puis du 26 janvier au 16 décembre 1946 et du 22 janvier au 4 mai 1947], le 8 août 1946.

Il commence par garantir la représentation démocratique des médecins aux conseils d'administration et le libre choix du médecin.

Puis il revient sur le plan français de sécurité sociale :

1944, adoption du programme du CNR le 15 mars

Interpellation de Viatte, Lespès et Morice, à laquelle le ministre répond après les avoir reçus.

Ordonnance du 4 octobre 1945, « à laquelle est associée, à juste titre, le nom d'un ami qui est commun à tous, M. Alexandre Parodi, qui a été adoptée après deux séances de l'Assemblée consultative provisoire à l'unanimité moins une voix contre.

19 octobre 1945, 3 ordonnances

- Sur la mutualité
- Sur les assurances sociales (maladie vieillesse ?)
- Sur les accidents du travail

[21 octobre 1945, référendum sur le changement de régime et élection de la première constituante

20 janvier 1946, démission de de Gaulle

5 mai 1946, rejet du projet de constitution par référendum

juin 1946 élection d'une nouvelle assemblée constituante]

Loi du 22 mai 1946, votée à l'unanimité le 26 avril par la précédente Assemblée constituante

[23 juin-28 novembre, gouvernement Bidault]

Tous ces textes devant être complétés par des lois nouvelles

- La loi sur les allocations familiales adoptée à l'unanimité en juillet ou en août, qui sera promulguée le 22 août

[13 octobre, référendum ratifiant le projet de constitution]

- Loi sur l'organisation du contentieux de la Sécurité sociale, par la loi du 24 octobre 1946
- Réforme du régime des accidents du travail, qui donnera lieu à la loi du 30 octobre 1946

[16 décembre, gvt Blum

23 décembre loi sur les conventions collectives

1947, 23 janvier gvt Ramadier

4 mai éviction des ministres communistes du gouvernement Ramadier]

Déclaration de principe p. 3088-3089

« Nul ne saurait ignorer que l'un des facteurs essentiels du problème social en France, comme dans presque tous les pays du monde, se trouve dans **ce complexe d'infériorité** que crée chez le travailleur **le sentiment de son insécurité, l'incertitude du lendemain** qui pèse sur **tous ceux qui vivent de leur travail**.

Le problème qui se pose aujourd'hui aux hommes qui veulent apporter une solution durable au problème social est de faire disparaître cette **insécurité**. Il est de garantir à tous les éléments de la population qu'en toute circonstance ils jouiront de revenus suffisants pour assurer **leur subsistance familiale**. C'est ainsi seulement, en **libérant les travailleurs de l'obsession permanente de la misère**, qu'on permettra à tous les hommes et à **toutes les femmes de développer pleinement leurs possibilités**, leur personnalité, dans toute la mesure compatible avec le régime social en vigueur. »

Complexe d'infériorité, un concept qui se retrouve dans les théories élaborées par le psychanalyste viennois Alfred Adler dans les années 1920. Adler est un psychanalyste socialiste qui rompt avec Freud en 1911, pour fonder une psychologie individuelle. Il envisage le complexe d'infériorité comme expression d'une personnalité libre, visant précisément à le surmonter soit en le dépassant (Napoléon), soit en l'assumant, par compensation ou surcompensation. Dans ses analyses, ce complexe se trouve spécifiquement associé au monde ouvrier. Il publie en 1933 *Le sens de la vie, Der Sinn des Lebens*, consistant à ses yeux dans le développement d'un esprit communautaire pour résoudre les problèmes de la vie, un effort de perfectionnement pour parvenir à une société idéale.

Femmes, en insistant sur l'égalité hommes/femmes portée par Madeleine Guibert qui sera une des grandes figures de la sociologie du travail.

