

Introduction

Qu'est-ce que le droit à la protection sociale ?

Le droit de la protection sociale est constitué de l'ensemble des règles juridiques destinées à protéger les personnes contre la survenance et/ou les conséquences d'un ensemble d'événements et de risques sociaux. La protection sociale assure le versement de prestations destinées à compenser les dépenses (honoraires médicaux, hospitaliers...) ou la baisse de revenus (rente d'incapacité, indemnités journalières, allocation chômage...) générées à la suite de la survenance de ces risques sociaux.

Ce droit de la protection sociale est l'une des deux parties, avec le droit du travail, du droit social. Le droit de la protection sociale constitue lui-même une partie du droit de l'emploi. Discipline plus récente, le droit de l'emploi, dont l'existence a été reconnue au début des années 2000, correspond à l'ensemble des initiatives publiques destinées à créer et préserver l'emploi. Enfin, le droit de l'emploi est l'une des composantes des politiques sociales, qui comprennent également l'aide sociale, l'assurance chômage...

Cette description en forme d'enchevêtrement gigogne est bien évidemment contestable et imparfaite. Les limites entre disciplines sont particulièrement poreuses et artificielles. Par exemple, l'exécution du contrat de travail va générer le versement d'une indemnité (droit du travail) soumise à cotisations (droit de la Sécurité sociale) qui entre dans le calcul des indemnités d'assurance chômage (politiques sociales).

Qu'est-ce que le risque social ?

Il s'agit d'un risque (événement dont la survenance est incertaine, susceptible de causer un dommage aux personnes et/ou aux biens), social (partagé par un ensemble d'individus) qui va porter atteinte à la sécurité financière des personnes, soit en empêchant l'accès au revenu (maladie, invalidité, vieillesse, chômage...), soit en entraînant des dépenses particulières (santé, charges familiales...). Ces risques ont ainsi pour conséquence de diminuer le revenu d'un ménage ou de diminuer la capacité de travail d'un individu ou de la priver d'effet.

Les risques sociaux peuvent être d'origine professionnelle (accident du travail et maladie professionnelle) ou non professionnelle (maladie, maternité, vieillesse, invalidité, incapacité, décès, accident du travail, chômage). Il est également possible d'élargir la notion de risque social à l'intégralité des risques pris en charge par les politiques d'aide sociale : pauvreté, perte du logement...

Comment la Sécurité sociale est-elle née ?

Fondée sur le principe de solidarité nationale, la Sécurité sociale garantit les salariés ainsi que leur famille contre les risques de toutes natures, susceptibles de réduire ou supprimer leur revenu et/ou la capacité d'accéder à un revenu. Cette garantie prend sa source dans l'affiliation des personnes et le rattachement de leurs ayants droit à (au moins) un régime obligatoire de Sécurité sociale.

Au cours du XIX^e siècle, on assiste au développement :

- d'une part, des sociétés de secours mutuels, qui ont succédé aux corporations de l'Ancien Régime abolies en 1791, fondées sur la prévoyance collective volontaire et dont l'action restait malgré tout limitée. Elles ont été reconnues légalement en 1835 et leur statut a été développé par la loi du 1^{er} avril 1898 ;
- d'autre part, de l'aide sociale dont l'attribution est subordonnée à la décision d'une commission composée en partie d'élus locaux qui examine les conditions de ressources de l'individu ou de sa famille. À noter que les prestations, en nature ou en espèces, sont récupérables sur les débiteurs alimentaires et les successions, ou les revenus de l'assisté en cas de retour à la solvabilité. Quelques exemples peuvent être trouvés dans la loi du 15 juillet 1893 qui instaure l'assistance médicale gratuite, celle du 27 juin 1904 qui crée le service départemental

d'aide sociale à l'enfance et celle du 14 juillet 1905 qui met en place l'assistance aux vieillards infirmes et incurables.

Il faut attendre la loi du 9 avril 1898 pour voir apparaître les prémices d'une protection sociale moderne : cette loi crée la responsabilité automatique de l'employeur en cas d'accident de travail. Il s'agit néanmoins d'une avancée sociale modeste dans la mesure où elle n'ouvre à la victime que le bénéfice d'une réparation forfaitaire, sauf faute caractérisée de l'employeur qui est quasiment impossible à prouver en pratique.

