

L'installation de la sécurité sociale

L'installation de la sécurité sociale fut un choix qui demanda de faire... des choix. Elle imposa de poser des principes, de privilégier des techniques de couverture sociale, de s'entendre sur les risques qui en devaient en relever... L'observation du passé mais aussi, l'ambition pour l'avenir expliquent les options qui furent retenues en 1945 et qui structurent, aujourd'hui encore, l'ensemble de la protection sociale.

Section 1

Le contexte historique de la création de la sécurité sociale

Le projet de sécurité sociale présenté par Michel Laroque à partir des travaux du Conseil national de la Résistance ne cherche pas seulement à soustraire le travailleur et sa famille à l'incertitude du lendemain. Il soutient aussi un objectif plus ambitieux, indispensable à l'installation de la Démocratie, libérer l'homme du besoin. Pour novateur qu'il soit, ce projet se nourrit de l'expérience¹. L'avenir qu'il va contribuer à construire s'inspire des méthodes de couverture sociale les plus pertinentes et efficaces, tout en les renouvelant.

§ 1. L'observation du passé

À un demi-siècle d'écart, le chancelier Otto von Bismarck et Lord William Beveridge proposent deux méthodes de prise en charge des risques indissociables de l'existence. Pour le premier, l'objectif est de garantir à l'ouvrier le revenu du

1. Pour l'historique, P. Durand, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, rééd. Dalloz, 2004 ; Y. Delbrel, *L'essentiel de l'histoire du droit social*, Gualino, coll. « Les Carrés », 2006, p. 125.

travail qu'il percevait avant la réalisation du risque. Pour le second, il est d'organiser pour tous des sécurités élémentaires et minimales. De façon très positive, on désigne aujourd'hui ces méthodes en termes de « modèles » car les principes qu'elles ont mis en œuvre et les dispositifs qu'elles ont fait naître constituent des normes de référence qui ont été une source d'inspiration remarquable pour de nombreux pays d'Europe.

A. L'inspiration des assurances sociales de Bismarck

À la fin du XIX^e siècle, en réponse aux attentes des ouvriers de l'Allemagne industrialisée et pour combattre l'influence de la doctrine socialiste, le Chancelier Bismarck crée les premières assurances sociales¹. Le contexte économique et social est alors préoccupant. Sous la poussée d'un essor industriel fulgurant, un énorme prolétariat urbain s'est constitué et les syndicats ouvriers se sont organisés, soutenus par un parti social-démocrate d'inspiration marxiste. À partir de 1874, la crise frappe durement l'économie, ce qui conduit le pouvoir impérial à s'inquiéter de la progression des revendications prolétariennes. Aussi, le 17 novembre 1881, dans un « message impérial » au Reichstag, Bismarck proclame l'obligation de l'État d'accorder des réparations pour la réalisation des risques inhérents à l'ère industrielle. Le programme social qui y est exposé donne lieu, dans les années qui suivent, au vote de lois instituant l'assurance maladie (1883), la couverture obligatoire des accidents du travail (1884), l'assurance invalidité et vieillesse (1889). Qu'il s'agisse de la maladie, de l'invalidité, de la vieillesse ou de l'accident du travail, la technique de couverture est la même : les prestations versées à l'ouvrier lors de la survenance du risque sont financées par des cotisations assises sur son salaire, payées par l'employeur et le salarié, et fixées indépendamment de l'aléa. Les prestations, destinées à compenser la perte de salaire, sont logiquement calculées à partir du revenu qui a permis de recueillir les cotisations. Cette technique de couverture sociale est dite contributive ou assurantielle car seul celui qui est couvert par la cotisation, c'est-à-dire l'assuré, possède des droits à prestation et peut faire naître des droits dérivés au profit des membres de sa famille qui sont alors ses ayants droit. Les assurances sociales, obligatoires, sont essentiellement financées par les « forces vives de la Nation », c'est-à-dire les travailleurs et les employeurs. L'indemnisation des accidents du travail incombe en revanche aux

1. V. Bauriedl, « Cent ans d'assurances sociales allemandes », *RISS*, 1981, 439 ; B. Palier, G. Bonoli, « Entre Bismarck et Beveridge. "Crises" de la sécurité sociale et politique(s) », *RFSP*, 1995, 668 ; J. Doublet, *sécurité sociale*, PUF, 1967, p. 17 et s.

seuls employeurs. L'ensemble est géré par des « associations coopératives » qui sont des institutions d'assurés et d'employeurs administrées de façon autonomes, sous le contrôle de l'État.

