

# LA SÉCURITÉ SOCIALE : UN SERVICE PUBLIC DÉCENTRALISÉ, DOTÉ D'UNE GESTION ORIGINALE ET NOVATRICE



**Michel LAROQUE** est inspecteur général des affaires sociales honoraire, ancien chef de service adjoint au directeur de la Sécurité sociale et ancien professeur associé à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Il est membre du Comité d'histoire de la Sécurité sociale et vice-président de la Fondation CEDIAS-Musée social.

Les fondateurs de la Sécurité sociale ont voulu organiser une gestion originale et novatrice de la Sécurité sociale, prenant en compte l'histoire (existence de régimes et institutions sociales), la construction d'une démocratie sociale - s'inscrivant dans un courant idéologique, lié à la méfiance vis-à-vis de l'État, au mutualisme et au syndicalisme ainsi qu'à l'objectif du Conseil national de la résistance de participation des intéressés à la gestion - et la réflexion juridique (la reconnaissance d'un service public administratif par l'arrêt du Conseil d'État de 1938 Caisse primaire aide et protection et le courant juridique de « l'État, coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants »).

L'autonomie conférée à ce service public décentralisé, qui apparaissait de ce fait comme une sphère d'administration spécifique, était toutefois limitée, dès l'origine, par le droit assurant le primat de la démocratie politique sur la démocratie sociale. Elle s'est réduite par des réformes successives, restreignant notamment la place des partenaires sociaux et des bénéficiaires.

Nos concitoyens distinguent aujourd'hui rarement la Sécurité sociale de l'État, ignorant qu'elle constitue encore une sphère autonome d'administration et de gestion d'un service public, même si des évolutions successives ont limité la gestion originale et novatrice dont a été doté initialement ce service public décentralisé.

# I- LES FONDATEURS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ONT VOULU ORGANISER UNE GESTION ORIGINALE ET NOVATRICE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, PRENANT EN COMPTE L'HISTOIRE, LA RÉFLEXION JURIDIQUE ET LA CONSTRUCTION D'UNE DÉMOCRATIE SOCIALE

## I.1/ Des racines historiques

### - L'existence de régimes et institutions sociales

Les fondateurs<sup>1</sup> de la Sécurité sociale, en 1944, ne se trouvent pas devant une table rase. Une loi de 1910 a instauré des retraites ouvrières et paysannes à côté de régimes spéciaux de retraite pour les fonctionnaires et de grandes entreprises. Des assurances sociales obligatoires ont été créées pour les salariés en 1928 et 1930, prenant en compte pour leur gestion les sociétés de secours mutuels qui avaient, dès le 19<sup>e</sup> siècle, développé une libre prévoyance. La loi de 1932 et le code de la famille de 1939 ont étendu et encadré la gestion des allocations familiales par des caisses de compensation mises en place par les employeurs.

Plusieurs centaines d'organismes gèrent alors les assurances sociales :

1. des caisses d'assurance maladie fonctionnant en répartition, dites d'affinité :

- 176<sup>2</sup> caisses mutualistes et 96 caisses patronales interprofessionnelles,
- 78 caisses familiales confessionnelles et 52 caisses ouvrières syndicales,
- 192 caisses d'entreprise.

S'y ajoutent 86 caisses départementales, dotées de conseils d'administration paritaires : ces caisses, qui devaient être supplétives, accueillent 60 % des assurés, mais la présence mutualiste est prépondérante en pratique dans leurs conseils.

2. des caisses d'assurance vieillesse-décès et des caisses d'assurance invalidité fonctionnant en capitalisation au nombre de 80.

3. 15 unions régionales assurent la compensation ou la garantie des caisses de leur circonscription et au niveau national existe une Caisse générale de garantie.

4. Par ailleurs, 399 caisses patronales de compensation des allocations familiales fonctionnent à la Libération.

5. Le ministère du travail dispose d'une direction des assurances sociales et de la mutualité, d'un service du contrôle général des assurances sociales et de 15 services régionaux des assurances sociales, chargés non seulement du contrôle

