



# SÉMINAIRE ANNUEL

## LE GAULLISME ET LA PROTECTION SOCIALE : RÉFLEXION SUR UN MODÈLE FRANÇAIS

### COMPTE RENDU DE LA PREMIÈRE SÉANCE (5 OCTOBRE 2015)

#### « LES FONDEMENTS GAULLISTES DE LA PROTECTION SOCIALE »

- **HERVÉ GAYMARD**, ancien Ministre, député de la Savoie, président du Conseil départemental de la Savoie, membre de la Convention de la Fondation Charles de Gaulle ;
- **FRÉDÉRIC TRISTRAM**, maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, membre du Conseil scientifique de la Fondation Charles de Gaulle.

---

*La première séance du séminaire est l'occasion de dresser un large panorama de notre système de protection sociale et de préciser le rôle joué par les gaullistes dans son élaboration.*

**HERVÉ GAYMARD** souligne d'abord combien ce rôle fut essentiel et se manifeste à chaque étape de l'action du général de Gaulle et de ses successeurs. Dès la guerre, De Gaulle fait de la protection sociale une des bases de la reconstruction du pays. C'est le message qu'il adresse lors de son discours d'Oxford du 25 novembre 1941. Un lien est donc très tôt établi entre la démocratie politique, l'indépendance nationale et l'État social. Les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 qui créent la Sécurité sociale portent ainsi la marque du gaullisme. Elles sont préparées par un ministre, Alexandre Parodi, qui est le premier à porter le titre de ministre du Travail et de la Protection sociale et prises par le gouvernement provisoire dirigé par le général de Gaulle.

Le retour au pouvoir du Général en 1958 est l'occasion d'une nouvelle étape. Celle-ci se manifeste notamment dans le secteur de la santé et va permettre un bien meilleur accès aux soins et

un développement de la santé publique (en 1945, l'essentiel des prestations versées par l'assurance maladie consiste en des indemnités journalières et non des remboursements de soins). Les CHU sont ainsi créés par une ordonnance du 30 décembre 1958 due à Michel Debré, et cette modernisation du secteur hospitalier est parachevée par la loi Boulin du 31 décembre 1970.

L'autre axe du développement de la Sécurité sociale dans les années 1960 est la généralisation, qui franchit alors un cap décisif. Les professions qui étaient restées à l'écart des réformes de 1945 y sont intégrées : la loi du 25 janvier 1961 crée l'assurance maladie, maternité et invalidité pour les exploitants agricoles et la loi du 12 juillet 1966 l'assurance maladie maternité des non-salariés non agricoles. C'est ainsi qu'en 1969, 98% de la population bénéficie de l'assurance maladie contre seulement 53% en 1945.

Cette œuvre est poursuivie après le départ du général de Gaulle. Hervé Gaymard donne pour exemple l'action continue menée par Jacques Chirac en faveur des personnes handicapées, chaque grande étape de sa vie politique étant marquée par l'adoption d'une nouvelle loi : c'est ainsi que cette recherche d'un haut niveau de protection sociale fait partie intégrante de l'identité politique du gaullisme. Certes, celui-ci n'en a pas l'exclusivité, mais il a souvent – à commencer par l'épisode de 1945 – déclenché un mouvement qui sera poursuivi par d'autres (on pense notamment à l'action du ministre communiste Ambroise Croizat, qui complète les ordonnances d'octobre 1945).

Encore faut-il interroger les spécificités du gaullisme social. Hervé Gaymard trace deux pistes qui sont autant d'éléments d'une morale de l'action. La première est celle de l'équilibre financier, indispensable au maintien d'un haut niveau de protection : c'est lui qui explique notamment l'adoption des ordonnances de 1967 qui instaurent le paritarisme et séparent clairement la gestion des différents risques. La seconde exigence est celle de l'adaptabilité, notre système devant accompagner les évolutions aussi bien de la société que du mode de gestion de l'État. C'est le cas des réformes menées par Alain Juppé en 1995 qui ont redessiné de façon pérenne l'organisation de la protection sociale : vote par le Parlement de la loi de financement de la Sécurité sociale ; définition annuelle d'un objectif d'évolution des dépenses (ONDAM) ; création des agences régionales de santé.

**FRÉDÉRIC TRISTRAM** souhaite revenir sur le moment 1945 qui fut à la fois une avancée et un compromis social, le gaullisme étant un des facteurs explicatifs fondamentaux de ce double mouvement.

