

L'exposé des motifs de l'Ordonnance du 4 octobre 1945 (extraits)

(Texte non paru au JO)

Source : Revue Prévenir mars 1982 p. 121

Tous les pays du monde, dans l'élan de fraternité et de rapprochement des classes qui marque la fin de la guerre, s'efforcent d'instituer au profit des travailleurs et même parfois de l'ensemble de la population un système de sécurité sociale. La France, dans la mesure de ses possibilités et compte tenu des conditions économiques et psychologiques qui lui sont propres, doit, elle aussi, élaborer un tel système. Depuis plusieurs mois, les administrations compétentes en étudient la réalisation. La présente ordonnance est le premier résultat de leurs travaux ; elle tend à fixer le cadre d'une organisation dans laquelle s'inscriront ensuite les différents éléments du plan de sécurité sociale. La sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse, à tout moment, la menace de la misère. La réalisation d'un tel but est subordonnée à un ensemble complexe de mesures qui engagent toute la politique économique et sociale du pays : mesures économiques tendant à éviter les crises en assurant un équilibre permanent des activités, organisation de l'emploi assurant à chacun des possibilités de travail, garanties des salariés contre l'arbitraire des embauchages et des congédiements, politique des salaires fournissant à chaque travailleur des moyens suffisants d'existence, politique de lutte contre la maladie et de prévention des accidents du travail.

Mais même en supposant qu'à tous ces points de vue une organisation aussi parfaite que possible ait été réalisée, il demeure des circonstances dans lesquelles un travailleur se trouve privé de ses moyens d'existence, ou tout au moins dans lesquelles ses ressources sont insuffisantes pour pourvoir aux besoins de sa famille. Il en va ainsi d'une part, lorsque le travailleur se trouve obligé d'interrompre son activité par suite notamment de maladie, de maternité, de vieillesse ou d'accident, d'autre part, lorsqu'il supporte des charges de famille particulières. Le problème qui se pose alors est celui d'une redistribution du revenu national destinée à prélever sur le revenu des individus favorisés les sommes nécessaires pour compléter les ressources des travailleurs ou familles défavorisés.

Envisagée sous cet angle, la sécurité sociale appelle l'aménagement d'une vaste organisation nationale d'entraide obligatoire qui ne peut atteindre sa pleine efficacité que si elle présente un caractère de très grande généralité à la fois quant aux personnes qu'elle englobe et quant aux risques qu'elle couvre.

Le but final à atteindre est la réalisation d'un plan qui couvre l'ensemble de la population du pays contre l'ensemble des facteurs d'insécurité ; un tel résultat ne s'obtiendra qu'au prix de longues années d'efforts persévérants, mais ce qu'il est possible et nécessaire de faire aujourd'hui, c'est d'organiser le cadre dans lequel se réalisera progressivement ce plan. Aussi apparaît-il indispensable de regrouper les institutions ou services répondant déjà à ces préoccupations dans l'organisation existante et qui puissent étendre par la suite leur champ d'action. Ce regroupement s'accompagne d'une simplification administrative considérable à la fois par la fusion et la coordination d'organismes complexes et enchevêtrés et par le recouvrement simultané sur une

même base des cotisations aujourd'hui multiples et obéissant chacune à des règles propres. Organisation unique, cotisation unique, telles sont les lignes essentielles du texte nouveau.