---

<sup>1</sup> Parmi les fondateurs, on compte les ministres du travail en charge de la Sécurité sociale (Alexandre Parodi de septembre 1944 à octobre 1945, puis Ambroise Croizat du 21 novembre 1945 au 4 mai 1947, sous réserve d'une période d'interruption, et Pierre Laroque (1907-1997), qui, encore mobilisé comme colonel après avoir débarqué en Normandie le 14 juin aux côtés du Général de Gaulle, accepte la proposition d'Alexandre Parodi de le nommer directeur général des assurances sociales et de la mutualité, à condition d'avoir à élaborer et mettre en place un véritable « plan de sécurité sociale » ; nommé le 5 octobre 1944, Pierre Laroque élaborera les projets de textes sur la Sécurité sociale, les négociera, auprès des ministres, avec les partenaires sociaux ainsi que les parlementaires et sera directeur général de la Sécurité sociale et le restera jusqu'en octobre 1951. Il deviendra en 1953 président de la Caisse nationale de Sécurité sociale jusqu'en 1967, tout en exerçant ses fonctions principales de conseiller d'État, et sera nommé en 1964 président de la section sociale du Conseil d'État.

<sup>2</sup> Les chiffres donnés datent d'un décompte ministériel de 1936.

des caisses, mais surtout de l'immatriculation et du recouvrement des cotisations. Une autre direction supervise les allocations familiales.

6. Enfin, existent 353 caisses du secteur agricole et les régimes spéciaux sous le contrôle des ministères dont ils relèvent.

Dès 1935, ce foisonnement d'organismes apparaît peu cohérent<sup>3</sup> et un des objectifs des fondateurs de la Sécurité sociale sera de rationaliser l'existant, autour d'un objectif de caisse unique, tout en préservant les compétences des personnels, la proximité avec les bénéficiaires et l'implication des administrateurs.

**- Un courant idéologique de démocratie sociale, lié à la méfiance vis-à-vis de l'État, au mutualisme et au syndicalisme et à l'objectif du Conseil national de la résistance de participation des intéressés à la gestion.**

La Sécurité sociale s'inscrit dans une certaine conception de la démocratie qui ne serait pas seulement politique, mais aussi sociale. De même que la démocratie politique implique une gestion des affaires publiques confiée à des élus de la population, au niveau local, départemental, régional et national, de même la démocratie sociale voudrait que des représentants des bénéficiaires des institutions sociales assument la responsabilité de la gestion des institutions créées au profit de ces derniers. « *Les principes mêmes du plan de Sécurité sociale que nous voulons édifier, de même que les principes les plus généraux de la politique sociale ... veulent que l'organisation de la Sécurité sociale soit confiée aux intéressés eux-mêmes. Cela précisément parce que le plan de sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités.* »<sup>4</sup>

« *C'est (aussi) par défiance à l'égard de l'État, sur la base du sentiment qu'une représentation spécialisée plus proche des bénéficiaires sera mieux à même d'assurer la protection de l'individu et la satisfaction de ses intérêts. L'existence d'une telle représentation est dans la ligne des traditions mutualistes et syndicalistes. Elle traduit aussi l'élément d'anarchie que l'on trouve toujours au fond de la conception française de la liberté, celle-ci étant dirigée pour une large part contre l'État, contre une collectivité considérée comme un ennemi dont il convient de se défier*<sup>5</sup> ». La Charte d'Amiens adoptée en 1905 par les syndicats, tout en s'inscrivant dans cette conception anarcho-syndicale, s'ouvre à une autogestion : « *Le syndicat, aujourd'hui groupement de résistance, sera, dans l'avenir, le groupe de production et de répartition, base de la réorganisation sociale.* »

Enfin, la participation à la gestion des intéressés est un des objectifs adoptés par le Conseil national de la Résistance dans son programme du 15 mars 1944 « les jours heureux » dans son bref paragraphe sur la Sécurité sociale : « *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* ».

3 « Les 727 caisses primaires de répartition et les 80 caisses de capitalisation ne doivent pas apparaître comme des organismes gérant à leur gré les risques dont l'assurance leur est confiée : l'assurance sociale est et reste une institution nationale dont le fonctionnement exige une étroite solidarité de tous les organismes qui y collaborent et même de tous les assurés » (Laroque Pierre « La prévoyance » cité dans l'article « Des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux assurances sociales », Vie sociale N°10, 2015, p 45).

4 Laroque Pierre, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, avril 1946.

5 Laroque Pierre, « Préface » in *Histoire politique de la Sécurité sociale* par H. Galant, Armand Colin, 1955.

**- Un courant juridique : un service public administratif (Caisse primaire aide et protection) ; un État, coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants**

Il est inutile de rappeler le grand arrêt du Conseil d'État du 13 mai 1938 Caisse primaire « Aide et protection ». Il consacre que, bien que géré par des organismes privés, « le service des assurances sociales est un service public ». Il en découle un minimum d'encadrement qualifié de « tutelle » par l'État.