En libérant de l'obsession permanente de la misère, cela se retrouve au centre de la sociologie de l'**Algérie** élaborée par Pierre Bourdieu au début de sa carrière. Il souligne que la société traditionnelle est marquée par la crainte du lendemain, conduisant à une accumulation de réserve ou encore à une prévoyance face aux incertitudes, alors que la société capitaliste de son époque se fonde sur le salariat, la sécurité sociale, la famille nucléaire et le logement fonctionnel (et social). Cela se traduit par des rapports au temps différent, entre le temps cyclique dominé par les saisons de la société traditionnelle, et le temps historique tourné vers l'avenir, en reposant sur le projet, aboutissant à concevoir la vie sous l'angle de l'investissement et suscitant une rationalisation générale de l'existence. Alors que dans la société rurale, les activités matérielles sont envisagées par les acteurs à partir de la famille élargie, dans la société capitaliste, les activités salariées soutenues par la sécurité sociale et ouvrant droit au 1% patronal bouleversent la vie familiale, à travers les allocations familiales et le schéma familial qui les accompagne (famille d'ouvrier qualifié de

deux enfants). La dimension algérienne fait écho aux débats, dans les propos de Brunhes sur la retraite et son accapatement par les caïds à la p. 3066.

1. La signification de la Sécurité sociale

1.1. La référence à l'activité rémunératrice

1.1.1. « Une organisation économique qui fournisse à tous les hommes et les femmes en état de travailler une activité rémunératrice. Vous trouverez ici l'explication du lien étroit établi par les promoteurs du plan britannique entre la sécurité sociale et le plein emploi. »

1.1.2. « Ressources suffisantes pour satisfaire à leurs besoins personnels et pour couvrir leurs charges familiales.

Ainsi s'inscrivent dans le cadre de la sécurité sociale largement tendu, toute la politique des salaires et le problème des prestations familiales. » → face à l'arbitraire patronal

Lien avec le discours sur la remise en ordre des salaires.

1.1.3. soins et prévention de la maladie et de l'invalidité, hygiène et sécurité du travail, prévention et réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles

1.1.4. Ouverture au chômage, « revenu de remplacement »

Remarque, le député du RDSR évoque le logement, cela renvoie au 1% patronal.

1.1.5. « Quelle que soit la cause de l'interruption du travail, la sécurité sociale suppose qu'il est paré aux conséquences de cette interruption par l'attribution d'un revenu de remplacement. »

1.2. L'unité fondamentale de la Sécurité sociale

un mouvement international, pays anglosaxons et Europe occidentale et orientale

Remarque, la loi sur l'assurance de 1911 en Grande Bretagne

Et le Social Security Act de 1935 aux États-Unis

une dynamique historique, avec, en France, des législations sur les accidents du travail, les allocations familiales et les assurances sociales.

Avec le besoin d'une unité pour aménager une redistribution partielle des revenus (par rapport aux régimes antérieurs reposant sur la capitalisation, voir arrêt du Conseil d'État), unité financière qui repose sur une base technique.

Unité sur le plan social, « sauvegarder le capital humain du pays par la prévention de la maladie et de l'invalidité, permettre à tous les individus de développer au maximum leurs moyens propres. »

« Une organisation d'ensemble prend en charge chaque famille pour la garantir contre les menaces pesant sur sa sécurité. » → la sécurité sociale comme sécurisation de la famille, remarque : une institution de la famille par la Sécurité sociale (Rémi Lenoir) ?

2. La caisse unique

2.1. Critique de la multiplicité des caisses

multiplicité des caisses, avec centralisation dans les chefs-lieux des départements (référence aux « caisses départementales » ?)

caisse unique, avec une diffusion permettant d'arriver à une proximité avec les assurés

« création d'institutions vivantes dans lesquelles les assurés auront le sentiment de se

trouver chez eux et animés d'un large esprit social » (remarque : la « street bureaucracy » et la sociologie au guichet de Weiler).