I. Organisation unique

A/ L'unité de l'organisation de la sécurité sociale s'entend en un double sens : d'une part, elle signifie que tous les facteurs d'insécurité doivent être couverts par des institutions communes, d'autre part, elle signifie que dans un même cadre géographique, il ne peut et doit exister qu'une seule institution couvrant l'ensemble des bénéficiaires. Au premier sens du mot, l'organisation envisagée pourrait couvrir les assurances sociales, l'assurance des accidents du travail et les allocations familiales. Ce sont là en effet, les trois législations dont le regroupement paraît possible et souhaitable immédiatement ou dans un proche avenir. Ce regroupement ne peut avoir pour base qu'un système général d'entraide obligatoire dont le type même est actuellement fourni par les institutions d'assurances sociales. C'est donc dans le cadre des principes de l'assurance sociale que l'on est amené à organiser un système général de la sécurité sociale. L'intégration de l'assurance des accidents du travail dans les assurances sociales est dans la logique même de l'évolution de cette assurance. En effet, l'accident du travail ou la maladie professionnelle ne diffère pas par ses conséquences sociales de l'accident ou de la maladie dont un salarié peut être atteint en dehors de l'exercice de sa profession. Si cependant en France des divergences existaient jusqu'à présent entre les systèmes d'indemnisation des deux ordres de risques, cela tenait à ce que la couverture de l'accident du travail et de la maladie professionnelle avait été réalisée plutôt que celle de l'accident ou de la maladie non professionnels. L'institution des assurances sociales, de même que les expériences réalisées tant dans notre pays qu'à l'étranger ont permis de définir les principes qui, dans une organisation sociale moderne, doivent commander une organisation efficace de la protection des travailleurs contre les risques professionnels. Ces principes reposant sur l'idée que la garantie du risque professionnel implique une assurance obligatoire gérée par des organismes désintéressés. Tous les pays aujourd'hui s'orientent en ce sens. Partout l'obligation de l'assurance tend à s'instituer, partout l'assurance obligatoire s'oriente vers le recours à des organismes désintéressés, 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 élevés.

L'intégration de l'assurance contre les accidents du travail dans une organisation commune aux assurances sociales doit permettre de confier aux mêmes organismes le service des prestations d'assurance maladie et celui des prestations dues en cas d'accident ou de maladie professionnelle, les salariés n'ayant plus désormais à s'adresser qu'à une seule caisse ; elle permettra également des simplifications administratives importantes en entraînant la suppression de tous les fonds spéciaux que le législateur a dû créer pour combler les lacunes de l'assurance facultative et commerciale. Les mêmes considérations doivent faciliter la coordination, voire l'unification des règles et des mécanismes qui, aujourd'hui dans l'un et l'autre régime, tendent au même résultat : organisation médicale, tarifs d'honoraires, des frais pharmaceutiques et d'hospitalisation, contrôle médical, etc. En même temps, il doit être possible d'organiser sur une plus large base la prévention de la maladie et de l'accident. Les allocations familiales peuvent, au premier abord, apparaître comme répondant à des principes et à une technique sensiblement différents tant des assurances sociales que des accidents du travail. Il apparaît toutefois, dès l'abord, que l'organisation présente des allocations familiales est fort peu satisfaisante ; la multiplicité des caisses, leur enchevêtrement, les différences injustifiables existant entre les taux de cotisations pratiqués dans des professions voisines ou dans la même profession dans les départements voisins, tout cela appelle, à n'en pas douter, une refonte complète du système. D'autre part et surtout, la technique même des allocations familiales qui repose sur un système de répartition ne

diffère nullement de la technique des pensions de vieillesse des assurances sociales qui est basée sur le même principe. Si l'on tient compte des préoccupations familiales que doit nécessairement avoir toute institution d'assurances sociales et si l'on observe que les caisses d'assurances sociales et les caisses d'allocations familiales ont été bien souvent amenées à créer des œuvres absolument similaires dans l'intérêt de la famille, de la mère et de l'enfant, l'on s'aperçoit que les différences au premier abord frappantes entre les deux institutions s'atténuent considérablement devant, au contraire, une très grande similitude de buts et de méthodes. Mais l'unité d'organisation s'entend également, ainsi qu'il a été dit, sur le plan géographique. Cette unité, qui doit avoir pour conséquence d'exclure la coexistence d'organismes multiples tendant au même dans un même cadre géographique, peut paraître, au premier abord, en opposition avec les tendances générales des institutions d'entraide qu'on avait connu jusqu'à présent en France. Qu'il s'agisse, en effet, de la mutualité ou des assurances sociales elles-mêmes, l'on avait vu s'épanouir des organisations nombreuses : sociétés de secours mutuels, caisses, groupant les bénéficiaires d'après leurs affinités et leurs tendances propres. En dépit de ces circonstances, il a paru nécessaire de poser le principe de la caisse unique. Cette unité s'impose, en effet, d'abord pour une raison technique. Le regroupement de l'ensemble des services correspondant aux différents facteurs d'insécurité serait pratiquement impossible avec une multiplicité d'organismes enchevêtrés ; ce serait, en effet, la source de complications administratives inextricables, cela multiplierait les défauts du système actuel des assurances sociales qui immobilise par toute la France des milliers d'employés dans la tâche ingrate et stérile de ventilation des cotisations entre des organismes divers. D'autre part, il est permis de douter que dans le domaine de l'entraide obligatoire contre les risques sociaux, le groupement des individus par affinités présente un avantage réel. Ces affinités elles-mêmes sont en relation avec le but poursuivi.

