

FICHES CONCOURS

POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE

Sécurité sociale : l'organisation en régimes est-elle toujours valide ? Août 2018



Frédéric Bazille, Réunion de famille

La sécurité sociale est organisée en France en régimes professionnels et repose sur une conception « Bismarckienne », du nom du chancelier allemand qui, dans les années 1880, a mis en place le premier système d'assurances sociales : cette conception, qui repose sur le travail et l'appartenance professionnelle, se caractérise par une protection réservée aux actifs, organisée en régimes différents selon la profession, fondée sur la technique de l'assurance (versement préalable de cotisations, avec un partage, le cas échéant, entre cotisations « employeur » et « salariées »), une proportionnalité des prestations en espèces à l'effort contributif (plus on a cotisé, plus on touche), une gestion du régime par les représentants des assurés, l'existence d'un réseau de caisses distinct juridiquement et financièrement de l'Etat et, le plus souvent, un système de soins à dominante libérale, les prestataires étant liés par convention aux organismes qui remboursent aux assurés le coût des soins.

L'on distingue ainsi le régime général (salariés de l'industrie et du commerce), le régime agricole, les régimes des indépendants, du moins jusqu'en 2017 (artisans, commerçants, professions libérales¹) et de très nombreux régimes spéciaux (SNCF, fonctionnaires, marins, banque de France...), en tout un peu moins de 40 régimes, dont certains très petits.

La présente fiche donnera d'abord la définition juridique d'un « régime » puis étudiera l'histoire et l'évolution de la notion, qui a largement perdu de son sens.

La définition juridique des régimes de sécurité sociale

L'article R 111-1 du code de la sécurité sociale dispose : « L'organisation de la sécurité sociale comprend un ensemble de caisses gérant des régimes légaux, dits aussi de base ». Outre les régimes de base, le Code inclut dans la sécurité sociale les régimes complémentaires obligatoires de retraite. En revanche, les régimes facultatifs dits de prévoyance (ainsi les régimes d'assurance vieillesse facultatifs par capitalisation) ne sont pas des régimes de

¹ Le régime des indépendants a été absorbé en 2018 par le régime général, hormis le régime vieillesse des professions libérales, qui perdure.

sécurité sociale, même quand ils relèvent de la loi ou d'accords collectifs négociés dans une entreprise ou une branche.

Un régime de sécurité sociale est un système de protection sociale obligatoire :

- Géré par un ensemble de caisses qui a **le monopole de cette protection et qui assure une mission de service public** (il ne s'agit pas d'entreprises, même si les caisses sont de droit privé) : l'arrêt Poucet et Pistre (17 février 1993) de la Cour de justice des communautés européennes reconnaît que les caisses poursuivent un objectif social de solidarité et de ce fait n'exercent pas une activité économique soumise au droit de la concurrence, à condition qu'elles utilisent le principe de la répartition, n'établissent pas de proportionnalité entre les prestations et les cotisations et mettent en place une compensation financière entre les régimes excédentaires et les régimes en déficit.
- Dépendant **du code de la sécurité sociale**.

La définition est à la fois « statutaire » (regroupement de personnes bénéficiant de droits identiques à prestations) et organique (réseau de caisses). Elle reste générale et fait une large place aux conventions. Ainsi :

- Il existe des caisses gérant des populations différentes : la MSA gère ainsi deux régimes différents, celui des exploitants et celui des salariés agricoles. Le champ des régimes est conventionnel, comme leurs ressources, cotisations ou impôts ;
- Il en est de même des risques couverts : c'est par convention que l'on considère que le risque chômage, créé en 1958, ne fait pas partie de la sécurité sociale, alors que c'est un régime d'assurance sociales aux principes de fonctionnement identiques.

L'origine des régimes : la volonté d'une protection « corporatiste »

La naissance de la sécurité sociale est souvent fixée en 1945, au moment où elle s'est construite en organisation cohérente, couvrant les risques sociaux considérés alors comme essentiels (risques professionnels, maladie, invalidité, décès, risques familiaux, vieillesse).

Toutefois, des lois de sécurité sociale ont été adoptées bien avant-guerre : loi du 9 avril 1898 instituant une protection en cas d'accidents du travail pour les ouvriers de l'industrie, premières lois d'assurance sociale de 1930 et 1932 couvrant les salariés de l'industrie et du commerce sous conditions de ressources, institution des allocations familiales en 1932 pour les salariés avant une généralisation en 1939. La notion de régime ne fait alors que s'esquisser.

Cependant, certains groupes professionnels (marins, mineurs, agents publics...) ont bénéficié dès les XVIIIe et XIXe siècles de « régimes spéciaux » couvrant au départ le risque professionnel et la vieillesse. L'assurance mise en place ne s'étend alors qu'à un groupe bien circonscrit de travailleurs soumis à des risques comparables, ainsi des régimes d'entreprises (SNCF).

