

---

## La Sécurité sociale a 80 ans

Josiane DRAGONI et le chantier Histoire de l'IR.FSU

---



De gauche à droite : Ambroise Croizat, Pierre Laroque

Le 15 mars 1944, le Conseil National de la Résistance acte dans son programme « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État ». Créée par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945, la Sécurité Sociale (SS) constitue l'un des piliers de l'État social aux côtés des services publics, du droit du travail et du statut de la fonction publique.

## La création de la Sécurité sociale

- 4 et 19 octobre 1945 : [ordonnances](#) créant la SS à vocation universelle (gestion par les organisations syndicales, financement par des cotisations employeurs et salariés, une seule caisse : maladie, vieillesse, accident du travail, allocations familiales).
  - 21 octobre 1945 - La gauche majoritaire à l'Assemblée Constituante (Le PCF devient le premier parti.).
  - 22 mai 1946 - Loi généralisant le régime unique de SS (jamais appliqué).
  - 1er juillet 1946 - Le « régime général » à vocation universelle de la SS remplace les assurances sociales.
  - Fin août 1946 - 123 caisses primaires et 113 caisses des CAF ont été mises en place.
  - 19 octobre 1946 - *Statut de la fonction publique*, les fonctionnaires sont intégrés à la SS (*décret 31 décembre 1946*).
  - 27 octobre 1946 - [Préambule de la Constitution](#)
  - 1947 - Trois lois organisent la Sécurité sociale : organisation administrative, élections aux conseils d'administration des caisses de SS, composés à 75% de représentants des salariés (50% pour celles d'allocations familiales), *régime de sécurité sociale des fonctionnaires*.
  - Loi du 19 mars 1947 et loi dite Morice du 9 avril 1947 : *les mutuelles de fonctionnaires obtiennent la gestion de la SS partie maladie. Création de la MGEN en 1946.*
  - 1967 : Ordonnances Jeanneney (gestion paritaire des caisses, suppression de l'élection, séparation des risques et des caisses.)
  - 1996 : Étatisation de la SS – Juppé.
- Dès 1947, les « partenaires sociaux » instaurent le « paritarisme », en dehors de la SS.
- 1947 : AGIRC - Retraites complémentaires du privé pour les cadres.
  - 1961 : ARCCO - Retraites complémentaires pour les ouvriers.
  - 1958 : UNEDIC- Assurance chômage.

## Sécurité sociale : le tournant mondial des années 1930-1945

[L'Organisation internationale du Travail](#) (OIT), fondée en 1919, organise, en son sein, travail et échanges internationaux sur la protection sociale, conformément à sa [constitution](#), « une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». Dès 1925, l'OIT appelle à « la généralisation d'un système d'assurances ». Face à la crise économique de 1929, le processus s'accélère.

Aux USA, Roosevelt fait adopter un programme économique et social keynésien, le New Deal, dont la [Social security](#) en 1935. En 1941, Roosevelt et Churchill se prononcent pour le « progrès économique et la Sécurité sociale » dans la [Charte de l'Atlantique](#).

Le [rapport Beveridge](#) (1942, Royaume-Uni) joue un rôle catalyseur en faveur des assurances sociales. En mai 1944, la [26e conférence de l'OIT à Philadelphie](#) proclame « le travail n'est pas une marchandise » et se prononce pour « l'extension de la sécurité sociale et des soins médicaux pour tous ».

## Quelles particularités de la France dans ce nouveau contexte ?

En France, les principes de la solidarité et de « secours publics » ont été adoptés dès la [Déclaration des droits de 1793](#) (article 21), mais ils ne seront pas appliqués. Au XIXe siècle, c'est ainsi la [mutualité](#) qui se développe sans que l'État prenne en charge les questions de protection sociale.