La Sécurité sociale dans sa forme contemporaine naît à travers l'ordonnance du 4 octobre 1945, issue des travaux du Conseil national de la Résistance et du plan de Sécurité sociale présenté par Michel Laroque.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 définissait les objectifs de la Sécurité sociale de la manière suivante : « 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. »

L'assurance obligatoire de certains risques sociaux apparaît progressivement au début du XX^e siècle :

- en matière d'assurance vieillesse, la loi du 5 avril 1910, dont l'application a été limitée, institue un régime d'assurance obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie ;
- en matière de maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès, les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 instituent pour les salariés titulaires d'un contrat de travail une assurance contre ces risques et la loi du 30 avril 1928 institue un régime spécial pour les agriculteurs. Par ailleurs, la loi du 11 mars 1932 prévoit des allocations couvrant les charges familiales financées par des versements patronaux.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 poursuit un triple objectif : unité administrative de la Sécurité sociale, universalité du système avec une extension de la couverture des risques au plus grand nombre, et uniformité des prestations, à travers la double influence des systèmes britannique (beveridgien) et allemand (bismarckien).

L'ordonnance avait institué un réseau de caisses locales se substituant à une multitude d'organismes pour parvenir à une unité administrative mais le régime agricole, les régimes spéciaux (fonctionnaires, marins, cheminots, mineurs...) ont finalement perduré. De même, la loi du 22 mai 1946 pose le principe de la généralisation de la Sécurité sociale à l'ensemble de la population mais les professions non salariées non agricoles s'y opposeront.

Plusieurs textes ont ensuite complété le dispositif existant :

- l'ordonnance du 19 octobre 1945 a permis la prise en charge des risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès ;
- la loi du 22 août 1946 a étendu les allocations familiales à la quasi-totalité de la population ;
- la loi du 30 octobre 1946 a permis la réparation des accidents du travail par la Sécurité sociale.

L'extension progressive de la couverture à l'ensemble de la population est également passée par les étapes suivantes :

- convention collective interprofessionnelle du 14 mars 1947 : institution du régime de retraite complémentaire des cadres ;
- loi du 9 avril 1947 : extension de la couverture des risques aux fonctionnaires ;
- loi du 17 janvier 1948 : instauration des régimes d'assurance vieillesse des professions non salariées non agricoles (artisans, professions industrielles et commerciales, professions libérales) ;
- loi du 10 juillet 1952 : création d'un régime d'assurance vieillesse obligatoire des exploitants agricoles, géré par la mutualité sociale agricole (MSA) ;
- loi du 25 janvier 1961 : création d'un régime d'assurance maladie obligatoire des exploitants agricoles ;
- loi du 12 juillet 1966 : création du régime autonome d'assurance maladie maternité pour les non-salariés non agricoles, géré par la CANAM (caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes) ;

- loi du 22 décembre 1966 : création d'un régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles contre les accidents du travail, maladies professionnelles et accidents de la vie privée ;
- loi du 25 octobre 1972 : institutionnalisation de la protection des salariés agricoles contre les accidents du travail ;
- loi du 4 juillet 1975 : généralisation à l'ensemble de la population active de l'assurance vieillesse obligatoire ;
- loi du 28 juillet 1999 : institution d'une couverture maladie universelle.

L'ordonnance du 21 août 1967 a institué les trois caisses nationales (CNAMTS, CNAVTS, CNAF) et l'ACOSS. Par ailleurs, la loi du 17 décembre 1982 et l'ordonnance du 24 avril 1996 ont institué notamment des conseils de surveillance auprès des caisses nationales et des unions régionales de caisses d'assurance maladie.

La réforme de l'assurance maladie, amorcée en 2004 (Loi n° 2004 - 810 du 13 août 2004 – JO du 17 août) vise à sauvegarder le régime d'assurance maladie tout en préservant et en consolidant ses principes fondamentaux : l'égalité d'accès aux soins, la qualité des soins et la solidarité. Cette réforme a donné à l'Assurance Maladie de nouvelles responsabilités en matière de régulation du système de soins et a entraîné une réorganisation institutionnelle de la protection sociale française : responsabilités étendues des CNMATS, création de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) regroupant les trois principaux régimes d'assurance maladie : le régime général, le régime agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI)...

