

Pierre Laroque et la Sécurité sociale

Ce texte est issu de l'exposé fait par Bruno Valat lors de l'assemblée générale du Comité d'histoire de la Sécurité sociale en Midi-Pyrénées, le 26 avril 2001.

Récemment disparu, Pierre Laroque (1907-1997) passe couramment pour le "père" du régime général de la Sécurité sociale, né en 1945-1946 des aspirations qui accompagnèrent la libération de la France. C'est en effet à ce haut-fonctionnaire, issu du Conseil d'État, que le gouvernement provisoire dirigé par le général De Gaulle confia la tâche de préparer, à la tête de l'Administration, la réalisation d'un plan de Sécurité sociale qui pût répondre au souhait formulé avec d'autres par le Conseil national de la Résistance au mois de mars 1944.

Par son action comme par son charisme, Pierre Laroque allait marquer de son empreinte l'histoire de la Sécurité sociale française. Cet homme, venu aux préoccupations sociales dans les années trente, allait en effet se révéler un exceptionnel maître d'œuvre, au point de susciter, sans l'avoir cherché, une sorte d'identification rétrospective entre sa personne et le plan fondateur de 1945. D'où la double interrogation suivante : quelle est la part exacte des choix de Pierre Laroque dans la création du régime général ? Plus de cinquante ans après, la Sécurité sociale à la française répond-elle encore à l'idée que s'en faisait son "fondateur" ? C'est à tenter de répondre à ces questions que l'exposé qui suit va s'employer. Je m'appuierai pour cela sur les études historiques disponibles, sur mes propres recherches¹ et, bien sûr, sur les témoignages de Pierre Laroque lui-même, notamment ses mémoires, disponibles en librairie².

Pour replacer les choix effectués dans leur contexte historique, il convient de rappeler sommairement quel fut le parcours de Pierre Laroque jusqu'en 1945. Cela permet de mieux comprendre son rôle dans la création de la Sécurité sociale, préalable indispensable pour juger de la postérité de son ambition.

SOMMAIRE

Qui était Pierre Laroque ? p. 2

Le rôle de Pierre Laroque
dans la naissance
de la Sécurité sociale p. 5

Que reste-t-il de l'œuvre
de Pierre Laroque
aujourd'hui ? p. 9

¹ B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) : l'État, l'institution et la santé*, Paris, 2001, Economica.

² P. Laroque, *Au service de l'Homme et du Droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, 1993, Comité d'histoire de la Sécurité sociale-Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

Qui était Pierre Laroque ?

La question se justifie, au delà de la simple curiosité, légitime, car il est important de connaître la formation et l'expérience antérieure de l'homme pour mieux comprendre le sens de son action et ses motivations au moment de la création de la Sécurité sociale en 1945.

Origines et formation

Pierre Laroque est né à Paris le 2 novembre 1907 dans un milieu bourgeois et cosmopolite. Il est l'aîné d'une fratrie de cinq enfants³. Du côté paternel, le jeune homme hérite d'une tradition juridique et de service de l'État : son père, originaire d'une vieille famille juive de Carpentras devenue française à la fin du XVIII^e siècle lors de l'abandon du Comtat venaisien par le Pape, était substitut du Procureur de la République à Corbeil. Un des oncles de son père, Édouard Milhaud, fut sénateur de Lyon et ministre. D'abord avocat, le père de Laroque entra au cabinet du ministre des Affaires étrangères, Théophile Delcassé, avant de pas-

ser dans la magistrature. Substitut d'abord à Foix, il finit sa carrière comme président de la chambre des requêtes à la Cour de cassation. Nous sommes donc en présence d'une famille vouée à la magistrature, ce que le fils Laroque devait continuer.

Du côté maternel, par contre, Pierre Laroque appartient à une grande bourgeoisie cosmopolite, assez haute en couleur. Sa mère était née en Angleterre d'un père d'origine italienne, appartenant à une famille de Toscane ayant compté des évêques et un général des Jésuites. Son grand-père maternel était anglais et termina sa carrière comme gouverneur des Îles Fidji. Sa grand-mère, pour sa part, descendait d'une famille de financiers italiens de Livourne et possédait une fortune considérable. Rien ne prédisposait donc le jeune Laroque, par ses ascendances familiales, à s'intéresser aux relations sociales ou au sort de la classe ouvrière et encore moins à une Sécurité sociale qui n'existait pas encore.

Le jeune homme reçoit une éducation soignée, en accord avec le milieu familial et le cursus honorum de l'époque : après des études initiales au lycée Janson de Sailly, il fréquente la faculté de droit de Paris et l'École libre des sciences politiques, qui est alors la voie royale pour accéder à un certain nombre de responsabilités importantes, aussi bien dans les milieux économiques qu'administratifs ou même politiques. Il s'y montre un brillant étudiant. Ayant choisi l'Administration, il intègre en 1930 le Conseil d'État, qui est à la fois le tribunal suprême en matière de contentieux administratif et un conseil juridique du gouvernement.

De son milieu familial comme de la formation reçue, Pierre Laroque conservera toujours une vision marquée par l'influence du droit et un humanisme un peu abstrait, caractéristique de l'enseignement dispensé aux enfants des familles bourgeoises dans les facultés de la III^e République⁴. De fait, jusqu'à son entrée au Conseil d'État, il avait vécu dans un milieu très protégé, sans contact ou presque avec le monde extérieur. Comme il le dit lui-même

Pierre Laroque



³ P Laroque, *Au service de l'Homme et du Droit*, op. cit., p. 65 sq.