Cette organisation du service public administratif de la Sécurité sociale s'inscrit dans un courant juridique qui tend à définir l'État « *comme une coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants... Le développement de la décentralisation par service est la condition indispensable pour que le nombre de services publics puisse s'accroître sans que la puissance de l'État devienne excessive et absorbe les initiatives individuelles* »<sup>6</sup>. La Sécurité sociale illustre cette nouvelle conception juridique développée par Léon Duguit, à côté de l'organisation traditionnelle de collectivités territoriales.

## **I.2/ Une gestion originale et novatrice de ce service public de la Sécurité sociale**

Ces éléments historiques, idéologiques et juridiques, alliés à la volonté d'une politique globale de Sécurité sociale, conduisent au choix d'une gestion originale et novatrice du service public de la Sécurité sociale.

La gestion s'inscrit, en effet, dans « une révolution » politique. C'est une politique sociale globale assurant la sécurité sociale des travailleurs et de leur famille qui est voulue. Elle repose, selon la formule de Jean-Jacques Dupeyroux, sur les 3 U : Universalité, Unité et Uniformité. Une sécurité sociale implique une politique concernant toute la population (universalité ou généralité du champ des personnes), une couverture des divers risques sociaux (généralité des risques couverts), une approche unifiée nécessitant une caisse unique, proche des intéressés et favorisant une participation des bénéficiaires à une gestion sociale ne devant pas s'enfermer dans une bureaucratie technique et permettant l'exercice responsable d'une démocratie sociale.

*« L'organisation française de la Sécurité sociale devra être conçue de manière à éviter ce risque de bureaucratie. Elle devra être faite d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue, par l'effort des intéressés eux-mêmes chargés par leurs représentants d'en assurer directement la gestion.*

*D'ailleurs, aucune organisation de la Sécurité sociale n'est viable si elle ne répond pas aux traditions nationales, si elle ne répond pas aux conditions psychologiques et économiques du pays. Or la tradition française dans le domaine de la sécurité sociale n'est pas une tradition d'étatisme bureaucratique ; c'est une tradition d'entraide volontaire, c'est la tradition d'un effort désintéressé et généreux d'assistance mutuelle, c'est la tradition de la mutualité, c'est la tradition du syndicalisme... ; c'est cette tradition qui a son nom inscrite dans notre devise nationale, c'est la tradition de la fraternité.*

*Il incombera aux responsables de l'organisation de la Sécurité sociale de faire l'éducation des travailleurs pour les inciter à prendre réellement une part active à la gestion de leurs institutions.»<sup>7</sup>*

<sup>6</sup> Duguit Léon, *Les transformations du droit public*, Colin, 1952.

<sup>7</sup> Laroque Pierre, « Conférence du 23 mars 1945 à l'École nationale d'organisation économique et sociale », *Vie sociale* n°10 « La protection sociale face à ses défis », 2015, p. 57.

Le choix est donc fait d'une gestion principalement par les bénéficiaires, représentés d'abord par les seuls syndicats, ensuite en 1947, par leurs élus sans monopole syndical, les représentants des bénéficiaires étant majoritaires au sein des représentants des travailleurs et employeurs dans les conseils d'administration des caisses (2/3, puis 3/4 jusqu'en 1967). Les représentants des employeurs (1/3, puis 1/4) sont de même désignés, puis élus.