De plus, l'expérience montre que la majorité des intéressés vont à des organismes qui ne relèvent d'aucune affinité propre. Dans le domaine des assurances sociales, 52 % des assurés sont affiliés aux caisses départementales et parmi les 22 % qui sont affiliés aux caisses mutualistes, une proportion appréciable à coup sûr n'a été rattachée à ces caisses une par la présomption d'affiliation instituée par la loi de 1928-1930 à l'égard des assurés appartenant à des sociétés de secours mutuels et donc sans choix formel des intéressés. Ce n'est ainsi qu'une faible minorité d'assurés qui ont manifesté d'une manière expresse leur choix pour des organismes correspondant à des affinités véritables. Dans ces circonstances, la préoccupation légitime de respecter le particularisme de quelques-uns ne saurait faire échec aux nécessités techniques qui imposent l'unité d'organismes. La réalisation de la caisse unique paraît toutefois devoir être différée en ce qui concerne les allocations familiales, contrairement à l'avis émis par l'assemblée consultative, en raison de l'énormité de la tâche qui incomberait à des conseils d'administration qui devraient appliquer immédiatement plusieurs législations dont la complexité rend leur connaissance difficile. Il n'en apparaît pas moins indispensable de procéder immédiatement à la refonte de l'organisation actuelle des allocations familiales, d'une part, en vue d'assurer la coordination efficace et complète de l'organisation de la sécurité sociale et des caisses d'allocations familiales, d'autre part, en vue de permettre sans difficultés l'intégration ultérieure de ces derniers organismes dans l'organisation de la sécurité sociale. Il convient, en effet, de remarquer que bien souvent plusieurs caisses d'allocations familiales existent dans la même circonscription territoriale et se font ainsi une concurrence qui PP se justifie nullement et que ces organismes sont gérés par des conseils d'administration composés exclusivement d'employeurs. La refonte aurait donc un double objet : d'une part, regrouper les caisses d'allocations familiales par la création d'une caisse unique dans la circonscription territoriale de chaque caisse de sécurité sociale, d'autre part, associer dans une proportion identique à celle prévue pour les caisses de sécurité sociale, les représentants des organisations ouvrières à la gestion des caisses d'allocations familiales.

B/ Mais il importe en même temps de ménager dans l'organisation unique qui sera réalisée, les avantages que pouvait présenter la multiplicité des caisses d'assurances sociales. Ces avantages résident essentiellement dans l'esprit qui anime les différentes organisations mutualistes et les différentes caisses d'affinités. C'est cet esprit d'entraide désintéressée, cette tradition généreuse