⁴ Voir ses *Réflexions préliminaires* dans *Au service de l'Homme et du Droit...*, op. cit., p. 15-61.

dans ses mémoires, Laroque était, en sortant du lycée, "un fort en thème, une bête à concours. De la vie, j'avais tout à apprendre⁵." Les années trente vont être l'occasion pour lui d'acquérir une certaine maturité en s'initiant à la réalité sociale et aux problèmes de son temps.

Premières expériences

À cette époque comme aujourd'hui, les membres du Conseil d'État sont fréquemment appelés à remplir des missions extérieures dans des commissions créées par le gouvernement et dans des organismes publics ou semi-publics. Ce fut le cas pour Pierre Laroque, comme il le rappelle dans ses mémoires : "Le hasard voulut que la première mission qui me fut donnée, fut, dès le printemps de 1930, celle de rapporteur d'une commission créée au ministère du Travail, chargée, dans la mise en œuvre de la loi récente sur les Assurances sociales, d'élaborer des modèles de convention à conclure entre les caisses et les syndicats de médecins. [...] Ce fut mon premier contact non seulement avec les Assurances sociales, mais encore avec les problèmes sociaux⁶." Ce premier contact allait être suivi de beaucoup d'autres.

Peu de temps après, en effet, il entre au ministère du Travail comme chargé de mission puis comme chef de cabinet du ministre, Adolphe Landry, avec pour tâche de suivre les problèmes soulevés par l'application de la loi des Assurances sociales, qui venait d'entrer en vigueur⁷. Nous sommes au début de 1931, Pierre Laroque a alors 23 ans. Au cours de la décennie, il sera successivement rapporteur au Conseil supérieur des Assurances sociales, où il proposa une importante réforme de l'assurance-invalidité, membre d'une commission du Bureau international du Travail chargée d'étudier les conséquences de la crise sur la santé des travailleurs, rapporteur au Conseil national économique de plusieurs questions liées aux conventions collectives, enfin, pendant le Front populaire, arbitre dans plusieurs conflits du travail puis commissaire du gouvernement à la Cour supérieure d'arbitrage en 1938 et 1939⁸.

Toutes ces expériences vont profondément modifier sa vision du monde. Pendant cette

période, en effet, il voit fonctionner l'État de l'intérieur, non pas seulement comme observateur, mais aussi comme acteur. Il s'ouvre également à de nouvelles réalités sociales. Évoquant l'épisode de 1930, il note ainsi : "Ce fut la première occasion pour moi de rencontrer des militants des milieux patronaux et ouvriers et des professions médicales et de fréquenter ainsi des milieux qui m'avaient été jusqu'alors tout à fait étrangers⁹." Enfin, il est confronté, dans toutes ces activités, au problème de la crise multiforme qui touche le pays durant les années trente : crise économique et sociale, qui le sensibilise à la dureté de la condition ouvrière et au rôle des organisations syndicales ; crise politique, la démocratie parlementaire étant ébranlée par son incapacité à apporter une réponse aux défis qui lui sont lancés, crise administrative enfin, l'État devant se réformer pour faire face à de nouvelles responsabilités.

Pierre Laroque appartient ainsi à cette génération marquée par la crise. Son éducation politique et sociale s'est réalisée dans ce contexte troublé et il en a été profondément marqué. Évoquant ses préoccupations au terme des années trente, il écrit : "C'est le souci de la justice entre les hommes, et cela au sens le plus large, non seulement sous l'angle juridique mais aussi et surtout au sens éthique, le refus de toute injustice quelle qu'elle soit, dans la volonté d'une justice sociale, d'une égalité des chances par exemple. C'est [aussi] le souci de l'État, responsable des intérêts collectifs du pays et de la population, et devant à la fois assurer la priorité des intérêts collectifs sur les intérêts individuels et la protection des intérêts individuels contre les injustices pouvant résulter des interventions collectives¹⁰." Gardons nous de l'illusion rétrospective. Toutefois, le fonctionnaire réformateur semble se profiler dans ces quelques lignes qui renvoient comme en écho au rôle de Pierre Laroque après guerre.

La guerre, Vichy, la Résistance

Lorsque la guerre éclate, justement, Laroque est mobilisé dans un service d'intendance où il s'occupe d'importation de laine pour la fabrication des uniformes. Au moment de

⁵ *Ibid.*, p. 71.

⁶ *Ibid.*, p. 95.

⁷ *Ibid.*, p. 98 sq.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 95.

¹⁰ *Ibid.*, p. 114.

l'invasion, son service se replie d'ailleurs quelques semaines à Mazamet, centre du délainage. Peu de temps après, il est contacté par une connaissance qui lui propose de rentrer au cabinet du nouveau ministre du Travail, René Belin, ancien syndicaliste CGT, à Vichy. A la demande de ce dernier, il rédige un projet de loi créant des comités d'organisation, destinés à contrôler le fonctionnement des marchés industriels, mais qui sera remanié et, selon les mots de Laroque, dénaturé, à la demande des chefs les plus favorables à la collaboration avec l'occupant allemand.