Les caisses locales continuent à relever du droit privé et du cadre mutualiste, ce qui facilite l'intégration des personnels des divers organismes antérieurs et contribuent à l'autonomie de ce service public. Seule la Caisse nationale de Sécurité sociale, mise en place avec un conseil d'administration tripartite, est un établissement public administratif, mais, si elle assure l'unité du régime général de Sécurité sociale et assure la compensation financière, elle ne s'implique pas dans la gestion des caisses locales. *« Il est certain que l'on ne sait pas assez ce qu'est la Sécurité sociale, que les bénéficiaires ignorent bien souvent leurs droits, qu'ils ne savent pas ce qu'ils peuvent attendre des institutions ou législations créées à leur profit. Ils ne savent pas surtout que dans le cadre de l'organisation française de la Sécurité sociale, c'est aux intéressés eux-mêmes qu'appartient la gestion de leurs caisses, car c'est là une des caractéristiques fondamentales de notre organisation qui repose non sur une structure administrative et étatique, mais sur des caisses qui sont des organismes privés, à statut mutualiste et administrés avec une large autonomie par les représentants des bénéficiaires eux-mêmes. C'est la caractéristique de la législation française qui, à cet égard, est tout à fait opposée aux législations anglo-saxonnes. Il nous a semblé que la tradition française, que la tradition du syndicalisme comme celle de la mutualité voulaient que les intéressés aient la gestion de leurs propres intérêts, que ceux-ci ne soient pas en tutelle, mais qu'ils aient la responsabilité par eux-mêmes et par leurs représentants, de la gestion de leurs caisses et des sommes qui viennent de leurs cotisations. »<sup>8</sup>*

L'ensemble de cette organisation est indépendante du budget de l'État et repose, comme les assurances sociales, sur des cotisations et des prestations. Pierre Laroque, haut fonctionnaire expérimenté, veille à impliquer le moins possible le ministère du Budget, dont il connaît la vision à court terme et la volonté constante de contenir les dépenses. Il prévoit même pour assurer l'autonomie effective de la sphère Sécurité sociale que le financement, non seulement de la Caisse nationale de Sécurité sociale, mais aussi de la direction générale de la Sécurité sociale et de ses directions régionales, est assuré par les cotisations sociales. Il prend surtout en compte la nécessité du consentement aux prélèvements obligatoires, plus aisé dès lors que les cotisants connaissent l'affectation de ce qu'ils paient et peuvent en contrôler la bonne utilisation, ce que garantit en principe une sphère autonome.

L'objectif de caisse unique est toutefois battu en brèche par la création des caisses d'allocations familiales, -ces dernières relèvent toutefois de la Caisse nationale de Sécurité sociale-, le maintien à titre provisoire des régimes spéciaux, la non intégration dans le régime général des caisses agricoles, la création de régimes autonomes à partir de 1948 pour les travailleurs indépendants compte tenu de leur refus de rejoindre le régime général.

<sup>8</sup> Laroque Pierre, « Conférence du 15 février 1947 lors de l'inauguration des nouveaux services de la Caisse primaire du département de l'Yonne », *Vie sociale* n°10, 1975, p. 69.

## II- L'AUTONOMIE CONFÉRÉE À CE SERVICE PUBLIC DÉCENTRALISÉ ÉTAIT TOUTEFOIS LIMITÉE DÈS L'ORIGINE PAR LE DROIT

L'État a toujours joué un rôle déterminant, compte tenu de sa mission constitutionnelle. Cela était vrai en matière d'assurances sociales. Cela le reste pour la Sécurité sociale, en vertu notamment à la fois du préambule de la Constitution d'octobre 1946 et des dispositions même de la Constitution de 1958 dont l'article 1 dispose que « *la République est [...] démocratique et sociale* » et dont l'article 34 édicte que « *les principes fondamentaux de la Sécurité sociale* » sont du domaine législatif. L'État ne pouvait donc déléguer aux partenaires sociaux au plus que des attributions d'ordre réglementaire, ce qu'il n'a fait que de manière très limitée, par exemple pour les Dispositions générales de prévention des accidents du travail. Par ailleurs, responsables de la législation et de la légalité de la réglementation, les autorités de l'État doivent veiller à leur juste application sur le plan de la légalité et de l'égalité ainsi qu'à la bonne exécution des dépenses. L'État doit donc mettre en place des contrôles *a priori* ou *a posteriori*, ce qu'il a fait en développant une tutelle de plus en plus étroite.

La conception des textes juridiques sur la Sécurité sociale a donc toujours relevé en premier lieu de l'État, la démocratie politique prévalant sur la démocratie sociale. Les partenaires sociaux n'en ont pas moins été associés à l'élaboration du droit de la Sécurité sociale par des consultations et une représentation organisées qui se sont exercées de manière diverse selon les époques : Caisse nationale de Sécurité sociale et Conseil supérieur de la Sécurité sociale dans une première phase, conseils d'administration des caisses nationales dans une seconde phase, auxquelles s'ajoutaient des échanges informels.