d'assistance mutuelle qui ont donné, depuis un siècle et demi, à toutes les institutions sociales françaises leur physionomie propre. L'organisation nouvelle doit donc éviter le risque d'étatisme bureaucratique. Elle doit 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. Le premier principe qui doit donc dominer cette organisation est celui de la gestion des institutions de sécurité sociale par les bénéficiaires eux-mêmes. Pour y parvenir, l'on pouvait envisager la désignation de dirigeants des différentes organisations par voie d'élection. Ce procédé a paru, en l'état actuel des choses, mal adapté au caractère propre de ces institutions. Au surplus, les bénéficiaires des institutions de sécurité sociale sont aujourd'hui légalement représentés par leurs groupements syndicaux qui sont qualifiés pour désigner les dirigeants des institutions nouvelles, de même que pour faire l'éducation des intéressés dans le domaine social. Comme l'on ne saurait espérer que du jour au lendemain les organisations syndicales soient en mesure de fournir des cadres compétents et avertis, pour l'ensemble des institutions nouvelles, il est indispensable et équitable de laisser dans les conseils d'administration des institutions de sécurité sociale une place à tous les hommes qui, par leur activité passée et par les services rendus, ont témoigné de leur compétence et de leur dévouement aux choses sociales. Ce premier principe posé, il n'importe pas moins que les institutions de sécurité sociale soient aussi proches que possible des bénéficiaires afin que ceux-ci soient étroitement associés à toutes leurs activités. C'est pourquoi les caisses primaires de sécurité sociale doivent être de dimensions relativement réduites et comporter des sections à la gestion desquelles tous les bénéficiaires doivent concourir. Enfin, il est indispensable que toutes ces caisses, toutes ces institutions, dont les unes se situeront sur le plan local, dont d'autres, pour des motifs d'ordre technique, devront être aménagées sur le plan régional ou national, aient une large autonomie. Elles ne doivent pas être, en effet, de simples agences d'exécution, obéissant à des ordres donnés par l'administration supérieure. Ce sont les organismes de sécurité sociale eux-mêmes, c'est-à-dire les conseils d'administration composés de représentants des bénéficiaires, qui doivent avoir également la gestion effective de la sécurité sociale. L'Administration doit avoir son rôle limité au contrôle et à la coordination des efforts des différents organismes, en même temps qu'à la préparation des textes généraux qui définiront le statut d'ensemble des institutions.

II. Cotisation unique

Le régime actuel de cotisation des assurances sociales, de l'assurance contre les accidents du travail et des allocations familiales impose aux employeurs une tâche chaque jour plus complexe et plus difficile. Il nécessite aussi des mécanismes lourds et d'une utilité contestable. La réalisation d'un système d'ensemble de la sécurité sociale doit permettre un regroupement des différentes cotisations en une cotisation unique. Cela ne signifie pas sans doute que tous les assujettis sur l'ensemble du territoire devront payer une même cotisation. Si en effet l'on conçoit que pour les assurances sociales ou les allocations familiales les cotisations soient partout les mêmes, il en va autrement dans le domaine des accidents du travail où la cotisation doit, au moins dans une certaine mesure, être en rapport avec l'importance du risque, de manière surtout à encourager les entreprises dans leurs efforts de prévention des accidents et des maladies professionnelles. Dire qu'il y aura cotisation unique signifie donc simplement qu'une même entreprise versera pour l'ensemble de son personnel une cotisation globale faite de la somme des cotisations des assurances sociales et de l'assurance des accidents du travail, des allocations familiales et basés sur la masse des salaires payés.

Cette cotisation devra être versée non plus à un service administratif, mais à la caisse locale de sécurité sociale dans la circonscription de laquelle l'entreprise exerce son activité. Cette caisse verserait à la caisse d'allocations familiales la part qui lui revient. Il doit résulter de cette réforme un allègement considérable des tâches des employeurs, de même que des services administratifs.

Les réformes envisagées peuvent, au premier abord, paraître modestes. Il s'agit, en effet, uniquement de réformes organiques qui ne modifient pas essentiellement les droits et les

obligations des individus. Mais ces réformes organiques sont la condition de réformes plus profondes. Elles constituent en quelque sorte la charpente de l'édifice de la sécurité sociale qu'il convient de construire. Des projets distincts doivent à très bref délai aménager les assurances sociales, les accidents du travail et les allocations familiales en vue de les adapter aux principes nouveaux. Une fois que ces trois législations auront été amendées et que l'institution nouvelle fonctionnera de manière satisfaisante, il sera possible et nécessaire d'élargir son champ d'action et d'étendre le système de sécurité sociale à la fois à l'ensemble de la population et à la couverture de l'ensemble des facteurs d'insécurité sociale. Ce sera la tâche de demain.