C'est alors que, touché par le statut des juifs d'octobre 1940 – bien qu'il ne soit pas lui-même juif – il doit quitter le cabinet et même le Conseil d'État. "J'eus le sentiment de voir la terre se dérober sous mes pieds", écrit-il à propos de cet épisode¹¹. Commence alors une nouvelle période de sa vie. Avant d'aborder celle-ci, et pour éviter tout contresens, il convient toutefois de s'interroger brièvement sur les raisons de la collaboration de Pierre Laroque aux premiers mois du gouvernement de Vichy.

Faut-il y voir une adhésion à l'idéologie du nouveau régime ? Sûrement pas. D'une part, Laroque indique clairement dans ses mémoires qu'il fut révolté par la décision des autorités, au moment de la débâcle, de ne pas poursuivre la guerre en Afrique du Nord et, s'il n'a pas, comme beaucoup, entendu l'appel du 18 juin, du moins y vit-il, dès qu'il en eut connaissance, un "signe d'espoir". Il envisagea même un instant de rejoindre Londres mais y renonça, ne sachant comment y parvenir et hésitant à quitter le Conseil d'État¹².

D'autre part, il faut garder à l'esprit la chronologie. Au moment où Pierre Laroque décide de rejoindre René Belin, malgré le sabotage de la République en juillet, l'idéologie de la Révolution nationale et de la collaboration n'ont pas encore été vraiment définies... Comme beaucoup de français, la grande majorité à l'époque, Laroque peut encore penser que le maréchal Pétain va tenter de s'opposer, avec les moyens du moment, aux prétentions de l'occupant et préserver le peu de liberté qui reste dans un pays occupé. Dans cette situation de drame national, Pierre Laroque pouvait estimer, comme beaucoup également, que dans ces conditions, il était de son devoir de magistrat comme de citoyen de mettre ses compétences au service du régime. Comme il l'a écrit dans ses mémoires : "Malgré le peu de sympathie que j'éprouvais pour le nouveau gouvernement, je ne crus pas possible de me dérober¹³." Le statut des juifs d'octobre 1940 devait le libérer à la fois de son devoir et de ses illusions.

Ayant gagné Lyon, où il trouve un emploi auprès des industriels de la soie, il côtoie rapidement quelques ténors du refus à l'occupant dans la ville qui est alors la capitale de la Résistance : le socialiste André Philip, Henri Fresnay (le patron de "Combat"), Jean Moulin et Georges Bidaud, Alexandre Parodi enfin, un collègue et ami du Conseil d'État. En avril 1943, Laroque rejoint Londres où il intègre la France libre. Mais il brûle de retrouver la mère-patrie et regagne Paris dès le 25 août 1944. Sa nomination comme directeur général des Assurances sociales intervient peu de temps après, ce qui nous amène à notre deuxième point.

¹¹ *Ibid*, p. 126.

¹² *Ibid*, p. 124.

¹³ *Ibid*, p. 125.

Le rôle de Pierre Laroque dans la naissance de la Sécurité sociale

À la fin du mois de septembre, Alexandre Parodi, qui a été entre temps choisi par le général De Gaulle pour succéder à Jean Moulin comme délégué général du Comité français de libération nationale en France occupée, est nommé ministre du Travail. Parodi propose à Pierre Laroque de prendre la tête de cette direction, service de l'administration centrale qui coiffe les Assurances sociales et de préparer la mise en œuvre d'un plan de Sécurité sociale qui avait été réclamé par le Conseil national de la Résistance. Laroque accepte et il est nommé directeur général le 5 octobre 1944¹⁴. Il prend aussitôt ses fonctions et fait entamer sans attendre les travaux préparatoires nécessaires à la réforme qui sera réalisée pour l'essentiel par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 créant le régime général de la Sécurité sociale.

Les grands traits de la réforme

Il ne s'agit pas ici de détailler le contenu de la réforme car cela n'est pas dans notre propos et nous mènerait trop loin. Du reste, ses grandes lignes sont bien connues puisque le régime général, auquel elle a donné naissance, est encore aujourd'hui le fer de lance de notre protection sociale. Nous reviendrons sur l'évolution de ce dernier dans la troisième partie de l'exposé. Rappelons simplement les principaux changements par rapport à ce qui existait auparavant.

Tout d'abord, une institution unique est créée, en lieu et place de trois autres, jusque là séparées et qui se trouvent désormais réunies : les assurances sociales, prédécesseur direct de la Sécurité sociale, qui assuraient contre les risques liés à la maladie, la maternité, l'invalidité et le décès et payaient une modeste retraite ; les allocations familiales, qui dépendaient de caisses autonomes gérées

par des représentants du patronat ; l'assurance contre les accidents du travail, enfin, qui relevait également de la responsabilité patronale mais était confiée à des compagnies d'assurance privées. En lieu et place de ces divers organismes, la réforme tente d'instituer une caisse unique par circonscription, gérant tous les risques, ce qui doit permettre simplicité et efficacité. Des caisses d'allocations familiales autonomes continueront toutefois d'exister au sein du nouveau régime unifié, pour tenir compte de la spécificité de ces prestations. Les cotisations acquittées par les entreprises, jusque là très variables, sont également unifiées (à l'exception des accidents du travail, toutefois), ce qui permet de rétablir une certaine égalité économique. Enfin, une Caisse nationale de Sécurité sociale, établissement public, coiffe l'ensemble et assure l'unité administrative et financière du régime.