En 1945, la volonté a existé un temps d'une couverture générale et uniforme de la population toutes professions confondues. Le « régime général » a été au départ défini en ce sens. Mais les réticences des ressortissants des régimes spéciaux à relever d'une loi commune peu

favorable, la volonté des non-salariés de ne se couvrir que pour certains risques (la vieillesse au départ) et en définissant l'étendue de la protection qu'ils étaient disposés à financer ont eu raison du projet d'uniformisation. La tradition corporatiste, plus ancienne, l'a emporté.

Régimes : le brouillage de la notion d'origine

Quatre causes y ont contribué.

1° La généralisation de la sécurité sociale à des catégories non ou faiblement cotisantes

La généralisation aux inactifs a eu lieu en plusieurs étapes : la création du « minimum vieillesse » en 1957 relevait encore d'une politique d'assistance et non de la sécurité sociale. L'ASPA, allocation de solidarité aux personnes âgées, qui l'a remplacé en 2006, bien que servie sous condition de ressources et récupérable partiellement sur succession, bien que financée par ressources fiscales², est juridiquement une prestation de sécurité sociale.

En 1975, la généralisation à tous, actifs et inactifs, toutes professions confondues, des prestations familiales est le signe d'un retour de la conception universaliste de la sécurité sociale, de même que, en 1999, la création de la CMU (couverture maladie universelle sans cotisation sous condition de ressources). En 2016, l'institution de la PUMA (protection universelle d'assurance maladie) marque une évolution de principe plus nette : tout résident a droit à la protection maladie, sans avoir à justifier d'une période de travail préalable, sans cotisation si ses ressources sont insuffisantes.

La généralisation a également eu lieu par intégration dans le régime général de catégories non ou faiblement cotisantes, au départ les bénéficiaires de revenus minima, aujourd'hui les détenus et, pour le risque professionnel, les étudiants en stage, les demandeurs d'emploi en reclassement, les bénévoles du service public...

La solidarité a cessé peu à peu d'être essentiellement professionnelle.

2° L'amélioration de la couverture des régimes de non-salariés

Les régimes de non-salariés ont été progressivement dotés d'une assurance maladie, alignée dans les années 2000 sur le Régime général pour les prestations en nature (le remboursement des soins). En vieillesse, les régimes des artisans et commerçants sont alignés sur le régime général depuis 1972 et les améliorations constantes de la couverture du risque pour les exploitants agricoles montrent un souci d'alignement progressif des droits, même si la retraite agricole reste très spécifique. Ces évolutions ne modifient pas directement la notion de régime : cependant, elles montrent un affaiblissement de la référence « corporatiste » au profit d'une aspiration à l'égalité qui domine désormais.

3° L'effacement des partenaires sociaux dans la gestion des régimes

Depuis 1945, l'Etat (par la loi et le décret) définit l'étendue des régimes et fixe leurs

² L'ASPA est remboursée aux organismes de sécurité sociale par le FSV, fonds de solidarité vieillesse, alimenté par des ressources fiscales.

paramètres de fonctionnement. Cependant, pour les salariés, la notion de salaire différé (les cotisations patronales et salariales sont une part du salaire mis en commun pour être redistribué à tous) imposait de donner aux partenaires sociaux au moins un droit de regard sur son utilisation. Il reste excessif dès cette époque d'affirmer que les régimes sont « gérés » par les partenaires sociaux qui siègent dans les conseils d'administration des organismes, même s'ils sont élus³. Mais ils avaient un pouvoir d'influence sur l'Etat de même qu'une place importante dans la gestion des caisses au quotidien.

Cette tradition de démocratie sociale, imparfaite dès l'origine, s'est effacée : l'intervention constante de l'Etat lors des crises financières, la création, en 1996, des LFSS, lois de financement de la sécurité sociale, l'augmentation du financement des régimes par l'impôt, l'évolution de la vocation de la sécurité sociale qui, d'assurance professionnelle, est peu à peu devenue un outil de politique publique (lutte contre la pauvreté, droits des femmes...) ont concouru à marginaliser les partenaires sociaux. Leurs compétences sont résiduelles et, souvent, les droits conférés aux organismes (ainsi le droit essentiel de signer des conventions avec les prestataires de soins) le sont, pour une large part, à la technocratie des régimes (les directeurs des caisses nationales). Les partenaires sociaux gardent cependant un pouvoir d'expression publique et donc d'influence sur la couverture sociale et son évolution.

La notion de représentation est en outre devenue caduque compte tenu de l'hétérogénéité de la population des régimes, même si, dans les régimes agricoles, existe encore un sentiment d'appartenance. Le régime général a couvert de longue date des catégories éloignées du salariat : dirigeants de société, VRP, artistes du spectacle, franchisés... En 2018, l'absorption du régime social des indépendants et du régime des étudiants (déjà financièrement intégrés) fait du régime général une sorte de régime national aux populations peu homogènes.