L'intervention des partenaires sociaux était essentiellement prévue dans la gestion des caisses. Membres des conseils d'administration, ils votaient notamment les budgets, géraient l'action sanitaire et sociale et la prévention des accidents du travail. Leur rôle fut extrêmement important en 1946 dans la mise en place des nouvelles caisses par fusion des centaines d'organismes préexistants. La division syndicale atténuait ensuite cette implication constructive.

### III- LES PRINCIPES INITIAUX D'AUTONOMIE ONT ÉTÉ LIMITÉS PAR DES RÉFORMES SUCCESSIVES ET UNE IMPLICATION DE PLUS EN PLUS RESTREINTE DE PARTENAIRES SOCIAUX REVENDICATIFS ET CONCURRENTS ET DES BÉNÉFICIAIRES

#### III.1/ Des réformes successives modifiant la gestion de la Sécurité sociale

La division et les surenchères des organisations syndicales en concurrence obligent la puissance publique, après la période de construction des nouvelles caisses, à renforcer sa tutelle sur les caisses locales.

Par le décret du 25 mars 1949 et la loi du 22 août 1950, le ministre chargé de la Sécurité sociale reçoit le pouvoir de fixer des limites aux dépenses de gestion des caisses. Si cette limite est dépassée, le budget administratif doit être soumis à l'approbation ministérielle. La nomination du directeur et de l'agent comptable d'une caisse par le conseil d'administration est soumise à agrément ministériel.

Le décret du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Sécurité sociale détermine les pouvoirs respectifs du conseil d'administration qui sont limités et ceux du directeur qui, notamment, reçoit, seul, autorité sur les personnels, prépare et exécute le budget. Par ailleurs, le conseil d'administration ne peut plus nommer que des agents de direction inscrits sur une liste d'aptitude nationale, un Centre d'études supérieures de Sécurité sociale étant créé pour former les cadres supérieurs des caisses.

Les ordonnances du 21 août 1967 divisent la Sécurité sociale en branches coiffées chacune par une caisse nationale, établissement public administratif, la Caisse nationale de Sécurité sociale et le Conseil supérieur de la Sécurité sociale étant supprimés. Elles instituent, au sein des conseils d'administration des caisses locales et nationales, le paritarisme entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés. Les élections des représentants des employeurs et des salariés aux conseils d'administration -qui s'étaient tenues en 1947, 1950, 1955 et 1962- sont supprimées. Les directeurs des caisses nationales sont nommés par l'État.

Lors du retour de la gauche au pouvoir, l'abrogation d'une partie des ordonnances de 1967 par la loi du 17 décembre 1982 relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général (retour à la prédominance des représentants des salariés dans les conseils d'administration et à leur élection -avec instauration d'un monopole syndical- qui n'interviendra cependant qu'une seule fois en 1983) n'atteint pas ses ambitions affirmées par Pierre Bérégovoy le 7 juillet 1982 : *« l'abrogation ... renoue avec l'une des plus fortes traditions de notre histoire sociale. L'esprit mutualiste est né à l'aube des premières solidarités du monde ouvrier... Chaque travailleur doit devenir un citoyen dans son entreprise, chaque citoyen doit devenir responsable et comptable de sa protection sociale ».*

La loi du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale a poursuivi le partage des responsabilités engagé par les ordonnances de 1967 et concentré la gouvernance de

gestion de branches sur les caisses nationales. Elle s'était, d'ailleurs, déjà affirmée dans le cadre de leur gestion budgétaire et de la conduite de l'informatisation des caisses locales.

Le plan de M. Juppé de 1995 rétablit le paritarisme et consacre la suppression des élections des représentants des salariés. Il affirme le rôle de l'État par une loi constitutionnelle et une loi organique qui mettent en place une loi de financement de la Sécurité sociale parallèlement à la loi de finances de l'État, développe une contractualisation des relations entre l'État et les caisses par des conventions d'objectifs et de gestion (COG) et crée des conseils de surveillance des caisses nationales, présidées par un parlementaire et ouverts sur la société civile. Ces derniers, d'abord non renouvelés, disparaîtront discrètement en 2011.