Deuxième point majeur : la direction de ces organes est profondément modifiée. Tout en restant autonomes et distinctes de l'État, les nouvelles caisses de Sécurité sociale sont administrées majoritairement par les représentants des assurés, c'est à dire les syndicats ouvriers et au premier rang la CGT, largement prédominante. Le patronat et la Mutualité, autrefois majoritaires, n'occupent plus désormais qu'une position minoritaire et même marginale pour la seconde. L'Administration, tout en conservant un pouvoir de tutelle, ne devait intervenir que dans des cas limités, notamment si l'équilibre financier du régime était remis en cause par des décisions inconsidérées, ce qui ne devait pas arriver, théoriquement. L'objectif, ici, était de réaliser sur le plan social une entreprise de démocratisation qui marchait de pair avec les réformes réalisées au même moment sur le plan politique – avec l'instauration de la IV^e République – et sur le plan économique – avec les nationalisations et la création des comités d'entreprise par une loi de février 1945. On entendait ainsi donner à la classe ouvrière de nouvelles responsabilités.

¹⁴ *Ibid.*, p. 191.

Enfin, dernier point, sur lequel je passerai rapidement car il faisait l'unanimité, c'est la réforme des prestations, jugée indispensable : l'assurance-maladie est améliorée, ainsi que l'assurance-invalidité ; les allocations familiales sont revalorisées et indexées sur les salaires en août 1946. Enfin, l'assurance-vieillesse, détruite par l'inflation et les décisions du régime de Vichy, est remise sur pied, le choix de la répartition étant définitivement confirmé de préférence à la capitalisation qui avait prévalu dans ce domaine jusqu'en 1941.

Consensus et dissensus

Quelles furent, dans toutes ces décisions, les responsabilités effectives de Pierre Laroque ? Et d'abord, quels étaient exactement ses pouvoirs ? Ils étaient, de fait, assez grands. En tant que directeur général des Assurances sociales, il était sous la tutelle directe d'Alexandre Parodi. On a vu que celui-ci était un ami. De fait, la confiance était totale entre les deux hommes, semble-t-il, et leur collaboration fut sans nuage. Parodi, qui avait dans le contexte de la Libération de très nombreuses et très lourdes tâches à mener, délégua très largement à son directeur le soin de déterminer les principes et leur mise en musique. "Il a fait ce que j'ai voulu" déclara Laroque rétrospectivement. Naturellement, cela ne fut possible que parce que les principales orientations de ce dernier étaient en accord avec les idées dominantes de l'époque et les forces politiques majoritaires du moment, que ce soit au sein du gouvernement, au Conseil national de la Résistance ou encore à l'Assemblée nationale provisoire. Même chose auprès du syndicat dominant, la CGT.

Dans un cas, toutefois, il semble que le gouvernement, et peut-être son chef, le général De Gaulle, soient intervenus personnellement : ce fut pour imposer l'autonomie des futures caisses d'allocations familiales que le directeur des assurances sociales, soutenu par la CGT, souhaitait fusionner avec les caisses maladie dans le nouveau système. Cette solution se justifiait, aux yeux de Pierre Laroque, par la double nécessité, déjà évoquée, de simplifier et de démocratiser. Les anciennes CAF étaient gérées par les représentants du patronat. En les fusionnant avec les caisses d'assurances sociales dans les nouveaux organismes,

on pouvait confier la gestion de l'ensemble aux représentants des assurés. Cette solution heurtait toutefois les intérêts des caisses appelées à disparaître, naturellement, mais aussi certains militants ouvriers, comme Robert Prigent, par exemple, futur ministre de la Population, qui craignait qu'on ne sacrifiât les intérêts des familles. C'est pourquoi, sans remettre en cause la diminution du rôle du patronat dans les CAF, il demanda que celles-ci conservent leur autonomie dans le nouveau régime. C'est exactement la solution qui fut retenue, les caisses étant par ailleurs administrées pour moitié par des représentants du patronat et des ouvriers. Sur ce point donc, Pierre Laroque fut désavoué et dut consentir – de bonne grâce d'ailleurs – à une solution qui, de son point de vue mais aussi de celui de la CGT, constituait un recul par rapport aux objectifs du plan de Sécurité sociale.

Pour le reste, notons que la réunion dans un grand régime unique des trois législations séparées avait été demandée par de nombreux observateurs et critiques dès avant la guerre et pendant celle-ci, dans la Résistance. Même chose pour la volonté de confier la responsabilité de la nouvelle Sécurité sociale aux représentants des assurés, même si cette idée ne faisait pas l'unanimité, dès avant-guerre, y compris au sein de la classe ouvrière, en raison de la crainte d'une hégémonie de la CGT au détriment des autres organisations et notamment de la CFTC, dans des organismes uniques. Sur ces deux points, à la différence de l'épisode des CAF, Pierre Laroque se montra inflexible.