4° La perte de l'autonomie financière des régimes

Certains « régimes » (les fonctionnaires d'Etat) n'ont jamais eu d'autonomie financière et, au demeurant, n'existent pas juridiquement : les prestations sont versées par le budget de l'Etat et la cotisation employeur (75 % des salaires en 2016) est une contribution d'équilibre.

D'autres régimes ont perdu cette autonomie, pour des raisons démographiques, à cause des glissements de population active entre secteurs d'activité : régimes spéciaux (SNCF, Marins, Mines), exploitants agricoles, travailleurs indépendants. Seuls le régime des professions libérales, les régimes complémentaires de retraite de salariés et le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers s'équilibrent de manière autonome, ce dernier n'y parvenant qu'avec une cotisation patronale élevée financée sur fonds publics (34,5 % en 2016).

Les solutions pour rétablir l'équilibre financier sont variées. L'intégration financière est aujourd'hui la plus répandue, qui met à la charge du régime général le solde financier du régime en difficulté sans que celui-ci disparaisse. La méthode, utilisée depuis longtemps pour les salariés agricoles (gérés par le régime agricole) ou pour le régime des cultes, a été étendue en 2009 au régime maladie des exploitants agricoles, en 2015 au RSI, régime social des indépendants (avant son intégration pure et simple dans le régime général en 2018) et en

³ Les représentants des salariés ont été élus jusqu'en 1967 puis à nouveau en 1981, sans suite. Le régime agricole procède encore aujourd'hui à l'élection de représentants des assurés (exploitants et salariés).

2016, à l'occasion de la PUMA, à tous les régimes spéciaux en maladie. En vieillesse, l'intégration financière est moins utilisée. Les régimes qui n'en bénéficient pas (exploitants agricoles et régimes spéciaux) reçoivent une « compensation démographique » par les régimes dont le ratio démographique est meilleur (le régime général en supporte une part décisive). Les régimes spéciaux (SNCF, marins, mines...) reçoivent en outre des subventions de l'Etat. De plus, presque tous les régimes (y compris cette fois-ci, le régime général) bénéficient de ressources fiscales affectées (36 % des recettes au régime général, 29 % tous régimes).

Enfin, comme souligné plus haut, certains régimes (RSI, étudiants) sont désormais absorbés par le régime général, en gardant leurs spécificités, notamment sur les contributions.

Au final, le paradoxe est que tous les régimes, sauf le régime général, sont équilibrés, plus ou moins artificiellement, parfois avec une part de « financement professionnel » faible (moins de 20 % pour le régime agricole). La logique bismarckienne n'existe plus. Reste, malgré l'importance du financement par l'impôt, le maintien d'un circuit financier différent de celui de l'Etat et le droit à définir par convention la relation avec les prestataires de soins libéraux.

Des inégalités qui perdurent, un avenir incertain

Malgré un mouvement d'harmonisation, les régimes spéciaux continuent à offrir des prestations vieillesse meilleures que celles du régime général : ainsi, au régime général, la pension de réversion est versée sous condition de ressources, pas dans les régimes spéciaux. Le débat le plus vif porte sur deux avantages majeurs : d'abord la possibilité pour les fonctionnaires et certains ressortissants de régimes spéciaux, SNCF et RATP, appartenant à des corps dits « actifs », de partir, selon le cas, à 52 ou 57 ans, sans que l'on puisse justifier cet avantage relatif par une pénibilité accrue ; ensuite le mode de calcul de la pension, qui prend en compte le traitement des 6 derniers mois. Ce dernier point est souvent présenté comme un privilège, même si les fonctionnaires font valoir que la non intégration des primes dans le salaire de référence les pénalise.

Le projet du gouvernement d'unifier tous les régimes de retraites sera présenté en 2019. Si l'objectif est justifié (il égalise les droits et simplifie les carrières), il ne faut pas méconnaître les difficultés de cette unification, notamment pour la conversion des droits déjà acquis dans les différents régimes et le risque de baisse des droits pour certaines catégories. Si le gouvernement le réalise, ce projet marquera la fin de la diversité des régimes là où elle perdure, en assurance vieillesse. La sécurité sociale peut, au moins en théorie, exister avec un régime unique de protection et un circuit financier distinct de l'Etat. Pour autant, tout sera alors à réinventer, y compris les relations avec l'Etat.

Conclusion

En 1945, la sécurité sociale était comprise comme une assurance partagée avec ses semblables au sein d'un « régime » spécifique. Aujourd'hui, celle-ci ne repose plus sur un principe de segmentation et de différenciation mais exprime une solidarité nationale. L'existence des régimes a moins de sens. Les résistances à l'unification des régimes existeront cependant mais désormais davantage pour des raisons d'intérêt que de principe.