La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie institue une Union des caisses d'assurances maladie (UNCAM) avec un collège de directeurs réunissant, sous la direction du directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie, les directeurs du régime agricole et des travailleurs indépendants. Pour assurer son indépendance, le directeur général est nommé pour 5 ans en conseil des ministres et ne peut être démis qu'avec un vote favorable des deux tiers des membres du Conseil ; il a autorité sur le réseau des caisses. Les conseils d'administration du régime général d'assurance maladie sont remplacés par des conseils ayant une fonction d'orientation ; ils perdent notamment leur pouvoir de choisir le directeur de la caisse locale, nommé désormais par le directeur de la Caisse nationale, mesure étendue en 2010 à l'ensemble du régime général. En 2009, la loi du 21 juillet crée les agences régionales de santé qui intègrent une partie des attributions des caisses d'assurance maladie.

### **III.2/ Des limitations des principes initiaux de cette sphère autonome**

La large autonomie initiale des conseils d'administration des caisses locales a donc été progressivement réduite par la tutelle de l'État. La mise en place des caisses nationales, dont les pouvoirs sur les organismes locaux ont été peu à peu renforcés, a restreint la décentralisation territoriale de la Sécurité sociale.

Les ordonnances de 1967 ont supprimé les instances assurant une appréhension globale de la Sécurité sociale par les partenaires sociaux et conduit à un éclatement en branches et donc à une spécialisation plus technique.

Elles ont conforté le pouvoir patronal<sup>9</sup> qui n'a plus besoin que du concours d'une organisation syndicale pour avoir la majorité, ce qui atténue fortement l'ambition initiale d'une gestion par les bénéficiaires. Il est vrai que la division syndicale n'avait pas toujours conduit à une gestion rigoureuse et à un esprit de responsabilité et d'éducation de l'ensemble des bénéficiaires de la Sécurité sociale, malgré les élections.

Toutefois, des responsabilités nouvelles ont été conférées aux partenaires sociaux, chargés de veiller, au sein des caisses nationales qu'ils président, à l'équilibre financier de la branche. Seule toutefois, avant la création de l'UNCAM, la Caisse nationale d'assurance maladie s'est vu donner de réels pouvoirs qu'elle ne mettra en œuvre que

<sup>9</sup> Cela n'a pas empêché le MEDEF de décider en 2000 de se retirer des conseils d'administration du régime général et de mettre ce retrait en œuvre en octobre 2001 pour quelques années.

partiellement, notamment pour négocier des conventions nationales avec les professions de santé, cette dernière attribution relevant antérieurement des caisses locales. La loi de 2009 réduit cependant, au profit des agences régionales de santé, leur champ de compétence.

Surtout, le renforcement des pouvoirs du Parlement par la loi de financement de la Sécurité sociale conduit à normaliser le service public de la Sécurité sociale et à limiter la spécificité de cette sphère sociale. Il est cependant possible de considérer également que l'instauration par la Constitution d'une loi de financement spécifique, parallèle à celle de l'État, dotée de dispositions particulières, consacre l'autonomie de la Sécurité sociale. Ses dispositions maintiennent le caractère essentiellement évaluatif des dépenses de la Sécurité sociale et les prestations sociales restent des droits non limités par une enveloppe budgétaire limitative.

Ce nouveau cadre correspond aussi à une véritable généralisation de la Sécurité sociale qui couvre l'ensemble des résidents réguliers en France et à une unification des régimes applicables, déjà mis en œuvre pour les prestations familiales et étendue avec la protection maladie universelle et la réforme des retraites en cours. Il y correspond un nouveau financement qui remplace une partie des cotisations sur le travail par une contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus qui est considérée par certains comme la cotisation moderne de la Sécurité sociale du 21<sup>e</sup> siècle.

Les objectifs initiaux de généralité et d'unité sont donc atteints ou en voie de l'être. Manque toutefois l'existence d'un interlocuteur social unique de la Sécurité sociale au plan local pour aider les assurés à faire valoir pleinement leur droit et à les aiguiller dans la technicité d'une protection sociale qui est trop verticalisée par branches. Le maintien de l'aide sociale ainsi que l'accroissement, depuis les années 1980, des responsabilités sociales des conseils départementaux et récemment des nouvelles métropoles compliquent, en outre, une politique sociale globale, l'accès et la gestion des droits sociaux.

La portée des COG est ambivalente. Conventions, elles assurent un partenariat entre l'État et les caisses nationales qui les déclinent dans des conventions avec les caisses locales. Mais elles traduisent également un renforcement de la tutelle de l'État et de l'autorité des caisses nationales qui imposent une gestion de plus en plus rigoureuse avec une marge d'autonomie locale de plus en plus réduite.