Il tenait particulièrement, en effet, à la simplification et à la démocratisation, qui d'ailleurs, dans son esprit, étaient intimement liées comme il l'avouait lui-même : à partir du moment, en effet, où les diverses caisses devaient être administrées par les mêmes personnes, rien ne justifiait plus, à ses yeux, l'existence d'organismes distincts. Quant à la volonté de confier la gestion aux représentants ouvriers, elle découlait de sa conviction personnelle, extrêmement forte, acquise dès les années trente, on l'a vu, de l'absolue nécessité de fonder les relations sociales sur la reconnaissance de la dignité de chacun et notamment des ouvriers, restés largement exclus jusque là des responsabilités économiques et sociales. Sur tous ces points, on peut dire que

la volonté et le rôle personnel de Pierre Laroque jouèrent un grand rôle même si, naturellement, encore une fois, il n'aurait pu faire adopter de telles idées s'il n'avait été soutenu par le gouvernement d'une part et par la CGT de l'autre.

En ce qui concerne les prestations, je l'ai dit, il y avait un large consensus. Dans ces conditions, Pierre Laroque n'eut guère à trancher entre des aspirations contradictoires. On notera simplement qu'en ce qui concerne les relations de la future Sécurité sociale et des professions médicales, il était favorable, en accord avec A. Parodi, à un renforcement des pouvoirs de l'État par rapport à ce qu'ils étaient à l'époque des assurances sociales, où le système conventionnel n'avait guère donné de résultats. Cependant, les représentants des caisses et des médecins unis se prononcèrent en faveur de ce dernier et l'Administration comme le ministre acceptèrent de parrainer cette demande, pariant sur la bonne volonté des partenaires. On sait ce qu'il en advint et il fallut attendre quinze ans et la réforme de 1960 pour voir enfin le conventionnement entrer dans les faits et avec lui le remboursement à 80 % des frais médicaux, objectif historique de l'assurance-maladie.

Une synthèse originale

Pierre Laroque a-t-il été inspiré, dans ses choix, par quelques grands textes existants ? En d'autres termes, existe-t-il un modèle du plan français de Sécurité sociale ? On comptait, au moment de la préparation, plusieurs grands textes évoquant la nécessité d'instaurer une telle institution. Nous avons dit par ailleurs que Pierre Laroque n'avait pu bénéficier de la confiance d'Alexandre Parodi et de la latitude d'action qui ont été les siennes que parce qu'il souscrivait à la nécessité d'une telle réforme et aux principales idées qui étaient alors "dans l'air du temps". Est-ce à dire que le plan de Sécurité sociale constitue la réalisation d'un programme pour ainsi dire préexistant ? En réalité, il n'en est rien. On peut dire au contraire qu'il représente une synthèse originale entre la tradition de la protection sociale à la française d'une part et un certain nombre d'idées propres par ailleurs.

Examinons tout d'abord le programme du

CNR : celui-ci, adopté en mars 1944, prévoyait effectivement la "réalisation d'un plan complet de Sécurité sociale" ; mais il était si vague sur les moyens d'y arriver et sur la physionomie concrète de la future institution qu'on ne peut y voir une source des ordonnances d'octobre 1945¹⁵.

Sur le plan international, la principale référence du moment est le plan Beveridge. Ce plan, élaboré en Angleterre en 1942 et mis en application au même moment que le plan de Sécurité sociale français par le gouvernement travailliste de Clément Atlee outre-manche eut un grand retentissement et il est certain – on en a la preuve – qu'il fut connu et discuté, non seulement dans la presse et les milieux politiques français mais aussi au sein même de l'Administration. Cependant, les différences sont si grandes avec le plan français qu'on peut dire que si les objectifs sont proches, les principes retenus diffèrent totalement : le plan Beveridge prévoyait en effet la mise en place d'un "Service national de santé", public, financé par l'impôt et dispensant gratuitement des soins à tous les citoyens. Il comportait par ailleurs des cotisations et des prestations uniformes, notamment en ce qui concerne la retraite, pour la plupart des assurés. Le plan français, au contraire, se limite aux seuls salariés et non à l'ensemble des citoyens, opte pour un financement intégral par cotisations, sans recours aucun à l'impôt, pour un système de caisses et de médecine libérale indépendants de l'État et enfin pour des cotisations et surtout des prestations, qui, pour limitées qu'elles soient par le jeu du plafond, n'en restent pas moins, dans leur principe, proportionnelles au revenu des intéressés. Dans ces conditions, on ne peut voir dans le plan Beveridge la source des choix français. Comme on l'a suggéré, ceux-ci découlent très largement d'une tradition française, issue du double héritage de la Mutualité et des Assurances sociales, qui ont précédé la Sécurité sociale.

En effet, si les mutualistes sont désavoués en tant que tels, pour n'avoir pas su démocratiser les institutions dont ils avaient la charge, l'apport culturel de la Mutualité, lui, est revendiqué : décentralisation, proximité, autonomie, responsabilité, vertu fondatrice de l'initiative individuelle et du self-help, autant de valeurs issues de la Mutualité que l'on retrouve dans

¹⁵ Sur ce point, voir B. Valat, "Résistance et Sécurité sociale (1941-1944)", *Revue historique*, n° 592, oct-déc. 1994, p. 343-345.

le plan de 1945 et sur lesquelles Pierre Laroque ne perd pas une occasion d'insister, alors même qu'il met en avant les avantages attendus d'une organisation plus rationnelle que par le passé. Il ne s'agit en aucun cas, en effet, de créer une nouvelle administration, mais bien de revivifier une tradition française propre en lui donnant de nouvelles bases dans certains domaines où l'on jugeait qu'elle avait failli. Ainsi, la gestion des caisses par les représentants des intéressés, même si elle apparaît comme une rupture avec le paternalisme antérieur, ne s'inscrit pas moins dans une tradition française.