Pour audacieux et novateur qu'il soit, le système des assurances sociales obligatoires fait l'objet de critiques sévères. On lui reproche de manquer d'unité et de simplicité et, surtout, de concerner un nombre trop limité de salariés. En outre, il contrarie la tradition individualiste et la propension à l'auto organisation des milieux professionnels, coopératives et groupements mutualistes, peu compatible avec le dirigisme étatique. Les assurances sociales vont néanmoins être étendues encore avec la couverture du décès (1911) et du chômage (1929), et être réunies dans un Code des assurances sociales en 1911. Elles forment en outre une source d'inspiration remarquable puisque de nombreux États européens comme l'Autriche (1887), la Norvège (1894), l'Angleterre (1911), la Russie (1912) et la Suède (1913) s'y rallient successivement.

B. L'influence du rapport Beveridge

Pendant longtemps, l'importance de l'assistance avait permis à l'opinion conservatrice et libérale de s'opposer efficacement à une intervention de l'État pour garantir aux ouvriers une couverture contre les fléaux de l'industrialisation et de l'urbanisation. Pourtant, le nouveau siècle qui s'accompagne du développement des syndicats et des coopératives mais, surtout, qui voit l'arrivée au pouvoir des « jeunes libéraux » en 1910, va changer la donne. Ces derniers, influencés par les travaillistes, permettent à une législation sociale de prendre forme. Est ainsi voté le 16 décembre 1911 le *National Insurance Act* qui institue des assurances maladie, invalidité et chômage. Malgré les mérites du dispositif, les allocations versées restent modiques et les conditions posées pour leur bénéfice sont drastiques¹. De plus, les familles des travailleurs ne disposent d'aucune protection et aucune couverture des charges de familles n'est prévue. C'est dans ce contexte qu'une commission interministérielle, présidée par lord William Beveridge, est chargée de formuler des recommandations pour améliorer le système des assurances sociales.

En 1942, Beveridge adresse au gouvernement britannique un rapport désigné aujourd'hui de son nom². Les finalités qu'il assigne à la sécurité sociale peuvent

1. Existence d'un plafond d'affiliation sur la base d'un critère de ressources (*test of means*).
2. D. Pépy, « Un projet anglais, le plan Beveridge », *Dr. soc.*, 1945, 156 ; G. Perrin, « Le plan Beveridge : ses grands principes », *RISS*, 1992, 45 ; B. Abel-Smith, « Le rapport Beveridge : ses origines et ses conséquences », *RISS*, 1992, 5 ; N. Kerschen, « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de

être facilement retenues au moyen de la formule célèbre qu'on lui prête, « glisser un plancher sous les pieds de la société libérale », et qui, du reste, permet de comprendre que la technique de couverture sociale ne peut être celle du modèle bismarckien. Alors que les assurances sociales de Bismarck sont destinées aux ouvriers, la sécurité sociale de Beveridge s'adresse à tous, ce qui demande de ne pas fonder exclusivement le droit aux prestations sur la cotisation. Aussi, Beveridge propose de combiner trois méthodes différentes : l'assurance sociale, destinée à répondre aux besoins de base, l'assistance publique, pour certains cas particuliers, et l'assurance volontaire, pour compléter les prestations de base. La cotisation d'assurance sociale est forfaitaire, parfois complétée par une participation de l'État, et donne lieu au versement de prestations également forfaitaires. Ces dernières, comme le terme « plancher » pouvait le laisser supposer, n'ont qu'un niveau minimum, identique pour tous. Elles n'ont pas de lien avec l'éventuel revenu professionnel puisque le montant de la cotisation n'a pas de rapport avec le niveau de revenu. Cela laisse une place évidente à l'assurance volontaire car, pour Beveridge, l'amélioration du niveau de vie relève de l'initiative individuelle. L'assistance publique est conçue comme un complément indispensable à l'assurance sociale. L'accès aux soins doit être financé par l'impôt et reposer sur un service national de santé. Dans ce dernier cas, la technique de couverture sociale est dite non contributive ou assistantielle car le droit à prestation, financée par l'impôt, est lié à la résidence du bénéficiaire sur le territoire national.