Si la retraite des fonctionnaires voit le jour en 1853, ce n'est qu'en 1898 avec la loi sur les accidents du travail qu'apparaît le premier droit social. Léon Bourgeois venait de publier [Solidarité](#) (1896). Tentative d'alternative au libéralisme et au

socialisme, le solidarisme de la IIIe République radicale sert de support philosophique à la protection sociale, dont la SS de 1945 est l'héritière. Il s'agit d'assurer aux non-propriétaires qui ne possèdent que leurs forces de travail une « [propriété sociale](#) », à savoir des droits sociaux attachés à leur contrat de travail. C'est la naissance du droit du travail. C'est également sous la IIIe République que la doctrine des services publics voit le jour ([Leon Duguit](#)).

Une [loi sur les retraites](#) est votée en 1910, celle sur les Assurances Sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès) en 1928-1930, mais elles ne concernent que les salariés de l'industrie et du commerce. Si la [CGT](#) en 1910, puis la [CGTU](#) s'y opposent, refusant la cotisation et la capitalisation ainsi que la gestion des caisses par les mutuelles, la CGT confédérée y est favorable. Exclue de ces lois, les fonctionnaires s'organisent au sein de mutuelles. En 1946, dans un nouveau contexte, la MGEN, en sera l'aboutissement.

## **France 1943-1947 : un rapport de forces inédit**

---

Le 15 mars 1944, le Conseil National de la Résistance (CNR) adopte à l'unanimité son programme, Les [Jours Heureux](#), avec un plan d'actions pour assurer la victoire et les « *mesures à appliquer dès la Libération* » afin de reconstruire le pays. Le « *plan complet de sécurité sociale* » s'inscrit dans l'objectif d'instaurer une « *véritable démocratie économique et sociale* », articulé avec « *l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie* » (notamment par les nationalisations), les droits sociaux et l'accès à l'instruction et à la culture pour tous. Outre les mouvements de résistance et les partis politiques, le CNR comprenait deux syndicalistes, [Louis Sallant](#) (CGT réunifiée – confédéré) et [Gaston Tessier](#) (CFTC).

La CGT réunifiée en 1943 compte à la Libération 4 à 5 millions d'adhérents, alors que le patronat et les forces conservatrices sont très affaiblies, suite à leurs choix, « *plutôt Hitler que le Front populaire* » puis Vichy et la collaboration.

Au sein de la CGT, les ex-unitaires de la CGTU sont devenus majoritaires, ce qui n'est pas le cas dans la fonction publique notamment dans

l'enseignement. La Fédération Générale des Fonctionnaires (FGF) se transforme lors de son congrès en 1946 en UGFF, Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires, et la Fédération Générale de l'Enseignement (FGE-CGT) devient en 1946 la FEN-CGT (Fédération de l'Éducation Nationale). [Adrien Lavergne](#) (confédéré), [Paul Delanoue](#) (unitaire) et [Marcel Valière](#) (École Émancipée) y représentent les trois tendances alors existantes.

## **La Sécurité Sociale : un parcours fulgurant dans un pays à reconstruire**

---

La rencontre entre le mouvement ouvrier et la haute fonction publique modernisatrice a été décisive. [Pierre Laroque](#), haut fonctionnaire et résistant, est nommé dès fin août 1944 directeur général des Assurances sociales et de la Mutualité par le ministre du Travail et de la SS. Alexandre Parodi, est chargé de la conception du plan de la SS. En juin 1945, la réforme est prête. [Ambroise Croizat](#), membre de l'Assemblée Provisoire Consultative, ministre du Travail (nov. 1945 - 4 mai 1947), communiste, issu de la fédération de la Métallurgie CGT, joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre notamment législative de la SS. Il a su allier souplesse vis-à-vis des régimes spéciaux, de la mutualité et des fonctionnaires, mais aussi rompre avec les positions antérieures de la CGTU ou du PCF, qui refusaient la cotisation ouvrière et le syndicalisme de service.

Les deux ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 établissent une Sécurité sociale à vocation universelle (comme Beveridge), mais où la gestion est assurée par les organisations syndicales, le financement par des cotisations proportionnelles (employeurs et salariés) qui assurent un revenu de remplacement, selon les principes du système bismarckien. Mais c'est l'État qui fixe le niveau des cotisations sociales et celui des prestations versées aux assurés.