On pourrait ainsi multiplier les exemples. Notons simplement en conclusion que si nombre d'idées-force du plan de Sécurité sociale ne sont pas originales, on peut dire que l'apport de Pierre Laroque aura été d'en proposer une synthèse extrêmement cohérente et d'avoir été un exceptionnel maître d'œuvre, sachant par son charisme et son énergie mobiliser les volontés et susciter un large accord autour de la réforme. Reste à s'interroger, pour finir, sur la postérité de son œuvre.

Bruno Valat, agrégé d'histoire, est actuellement ATER à l'université de Toulouse-Le-Mirail. Il a consacré sa thèse à l'histoire de la Sécurité sociale entre 1945 et 1967. Le présent exposé reprend une partie de son intervention au Sénat, lors de la journée d'études en hommage à Pierre Laroque, le 7 mars 2001.



Que reste-t-il de l'œuvre de Pierre Laroque aujourd'hui ?¹⁶

La question est délicate car au delà du constat sur les faits, on touche aux conceptions de chacun sur le sens des évolutions intervenues et la part de subjectivité est grande. Pour tenter d'y répondre, on peut partir de la conception que se faisait Pierre Laroque de ce que devait être une protection sociale à la française. On l'a déjà abordée. Schématiquement, on peut ramener cette conception à trois grands points : tout d'abord, une vision unitaire de la Sécurité sociale ; en second lieu, Pierre Laroque avait une idée précise du rôle que devait jouer la Sécurité sociale dans la démocratie française : on a vu que dans le contexte de 1945, le régime général devait être un des vecteurs de promotion de la classe ouvrière, en confiant à celle-ci la gestion des caisses. Enfin, la Sécurité sociale à la française participait de cette conception, commune alors, qui lie de manière privilégiée protection sociale et travail. Dans quelle mesure cette ambition a-t-elle reçu un prolongement et reste-t-elle encore actuelle ?

Une Sécurité sociale une et indivisible ?

Le régime général, né en 1946, continue aujourd'hui d'être le fer de lance de notre système de protection sociale. Sa physionomie a toutefois connu d'importants changements, par rapport à ce qui était projeté par Pierre Laroque. Dès l'origine, on l'a dit, ce fut l'échec de la caisse unique : les milieux familiaux ont obtenu l'autonomie des CAF dans le cadre même du nouveau régime. En 1947, ce fut la création de caisses vieillesse aujourd'hui disparues, puis celle des premières URSSAF. La réforme de 1967 a encore créé de nouveaux organismes. Dans le même temps, elle a pu sembler remettre en cause gravement l'unité même du régime dans la mesure où ont été instituées trois caisses nationales distinctes en lieu et place de l'ancienne Caisse nationale de Sécurité sociale et trois branches autonomes

pour les "risques" maladie, vieillesse et allocations familiales.

On sait que Pierre Laroque était hostile à cette réforme ; il a d'ailleurs obtenu que la section sociale du Conseil d'État, qu'il avait réintégré en 1951, se prononce défavorablement sur celle-ci. Il explique dans ses mémoires les raisons de son opposition : d'une part, l'éclatement en trois branches de l'institution était le fruit, selon lui, de la volonté de certains milieux gouvernementaux de mettre fin à l'indépendance de la Sécurité sociale, qui apparaissait comme une bastille échappant au pouvoir de l'État. D'autre part, l'introduction du paritarisme et la suppression des élections, deuxième aspect de la réforme, répondait, toujours selon lui, aux vœux du patronat et constituait une tentative de mettre fin à l'expérience de démocratie sociale tentée en 1945.

Doit-on considérer, dans ces conditions, que la réforme de 1967 a remis en cause l'œuvre de 1945 ? On sait que ce fut le thème de nombreuses campagnes syndicales, notamment à la fin de 1967 et en 1968 et ce thème du démantèlement de la Sécurité sociale est resté très prégnant dans les milieux syndicaux. Naturellement, la Sécurité sociale n'est pas morte en 1967. Il s'agit, en fait, d'un certain esprit de 1945 qui aurait été remis en cause... En réalité, il faut fortement nuancer cette idée. Certes, avec l'introduction du paritarisme, il y a une volonté de rééquilibrer les pouvoirs qui va à l'encontre de la philosophie initiale. Cependant, ce sentiment d'une remise en cause repose d'une part sur une vision idéalisée de l'esprit de 1945 qui ne correspond pas toujours à la réalité ; d'autre part, on peut montrer que sur plusieurs points, la réforme de 1967, loin de rompre avec 1945, tentait de renouer sinon avec la lettre du moins avec l'esprit des pères fondateurs et répondait au souhait de mettre fin à certaines dérives qui s'étaient développées depuis vingt ans¹⁷. Notons simplement, tout d'abord, que l'unité

¹⁶ Cette partie de l'exposé reprend le contenu d'une communication présentée à la journée d'hommage à Pierre Laroque organisée par le Comité d'histoire de la Sécurité sociale et le Conseil d'État au Sénat, le 7 mars 2001.