La sécurité sociale repose sur trois principes : l'universalité, l'unité, l'intégration. Universelle, elle doit couvrir l'ensemble des risques et des charges auxquels la personne est exposée « du berceau à la tombe¹ », comme la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, les risques professionnels. Du point de vue de l'objet de la sécurité sociale, l'approche de Beveridge est donc assez proche de celle de Bismarck. À sa différence cependant, la sécurité sociale n'est pas réservée à la classe des travailleurs salariés. Elle doit s'étendre à l'ensemble de la population. Unitaire, la sécurité sociale se traduit par la même protection pour tous, cotisations et prestations étant uniformes, et elle prend la forme d'une assurance nationale confiée à l'administration publique. Enfin, l'intégration consiste à coordonner les politiques de protection sociale et à associer l'assurance et l'assistance, la seconde étant un complément nécessaire pour tous ceux qui ne relèvent pas de la première.

sécurité sociale », *Dr. ouv.*, 1995, 415 ; J.-P. Laborde, *Droit de la sécurité sociale*, PUF, 2005, n° 83 et s.

1. Selon le mot célèbre de Sir W. Churchill dans son discours à la Nation du 21 mars 1943. Il y annonçait un plan quadriennal de sécurité sociale, sans toutefois se référer au plan Beveridge.

C. L'empreinte des premières assurances sociales françaises

Rapportée aux exemples étrangers, l'apparition des assurances sociales françaises peut sembler bien tardive¹. De fait, alors que les théoriciens français avaient été parmi les premiers à soutenir l'idée de l'assurance obligatoire des risques sociaux, il faut attendre les lois des 5 et 30 avril 1928 pour que les premières assurances sociales soient instituées et juillet 1930 pour qu'elles entrent en vigueur, les résistances de plusieurs groupes professionnels retardant l'élaboration de leurs règlements d'application². Les personnes concernées par le dispositif sont les salariés de l'industrie et du commerce dont la rémunération est inférieure à un certain montant, selon la technique du plafond d'affiliation. Les risques couverts sont la maladie, la maternité, l'invalidité, la vieillesse et le décès, et les prestations sont financées par des cotisations partagées également entre le salarié et l'employeur. L'organisme assureur est librement choisi par l'assuré, mais les pouvoirs publics créent une caisse départementale pour accueillir ceux qui n'ont fait aucun choix ou ceux qui souhaitent en relever. Ces lois sont étendues et complétées par deux décrets-lois de 1935 et par la loi du 14 mars 1941 sur la retraite des vieux travailleurs.

Le dispositif institué ne garantit pas le risque chômage et ne couvre pas les charges familiales qui relèvent de l'initiative patronale. Il est nettement marqué par la logique contributive, le non-paiement des cotisations entraînant la déchéance du droit aux prestations. Il est aussi étroitement dépendant du contrat de travail, le lien de subordination déterminant les bénéficiaires. Enfin, il s'ajoute aux couvertures parcellaires et dispersées qui avaient déjà été mises en place dans certains secteurs d'activité, généralement pour repousser les limites de l'assistance. Tel était le cas des retraites ouvrières et paysannes, créées par la loi du 5 avril 1910³ et, avant elles, des diverses couvertures instaurées par les sociétés minières et métallurgiques, et par les compagnies de chemins de fer.