2.2. La mutualité

« Demain, comme hier et comme aujourd'hui, c'est à la mutualité qu'il incombera d'ouvrir des réalisations nouvelles qui marqueront les étapes de la route vers le progrès social. »

2.3. La question du totalitarisme potentiel résultant de la caisse unique

La centralisation se retrouve en Tchécoslovaquie (remarque : on est avant le « coup de Prague » en 1948)

En revanche, en Grande-Bretagne les médecins anglais sont « embrigadés dans un service national de santé »

Alors qu' « en France, au contraire, l'intervention de l'État est réduite au strict minimum ; elle se limite au contrôle financier. » (remarque : mais ce contrôle ouvre la voie à la LFSS et à l'ONDAM dans le domaine de l'assurance maladie, depuis la loi Juppé de janvier 1996).

3. La gestion des caisses par les intéressés eux-mêmes

3.1. Cela permet de sortir du paternalisme, par la gestion patronale des allocations familiales et par les compagnies commerciales qui fournissent les assurances contre les accidents du travail.

3.2. Les limites de mutuelles se comportant comme des sociétés anonymes, laissant une place marginale à l'assemblée des actionnaires.

3.3. La répartition des sièges organisée par l'ordonnance du 4 octobre 1945, avec des experts nommés par le gvt et des représentants désignés par les OS en fonction de leur représentativité établie par les inspecteurs divisionnaires du travail. Cela avait été porté par Georges Buisson, un syndicaliste de l'ACP.

3.4. L'organisation des élections, en laissant ouvertes les discussions parlementaires.

4. La généralisation de la sécurité sociale

4.1. La généralisation par extension à de nouveaux risques

Croizat revient sur le chômage. On peut évoquer aussi la couverture du risque dépendance, envisagée par Pierre Laroque dans les années 1960 avant que cela ne soit pris en charge par les services d'action sociale des départements.

On peut parler enfin du logement, mentionné par Pierre Chevallier le député du RDSR : « On nous parle d'organisation administrative, alors qu'il faudrait dresser un plan d'action constructive. Cette action constructive embrasse une infinité de domaines, à commencer par la question du logement, problème dont l'acuité n'est pas due uniquement comme on pourrait le croire, aux malheurs récents qui ont ravagé notre territoire, mais bien aussi à une politique inconséquente et démagogique des loyers et de la construction » (p. 3071) Cela évoque la création du 1% patronal, la loi du 11 juillet 1953 *portant redressement économique et financier* qui pose le principe d'une participation des employeurs à la construction de logement (article 7).

4.2. Les cadres et la sécurité sociale

Sur immatriculation/affiliation

« On a fait croire aux travailleurs des cadres que leur immatriculation, conformément à la loi, aux caisses d'assurances sociales, à compter du 1^{er} juillet 1946, devait avoir pour conséquence de leur faire perdre les avantages que leur valait parfois leur affiliation à des institutions particulières de retraite et de prévoyance. » → sortir de l'affiliation (adhésion volontaire) à la Castel, pour aller vers l'immatriculation.

Sur l'effort d'intégration des cadres

Cela fait écho aux interventions des députés radical, parti républicain de la liberté et MRP, avec une première réaction de Croizat sur les cadres.

Les cadres et ingénieurs ont été écartés des assurances sociales, mais en arrivant à des résultats dans les conventions de branche en 1936, comme par exemple dans la convention des cadres et ingénieurs de la métallurgie parisienne.

Une ouverture aux cadres, sans délai d'immatriculation et de cotisation

Et « en laissant, bien entendu, à chaque branche d'activité, à chaque entreprise, la possibilité en toute liberté, de donner à son personnel des avantages complémentaires et les régimes dont se prévalent aujourd'hui les cadres ne sont à aucun titre des régimes législatifs ou réglementaires. » → ne pas écarter les cadres du régime général, en transformant les régimes particuliers en régimes complémentaires.

Conférence nationale sur l'initiative des syndicats représentatifs des cadres, pour arriver à un régime complémentaire. Préfiguration du régime AGIRC (association générale des institutions de retraite des cadres qui fédère 18 caisses), créé le 14 mars 1947. Ce régime se fonde sur les arrêtés de classification Parodi-Croizat, pour les ETAMI et cadres.