¹⁷ B. Valat, *Histoire de la Sécurité sociale*, op. cit., p. 463-484.

financière du régime général n'était pas remise en cause par l'éclatement en trois branches distinctes, puisqu'était créée une Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS), chargée de gérer la trésorerie commune ; en second lieu, cet "éclatement" correspondait à une volonté de clarifier la gestion, conçue comme un préalable à un accroissement des responsabilités des caisses, pleinement conforme, quant à lui, à la volonté proclamée en 1945.

Plus lourd de conséquences paraît être l'échec de l'unification dans un seul régime, projetée elle aussi à la Libération. L'extension à toute la population des avantages de la protection sociale s'est bien réalisée, quoique avec beaucoup de retard (la CMU n'a pas deux ans), mais d'une part, de nombreux régimes existants en 1945 ont conservé leur autonomie et d'autre part l'extension s'est faite par juxtapositions successives et non par absorption progressive dans le régime général, comme Pierre Laroque l'avait souhaité. Il en est résulté une grande prolifération institutionnelle, qui n'a fait que s'accroître jusqu'à aujourd'hui et qui ne manque pas de rappeler par certains aspects ce à quoi l'on avait voulu mettre fin en 1945. Cette prolifération est sans aucun doute en contradiction avec les souhaits de Pierre Laroque.

Doit-on, là encore, considérer qu'il y a eu échec à la solidarité nationale telle que la concevait celui-ci ? Naturellement, non. De nombreux liens financiers ont été aménagés au fil des temps entre les régimes, pour compenser les déséquilibres sociaux et économiques entre catégories socio-professionnelles, de sorte que l'inégalité des prestations, forte dans les années cinquante, a considérablement diminué dès la décennie suivante. Cependant, cette solidarité s'est réalisée dans une certaine opacité et n'a pas toujours permis à chacun de prendre conscience de ses conditions objectives et notamment de son coût réel. Il semble que de ce point de vue, il y ait eu un échec assez net.

Ceci nous amène au point suivant, à savoir la volonté de contribuer à la création d'un ordre social nouveau en instaurant une vraie démocratie au sein du régime général, celle-ci ne pouvant se concevoir qu'en lien avec la nécessaire responsabilisation des assurés.

La Sécurité sociale est-elle une démocratie ?

Certes, la "démocratisation" de l'institution Sécurité sociale a bien été réalisée, à l'origine, par la place majoritaire faite aux responsables syndicaux dans les conseils des caisses, mais elle n'a pas donné les résultats espérés : tout d'abord, les représentants des assurés n'ont pas toujours fait preuve d'une grande volonté de travailler ensemble. Nous n'insisterons pas sur ce point. L'État lui-même n'a guère donné l'impression de vouloir s'engager dans le sens d'une véritable délégation de responsabilité aux partenaires sociaux : dès 1946, avant que la CGT n'entre dans une attitude d'opposition au sein des caisses, on observe une réticence à confier un véritable pouvoir de gestion à ces dernières. En 1967, la volonté affichée de responsabilisation n'a guère trouvé de concrétisation. À chaque fois, on a observé un recul après les proclamations initiales. L'introduction du paritarisme et la suppression des élections en 1967 sont venues sanctionner cet échec. Les épisodes de 1982-83 et de 1995 avec leurs successions de faux rétablissements et de rétablissements manqués le confirment.

Surtout, le plus grave échec peut-être, c'est celui de la responsabilisation souhaitée des assurés, qui était une des grandes préoccupations de Pierre Laroque en 1945. La Sécurité sociale est vue par beaucoup comme une grande machine, proche d'une administration, souvent loin des préoccupations des assurés, qui de fait ne manifestent guère un comportement responsable en matière de recours aux soins.

À quoi attribuer cet échec ? À la taille des caisses ? À l'emprise des syndicats ? Au poids croissant de la bureaucratie ? Au refus de l'État de créer une vraie responsabilité, en ménageant, par exemple une possibilité de relever localement le ticket modérateur comme cela avait été envisagé à plusieurs reprises ? Plus profondément, on peut se demander si la Sécurité sociale, en protégeant contre les aléas de la vie, ne constitue pas un élément intrinsèquement favorable au développement de conduites individualistes au détriment de normes sociales contraignantes : on ne peut que constater, de ce point de vue, le développement spectaculaire de l'individualisme

comme norme de comportement dans les démocraties occidentales depuis 1945, alors même que les transferts sociaux occupent une place croissante dans l'économie et la société. Dans ces conditions, les dépenses sociales, au service d'une autonomie croissante, génèreraient à leur tour un individualisme puissant et la Sécurité sociale serait ainsi un facteur de relâchement du lien social traditionnel. Dans une telle optique, le rêve de responsabilité de Pierre Laroque apparaîtrait comme passablement utopique.

Une protection sociale pour les travailleurs... ou pour tous ?

Nous passerons plus brièvement sur le troisième point, bien qu'il soit peut-être celui où l'évolution a été la plus profonde et la plus riche de conséquences sur le plan social. La conception de la Sécurité sociale de Pierre Laroque participe de la vision dominante de l'époque, qui liait fortement la protection sociale au monde du travail : la Sécurité sociale, dans cette optique, c'était d'abord pour les travailleurs. Il faut rappeler qu'il n'y avait pas de chômage en France après la Libération. La philosophie générale du plan de 1945 privilégiait ainsi l'assurance par rapport à l'assistance. Cette dernière était perçue comme un mal nécessaire, tant que les cotisations n'avaient pas encore permis d'obtenir une prestation suffisante : c'était le cas notamment dans l'assurance vieillesse. Mais on le voit également dans la préférence donnée à un financement par cotisations de préférence à l'impôt, dans tous les domaines.