Ainsi, en 1945, le paysage français de la sécurité sociale est composite. Il n'est le fruit d'aucun plan raisonné, d'aucune combinaison souhaitée. L'organisation de la couverture fait intervenir plusieurs organismes, différents selon la nature de l'activité professionnelle exercée, et la garantie des risques relève de trois légis-

-
1. B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2002 ; G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travail*, PUF, 1995 ; H. Hatzled, *Du paupérisme à la sécurité sociale*, PU Nancy, 1989.
 2. Opposition des médecins, agriculteurs, employeurs, sociétés de secours mutuels et même des ouvriers (CGTU) qui dénonçaient une collaboration avec la bourgeoisie.
 3. Sous condition plafond, ses dispositions s'appliquaient en réalité à tous les salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, aux auxiliaires des professions libérales, aux serviteurs à gages, aux agents de l'État, des départements et des communes ne bénéficiant pas des pensions civiles et militaires.

lations distinctes, celle des accidents du travail¹, celle des assurances sociales et celle des allocations familiales². Pour autant, il fait apparaître une faveur nette pour la technique de l'assurance : la cotisation finance l'indemnisation du risque professionnel, les allocations familiales, les assurances sociales et les couvertures particulières à certaines professions, plus tard nommées régimes spéciaux.

§ 2. La construction de l'avenir

Au lendemain du deuxième grand conflit mondial, c'est la société tout entière qu'il faut reconstruire et protéger des totalitarismes. L'idée de sécurité sociale s'inscrit dans ce projet. Parce qu'il ne peut y avoir de démocratie sans sécurité élémentaire, le Plan de Sécurité sociale va s'efforcer de donner au corps social de solides garanties de base.

A. Les choix de 1945

L'ordonnance du 4 octobre 1945 pose la première pierre du système de protection sociale en créant la sécurité sociale. Avant cette date, il existe des dispositifs qui prennent en charge des risques sociaux ou professionnels et certaines situations de besoins. Mais il ne s'agit que de réponses parcellaires, isolées et dépourvues de véritable ligne directrice. Ils sont spécifiques à un secteur d'activité professionnelle ou limités à certains risques. Pour qu'une logique solide, structurante d'un système, se dessine, il faut attendre le Plan de Sécurité sociale présenté par Pierre Laroque³. Élaboré à la suite des travaux du Conseil national de la Résistance, ce plan définit les finalités de la protection sociale et fait de la sécurité sociale son élément central. La protection sociale concilie alors techniques d'assurance et d'assistance laissant subsister, aux côtés de la sécurité sociale, des dispositifs de secours. Pour les « pères fondateurs », la création de la sécurité sociale inscrite dans le programme du Conseil national de la Résistance se justifie par la nécessité de « débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain qui crée chez eux un sentiment d'infériorité, et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes ». Dans son article 1^{er}, l'ordonnance énonce d'ailleurs qu'« il est

1. Loi du 9 avril 1898, cf. *infra*.

2. Loi du 11 mars 1932, cf. *infra*.

3. Il sera le premier directeur de la sécurité sociale. P. Laroque, « La sécurité sociale de 1944 à 1951 », *RFAS*, 1971, 3 ; N. Kerschen, « La doctrine du rapport Beveridge et le plan français de sécurité sociale », *Dr. ouv.*, 1995, 415.

institué une organisation de sécurité sociale, destinée à garantir les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges générales de famille qu'ils supportent ». Elle annonce aussi que des ordonnances ultérieures pourront étendre son champ d'application à de nouvelles catégories de bénéficiaires, de risques ou de prestations. La sécurité sociale doit servir la démocratie car, en libérant les ouvriers de leur condition insécure, elle ouvre la possibilité de prendre part pleinement à la vie en société.

L'approche présente une certaine originalité car le concept de sécurité sociale, apparu en 1935 sous la Présidence de F.D. Roosevelt avec le vote du *Social Security Act*, donne lieu à une définition qui est, dès l'origine, fluctuante d'un pays à l'autre. Elle comprend par exemple l'indemnisation du chômage en Belgique alors qu'elle se limite à l'assurance vieillesse aux États Unis, montrant que le concept est éminemment dépendant du développement économique et de la tradition culturelle. Entre ces deux extrêmes, le droit français adopte une voie intermédiaire, ancrée dans la notion de risque social. Il est en cela assez fidèle à la Convention n° 102 de l'OIT qui, dans sa présentation analytique de la sécurité sociale, vise la maladie, la maternité, l'invalidité, le décès, la vieillesse, l'accident du travail et la maladie professionnelle et les charges de famille.

Destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre ces risques susceptibles d'affecter leur capacité de gain, à couvrir leurs charges de maternité et de famille, l'organisation de sécurité sociale, selon le Plan français de sécurité sociale, repose sur quatre principes principaux : l'universalité, l'unité, l'uniformité, et l'autonomie. L'universalité, qui concerne les champs matériel et personnel de la couverture, signifie que cette dernière doit s'étendre à tous les risques et tous les travailleurs. L'unité porte sur le régime et l'organisation administrative. L'uniformité veut que les prestations et les cotisations soient les mêmes pour tous. L'autonomie, enfin, fait référence à la gestion des organismes de sécurité sociale dans un cadre paritaire, ce qui témoigne d'une certaine défiance à l'égard de l'État.

Autant le dire d'emblée, tous les objectifs n'ont pas été atteints. Malgré les vagues d'extensions successives de la couverture à de nouvelles personnes, l'universalité n'est pas réalisée, toujours empêchée par la nature contributive du droit. De plus, le lien étroit entre travail et assurance sociale induit une conception restrictive du risque social. Le risque est celui qui atteint le travailleur dans sa capacité de travail ou de gain et, par extension, celui qui affecte ses proches. Aussi, si tout événement peut *a priori* constituer un risque social, défini de façon

extensive comme « tout risque inhérent à la vie en société¹ », le risque du droit français de la sécurité sociale, qu'il soit social ou professionnel, est plus modestement conçu. Dans la plupart des régimes de sécurité sociale, il est essentiellement celui qui constitue une menace pour la santé et les moyens d'existence du travailleur et de sa famille. Le risque naît alors de la maladie, de la vieillesse, du décès et de l'accident, qu'il soit professionnel ou non professionnel et les prestations versées à l'occasion de sa survenance doivent s'analyser comme des revenus de compensation ou de substitution. Compte tenu de cette approche, la sécurité sociale s'est refusée à considérer la pauvreté comme un risque social. Elle est au mieux appréhendée comme un besoin et, à ce titre, relève de l'aide sociale. Il est en revanche plus surprenant que le risque de perte d'emploi, auquel sont exposés les salariés, bénéficiaires par excellence du régime général, n'ait pas été retenu². Ainsi, il semble que les risques du droit français de la sécurité sociale sont plutôt ceux qui atteignent l'assuré dans sa chair, dans son intégrité ou sa capacité physique³.

Quant au principe d'unité, il relève de la fiction, la mosaïque de régimes de sécurité sociale gravitant autour du régime général étant là pour rappeler que la sécurité sociale a plusieurs visages. Dès 1945, les particularismes et les intérêts de certains groupes socioprofessionnels (agriculteurs, fonctionnaires, indépendants...) ont conduit au maintien d'une pluralité de régimes et empêché l'unité, rendant par là même l'objectif d'uniformité inaccessible. La sécurité sociale se présente donc aujourd'hui encore comme un conglomérat de régimes ou catégories de régimes qui peuvent être distingués selon l'activité des assurés et l'étendue de la couverture dont ils bénéficient. Même si les différences de prestations et de cotisations entre régimes se sont progressivement atténuées, des différences sensibles demeurent et c'est un objectif d'harmonisation qui est désormais avancé.

B. Les orientations contemporaines

Le législateur de 1945 n'a pas voulu que la liste des risques sociaux dressée par l'article L.311-1 du Code de sécurité sociale soit exhaustive. Elle a donc vocation à évoluer au gré des changements qui affectent la conception du risque social. Dans une perspective de la généralisation de la sécurité sociale, point n'est besoin de

1. J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 2005. Cf. *infra*, « La logique du risque ».
2. Cela s'explique par l'absence de chômage massif en 1945 et par la crainte qu'une assurance chômage désincite au travail. J. Rueff, « L'assurance-chômage, cause de chômage permanent », *Rev. éco. po.*, 1934, 211.
3. En ce sens J.-P. Laborde.