L'objectif initial de démocratie sociale n'a, dans ce cadre, pas progressé. L'universalisation conduit à s'interroger sur les modalités d'une représentation des bénéficiaires que les organisations syndicales de salariés n'ont plus de légitimité à représenter seules. Il convient d'ailleurs de rappeler qu'elles n'avaient pas de monopole de représentation lors des élections à la Sécurité sociale de 1947 à 1967. L'éducation des bénéficiaires à une gestion responsable de la Sécurité sociale par leurs représentants a été perdue de vue par la plupart des organisations syndicales.

## Conclusion

La vie de chaque habitant est aujourd'hui concernée par la Sécurité sociale. L'importance de la sphère sociale, dont les dépenses sont largement supérieures à celle de l'État et dont l'appareil juridique est considérable, lui confère, néanmoins, une autonomie culturelle, qui pose question au regard de la faiblesse française des formations aux questions sociales dans l'enseignement, notamment l'enseignement supérieur fragmenté entre des disciplines traditionnelles et reléguant à l'arrière-plan la discipline sociale.

Cette faiblesse du « social » dans la formation menace son autonomie et sa prise en compte dans la sphère politique, administrative et économique. Le poids politique des économistes et des financiers, trop souvent mal au fait des questions sociales, sape une politique sociale globale, dès lors que l'élaboration politique de l'action publique dépend largement de l'Union européenne, dont les attributions sociales restent limitées par les traités et que la composition du Gouvernement français prévoit, depuis quelques années, un ministre des comptes publics pleinement en charge du financement de la protection sociale en même temps que du budget de l'État.

Sur le plan juridico-économique, c'est de manière étroite, conformément aux traités qu'elle avait à appliquer, que la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu, à côté de l'activité économique, la place du « social », notamment par les arrêts Poucet et Pistre, rendus le 17 février 1993<sup>10</sup>. Elle laisse donc la possibilité de construire une protection sociale indépendante de la concurrence économique, conforme à l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 sur l'organisation de la Sécurité sociale qui considérait, à propos de l'assurance des accidents du travail : « [...] partout, l'obligation de l'assurance tend à s'instituer, partout l'assurance obligatoire s'oriente vers le recours à des organismes intéressés, publics ou privés. Cette formule s'impose parce que l'assurance du risque professionnel, en raison même de son caractère social, ne doit pas poursuivre des fins lucratives. Sa généralité enlève toute justification aux lourdes charges qu'impliquent pour une entreprise d'assurance la rémunération de son capital, la couverture de ses frais généraux et de ses frais de propagande et de commissions toujours élevées ».

Cette autonomie, tant à l'égard de l'État que du secteur privé lucratif, reste donc précaire. Les initiatives de ces dernières années, visant la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu ou des lois de finances de l'État et de la loi de financement de la Sécurité sociale ainsi que la privatisation d'une part de la couverture sociale, si elles venaient à être retenues, pourraient remettre en cause l'autonomie relative que conserve encore

10 A l'occasion d'un litige lié à la contestation du mouvement poujadiste des petits commerçants et artisans contestant l'obligation de cotiser à la Sécurité sociale et réclamant, au nom de la libre concurrence, le droit de s'assurer librement auprès de d'organismes d'assurance, la CJCE a rappelé que « dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ». Elle a reconnu que les organismes de Sécurité sociale n'exerçaient pas d' « activité économique » et n'étaient donc pas des entreprises soumises à la libre concurrence, dès lors toutefois qu'ils se limitaient à une fonction de caractère exclusivement social : « les caisses de maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la Sécurité sociale remplissent une fonction de caractère exclusivement social. Cette activité est, en effet, fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvu de tout but lucratif. Les prestations versées sont des prestations légales et indépendantes du montant des cotisations. »

la sphère de la Sécurité sociale et porter atteinte à une sécurité sociale des citoyens <sup>11</sup> qui exige une stabilité suffisante des droits sociaux pour protéger autant que possible des incertitudes du lendemain.

Il convient donc de rester vigilant pour assurer des politiques et une gestion financière et économique au service de l'épanouissement de l'ensemble des hommes. L'existence d'une sphère sociale spécifique n'est pas la seule solution. Elle est cependant une garantie contre les dérives de l'ultra-libéralisme et peut contribuer à une démocratie sociale dans le cadre d'une démocratie politique.

---

11 Michel Laroque et Marc de Montalembert, « Perspectives de la protection sociale », *Vie sociale* N°10, 2015, p. 219.