Or, si la philosophie générale du système français est restée depuis globalement fidèle à l'assurance, on a assisté à un brouillage progressif des repères et de la distinction entre les diverses conceptions possibles avec le développement de dispositifs spéciaux pour ceux qui ne pouvaient compter sur le fruit de leur travail pour s'agréger aux systèmes de protection sociale. La plupart de ces dispositifs ont été financés par l'impôt. Cela a été le cas, d'abord, dans le domaine de la vieillesse, au cours des années cinquante (création d'un fonds spécial des exclus en 1952, du Fonds national de solidarité en 1956). Mais on l'a vu,

aussi, plus récemment, dans le domaine de la maladie, avec l'exemple de la couverture maladie universelle.

Plus généralement, avec la crise économique et le chômage qu'elle a engendré, on a vu réapparaître des phénomènes d'exclusion qui semblaient voués à disparition rapide dans le contexte de 1945. Face à ces phénomènes, la Sécurité sociale telle qu'elle avait été conçue a semblé démunie : l'instauration du RMI, qui repose sur des bases tout à fait différentes – plus proche de l'assistance – montre, avec le cas plus spécifique de la CMU, la révision des conceptions rendue nécessaire dans les dernières années du XXe siècle, pour adapter la protection sociale aux mutations du marché du travail. La vision de Pierre Laroque – et de son époque – d'une protection sociale liée au travail s'est ainsi peu à peu estompée au profit d'une conception davantage liée à la citoyenneté.

Conclusion : des idéaux de 1945 aux réalités de l'an 2000

En définitive, la physionomie de la protection sociale aujourd'hui est très différente de ce qu'avait imaginé Pierre Laroque : celui-ci rêvait d'un grand système englobant toute la population, qui pourrait mettre en œuvre de façon efficace et transparente une solidarité entre tous les citoyens. Dans ce système, les représentants des ouvriers, qui formaient la grande masse des travailleurs, auraient une place particulière. Le système assurerait à la fois démocratie et responsabilité. Les prestations, basées sur le fruit du travail, apporteraient la sécurité indispensable à la dignité sans remettre en cause la hiérarchie des revenus ni l'initiative individuelle.

Cinquante ans après, qu'observe-t-on ? L'ensemble de la population est couvert par une multitude de régimes, plus ou moins dépendants les uns des autres. La plupart de ces régimes sont paritaires mais les "partenaires sociaux", qui ne sont plus les représentants des ouvriers d'autrefois, apparaissent comme des acteurs seulement de la protection sociale, parmi d'autres, et semblent quelque peu marginalisés par rapport à ce

que l'on pourrait appeler le tryptique État-professions de santé-opinion publique. Le rêve de proximité et de transparence qui animait Pierre Laroque s'est dissous au fur et à mesure des succès même de la protection sociale, tandis que le lien avec le travail se relâchait. Parallèlement, on est passé d'une problématique qui mettait en avant la dignité à une autre, de régulation économique, qui cherche avant tout à maîtriser les dépenses.

Malgré tout, on peut dire que le succès même des institutions de protection sociale depuis 1945 et l'attachement des Français – même paradoxal – à leur Sécurité sociale, témoigne du succès et de la postérité de l'ambition initiale. Sur ce plan le plus général, l'héritage de Pierre Laroque reste pleinement actuel. Suivant l'état d'esprit, l'appartenance politique ou les préférences personnelles, on adoptera un jugement différent sur les modalités : les uns insisteront sur les inflexions successives du modèle initial pour les déplorer et regretteront la fin d'une utopie. Les autres seront davantage sensibles aux acquis sociaux et moins à leur modalités institutionnelles, soumises à l'usure du temps et à la nécessité de s'adapter à des missions elles-mêmes chan-

geantes. De ce point de vue, on notera que Pierre Laroque n'était pas un doctrinaire et on peut penser qu'il aurait lui-même prôné une évolution. Dans quel sens ? Il serait hasardeux de le prévoir. C'est pourquoi on s'abstiendra de formuler une conclusion définitive, préférant renvoyer chacun à son jugement.

Terminons simplement par une remarque : Pierre Laroque apparaît comme un cas exceptionnel de haut-fonctionnaire réformateur, sûr de sa mission, et pouvant s'appuyer sur un pouvoir politique déterminé pour l'accomplir. En 1945 domine un État-émancipateur qui dispose d'une administration conquérante. Avec le relais d'organisations de masses politisées (la CGT essentiellement), il se fixe pour tâche de transformer la société. Cette configuration paraît aujourd'hui bien révolue. Ce n'est plus de l'État central que les innovations décisives semblent pouvoir venir dans un contexte d'affirmation concomitant de la société civile, à la base, et d'instances supranationales voire mondiales, par ailleurs. Un Pierre Laroque serait-il encore possible aujourd'hui ?

Bruno Valat

Directeur de la publication : Paule Ricci
Secrétaire de la rédaction : Michel Lages
Photos : Cram Midi-Pyrénées
Conception et réalisation : Cram Midi-Pyrénées