La SS rassemble en une seule caisse les risques maladie, vieillesse, accident du travail et famille, jusqu'alors séparés. Le 1er juillet 1946, le « régime général » à vocation universelle de la SS remplace les assurances sociales. Le principe de l'intégration des fonctionnaires est acquis (statut de la fonction publique et décret 31 décembre

1946). Régime général ou régime spécial ? Afin d'intégrer les fonctionnaires au régime général, Ambroise Croizat ouvre la possibilité aux mutualités de fonctionnaires de gérer la part SS ([Loi Morice](#), 1947 – ce qui sera le choix de la MGEN). Alors que la mutualité perd son rôle de gestionnaire des caisses, les sociétés mutualistes aux missions nouvelles (prévention des risques et leur réparation) se transforment en assurances complémentaires, remboursant le ticket modérateur fixé alors à 20% (maladie).

## **La Sécurité sociale au fondement de la démocratie sociale et son avenir**

La mutualisation des ressources grâce aux cotisations sociales a permis d'expérimenter l'efficacité de la solidarité, la SS réalisant la mise en pratique du vieil adage « De chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins ». Non seulement la protection sociale gère un budget conséquent échappant aux lois du marché et aux assurances privées, mais la démocratie sociale accomplit en 1945-1946 un progrès considérable. Ce sont en effet désormais les représentants des salariés, élus, qui gèrent les caisses et composent 75% des administrateurs, alors que le patronat est réduit à 25%. Aux premières élections en 1947, la CGT obtient 60% des voix, la CFTC 26%, et la mutualité 9%.

Les attaques contre la SS se sont multipliées dès sa création, s'accroissant dès lors que le rapport de forces issu de la Résistance s'effrite lors du tournant de la guerre froide en 1947, dont la scission de la CGT, avec d'une part la création de Force Ouvrière en 1947 et, d'autre part, celle de la FEN en 1948, n'est que l'un des symptômes.

Notons que la FEN-CGT ayant fait le choix de l'autonomie tout en demeurant unitaire s'est employée à constituer une forme de syndicalisme à bases multiples (MGEN, MAIF, Casden-Banque Populaire, Camif, MRI-FEN...).

En 1967, De Gaulle opère trois modifications majeures de la SS : la suppression des élections, l'instauration du paritarisme redonnant ainsi au patronat un rôle central, la séparation des risques et des caisses. En 1996, le plan Juppé instaure le [Projet de loi de Finances de la Sécurité sociale](#), étatisant la SS.

Pourtant, la SS, l'un des piliers de l'État social, résiste. Elle demeure [soutenue par l'opinion publique](#). Ses points d'appui sont solides. Ses principes sont énoncés dans le Préambule de la Constitution de 1946 qui fait partie du [bloc de constitutionnalité](#), et l'article 1 de la Constitution proclame que la France est « une République [...] démocratique et sociale ».

## **Pour aller plus loin...**

Claire ANDRIEU (dir.), *Le Conseil National de la Résistance, un programme fondateur*, Gallimard, 2025.

Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, 1995.

Michel DREYFUS, *Une histoire d'être ensemble : la MGEN, 1946-2006*, Jacob-Duvernet, 2001.

[Michel DREYFUS, « Confédérés, assurances sociales et Sécurité sociale : retour sur une histoire mythifiée », Cahiers d'histoire, n°144-2019.](#)

Michel MARGAIRAZ, « *La Guerre-monde, matrice du Welfare State ?* », in Alya AGLAN et Robert FRANK (dir.), *1937-1947 : la guerre-monde, T2*, Gallimard, 2015.

[Léo ROSSELL, « Le rôle des organisations ouvrières dans la fabrique du régime général de la sécurité sociale à la Libération », Histoire@Politique, n°55, 2025.](#)

Alain SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010.

[Bruno VALAT, Le choix de la Sécurité sociale](#), in Collectif, *Se protéger, être protégé, une histoire des assurances sociales en France*, PUR, 2006.