Quels sont les différents modèles de Sécurité sociale ?

Il existe tout d'abord plusieurs techniques de protection contre les risques sociaux :

- l'épargne (individuelle et collective), dont l'impact est limité par la capacité individuelle d'épargne et le contexte économique ;
- l'assistance, dont la principale manifestation collective date de l'Ancien Régime, qui rejoint la charité (et ses limites) et plus spécifiquement l'aide sociale telle qu'elle existe actuellement ;
- la responsabilité civile, qui permet une réparation de préjudice imputé à un tiers (si tant est qu'il existe et qu'il soit solvable) ;
- la prévoyance collective : deux procédés sont traditionnellement attachés à cette notion : l'assurance (paiement d'une prime) et la mutualité (paiement d'une cotisation) qui mènent au versement

d'une indemnité en cas de réalisation du risque. Ces deux procédés consistent ainsi en la répartition du risque entre les membres d'une communauté qui « s'assurent » les uns les autres en contrepartie du paiement d'une prime/cotisation. Ce mécanisme est proche de celui des assurances sociales actuelles.

Si l'on examine l'influence des mécanismes étrangers sur notre système de Sécurité sociale, on retiendra plus particulièrement deux d'entre eux :

Le système bismarckien : du nom de Bismarck, chancelier allemand qui a créé les premières assurances sociales à la fin du XIX^e siècle. Ce système est caractérisé par plusieurs aspects :

- un caractère obligatoire : pour les populations aux revenus les plus modestes (plafond d'affiliation) ;
- le partage des cotisations entre le travailleur et son employeur ;
- la relation directe entre le montant des cotisations et le montant des salaires versés : le montant des cotisations assises sur les salaires n'est plus déterminé en fonction de la vulnérabilité des travailleurs à certains risques mais en fonction du montant des salaires ;
- une gestion du système par les salariés et les employeurs eux-mêmes, à travers un conseil d'administration composé d'employeurs et de salariés.

Le système beveridgien : du nom de Beveridge, économiste anglais, qui a remis en 1942 un rapport rédigé à la demande du gouvernement anglais qui lui demandait d'analyser le système de couverture sociale pour l'améliorer. Beveridge a proposé une réforme d'ensemble basée sur la « doctrine des trois U » : universalité, unité, uniformité :

- l'universalité signifie que le système doit couvrir l'ensemble des citoyens, sans limite de ressources ni de plafond, et une gamme très large de risques sociaux ;
- l'unité implique la création d'un système unique sous l'autorité du ministère de la Sécurité sociale. Un service national de santé, financé par l'imposition et un service national d'assurances sociales, financé par les cotisations, se complètent. Par ailleurs, les individus versent une contribution unique complétée par une contribution de l'employeur et de l'État ;
- l'uniformité se traduit par une égalité des droits et obligations des personnes face à la Sécurité sociale. Les prestations versées sont forfaitaires, quel que soit le revenu antérieur.

L'essentiel

- Le droit de la protection sociale est constitué de l'ensemble des règles juridiques destinées à protéger les personnes contre la survenance et/ou les conséquences d'un ensemble d'événements et de risques sociaux.
- Le risque social est un risque (événement dont la survenance est incertaine, susceptible de causer un dommage aux personnes et/ou aux biens), social (partagé par un ensemble d'individus) qui va porter atteinte à la sécurité financière des personnes, soit en empêchant l'accès au revenu (maladie, invalidité, vieillesse, chômage...), soit en entraînant des dépenses particulières (santé, charges familiales...).
- Le système contemporain de Sécurité sociale est né avec l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui poursuivait un triple objectif : unité administrative de la Sécurité sociale, universalité du système avec une extension de la couverture des risques au plus grand nombre, et uniformité des prestations.
- Un régime de Sécurité sociale est un ensemble de droits et obligations réciproques des bénéficiaires, des employeurs et de la Sécurité sociale.
- Il existe trois régimes principaux (régime général, régime agricole, régime des travailleurs non salariés non agricoles) ainsi qu'une multitude de régimes spéciaux.