L'avancée de 1945 s'inscrit d'abord dans un contexte national et international particulièrement favorable. National puisque le programme du Conseil national de la Résistance du 15 mars 1944 fait figurer parmi ses priorités « 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 ». International, autour des trois pôles que sont l'Amérique rooseveltienne (le premier *Social Security Act* date de 1935), le Royaume-Uni de Beveridge et le Bureau International du Travail replié de Suisse à Montréal pour bien signifier, au cœur de la guerre, le lien étroit existant entre le régime démocratique et la protection sociale. Cet ensemble d'influences se cristallise dans l'entourage du ministre gaulliste Alexandre Parodi et inspire l'un des principaux rédacteurs des ordonnances définissant le système français, le directeur des Assurances sociales Pierre Laroque. Pour ces réformateurs, la Sécurité sociale suppose de dépasser la division traditionnelle entre les logiques d'assurance et d'assistance au profit d'une protection globale, qui serait à la fois un approfondissement et une intégration de ces deux notions. Elle suppose également la démocratie sociale, c'est-à-dire la participation personnelle et collective des assurés dans la gestion de la nouvelle institution.

Pourtant, le schéma finalement retenu par les ordonnances et les lois qui les prolongent ne ressemblent pas à cette architecture idéale. D'abord parce que la Sécurité sociale ne naît pas de rien mais prolonge un système d'assurances sociales issu pour l'essentiel de l'entre-deux-guerres (loi de 1928-1930 pour la maladie et la vieillesse, décret-loi de 1938 pour la famille). Les réformes intervenues en 1945 se contentent d'augmenter les prestations, de supprimer le plafond qui excluait les salariés les plus aisés du système, d'unifier les différentes caisses et de rompre avec le principe de liberté d'affiliation. Cette remise en ordre administrative s'accompagne d'une promesse de généralisation qui ne sera mise en œuvre que progressivement et dans un cadre qui sera loin d'être unitaire. Surtout, les ordonnances de 1945 sont le fruit d'une série de compromis avec des organisations ou forces sociales très réservés vis-à-vis de la nouvelle institution. Parmi celles-ci, on peut citer les mutuelles que l'extension de la Sécurité sociale et son unification priveraient de leurs missions traditionnelles, le monde de la médecine privée, soucieux de préserver un mode d'exercice libéral défini dès la fin des années 1920 (« Charte de la médecine libérale » de 1927), ou encore les bénéficiaires de régimes spéciaux, mineurs et cheminots par exemple. Le gouvernement du général de Gaulle a donc joué un rôle important dans la définition des équilibres sociaux et institutionnels sans lesquels la Sécurité sociale n'aurait pas vu le jour. Au-delà du moment 1945 se manifeste un certain nombre de tropismes (attachement à l'équilibre financier, intérêt particulier pour la branche famille, paritarisme) qui structureront l'action du pouvoir gaulliste après 1958.

---

### Une discussion s'engage à la suite des interventions.

**Jacques Godfrain**, président de la Fondation Charles de Gaulle, souligne l'importance du message social du gaullisme, qui trouve sa pleine expression dans notion de participation, mais comporte de nombreuses autres déclinaisons.

**Jean-Claude Mallet**, président du CRAPS, remarque qu'en 1945, les questions de financement ont été relativement secondaires dans la construction de la Sécurité sociale et que ce thème ne commence à devenir prégnant qu'à partir des années 1970, avec le faiblissement de la croissance de nos économies.

**Michel Margairaz**, professeur à l'Université Paris I, modère l'attraction qu'a pu jouer le modèle beveridgien sur les réformateurs français. Dès 1944, dans le cadre de conférence de Philadelphie, Adrien Tixier note que le système assistantiel britannique, d'inspiration libérale, est bien adapté à un pays disposant d'un niveau de développement élevé mais est difficilement transposable sur le continent où des conditions de vie plus difficiles nécessitent un système plus englobant. Michel Margairaz souligne par ailleurs que la gauche politique et syndicale a dû elle aussi faire des concessions importantes, une partie de la CGT étant traditionnellement réservée vis-à-vis des assurances sociales et de leur financement par cotisations.

**Hervé Chapron**, ancien directeur général adjoint de Pôle Emploi, s'interroge sur la création de l'UNEDIC en 1958 alors que la France ne connaît pas de chômage réel. Il souligne la logique purement assurantielle de l'organisme et sa gestion strictement paritaire.