

Une réforme organisationnelle sans précédent : le régime de protection sociale des travailleurs indépendants

Unprecedented organisational reform: the social protection system for independent worker

Chaudat P¹

Résumé

Le rattachement de l'ensemble des individus à la Sécurité sociale devait, selon la volonté de ses concepteurs (Croizat, Laroque, 1945), se réaliser auprès d'un régime gestionnaire unique.

Il en a été tout autre. L'unicité administrative, toujours confrontée à une importante résistance issue des catégories socioprofessionnelles, a dû laisser la place à une organisation pyramidale dans laquelle une multitude de régimes autonomes sont chargés de gérer les différents risques sociaux.

Pourtant, le bourgeonnement de l'ensemble des branches du régime autonome des travailleurs indépendants, ne saurait contredire une floraison printanière d'un nouveau genre : celui d'un régime unique de sécurité sociale, plus uniforme, plus harmonieux. Le Régime social indépendant est son nom. Il est plus laconiquement désigné sous le terme de RSI.

Cette efflorescence atypique peut se justifier d'une façon structurelle par un terrain longuement ameubli (des prestations sociales harmonisées, universelles et l'accomplissement de profonds chantiers), mais elle trouve également une explication de façon conjoncturelle dans un climat opportun (un courant de simplifications administratives dans le domaine de la protection sociale, des acteurs désireux et ambitieux et des conditions en matière de ressources humaines optimales).

Rev Med Ass Maladie 2006;37(1):41-48

Mots-clés : sécurité sociale ; régime des travailleurs non salariés ; professions indépendantes ; régime social indépendant ; simplifications administratives ; réforme organisationnelle ; gestion des ressources humaines ; protection sociale ; régime universel.

Summary

According to its designers, membership of people to a Social Security system should be through a single administrative service (Croizat, Laroque, 1945).

Quite the opposite has happened. The unitary administrative approach has always been faced with considerable resistance from the different socio-occupational categories and has resulted in a pyramidal organisation within which a multitude of independent systems are responsible for managing the different social risks.

The increase in the number of branches of the independent system for independent workers should not counter the emergence of a new concept: the single social security service, which is more uniform and harmonious. Its name would be the independent social service. This can be described more concisely under the term RSI.

This atypical efflorescence can be justified in structural terms by a long broken down ground (harmonised universal social services and creation of deep foundations), although is also explained conjecturally by an opportune situation (a trend towards administrative simplification in social protection, willing ambitious people involved and optimal human resources conditions).

Rev Med Ass Maladie 2006;37(1):41-48

Key word: french social security; mode of the self-employed workers - independent professions; independent social system; administrative simplifications; organisational reform; management human resources; social protection; single mode.

¹ Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Université Montpellier I, Laboratoire GESEM (EA 3530).

Adresse pour correspondance : Pierre Chaudat, Faculté d'administration et de gestion, Université Montpellier I, Avenue de la mer, CS 59640, F - 34960 Montpellier Cedex 2.
e.mail : pierre.chaudat@univ-montp1.fr

INTRODUCTION

L'architecture administrative de la Sécurité sociale française est en grande partie le fruit de l'évolution du concept de protection sociale acquis au cours du XX^e siècle (Dupeyroux, 1998). A son origine, le régime général de sécurité sociale français élaboré au lendemain de la libération dans le cadre de l'ordonnance des 4 et 19 octobre 1945, visait à garantir l'ensemble de la population : salariés, indépendants, fonctionnaires, exploitants agricoles, non exploitants agricoles, etc contre l'avènement d'une multitude de risques sociaux. Dans le cadre de ces ambitions, le rattachement de l'ensemble des individus devait, selon la volonté profonde de ses concepteurs (Croizat, Laroque, 1945), s'exécuter auprès d'un régime gestionnaire unique : le régime général. Il en a été tout autre. L'unicité administrative, longuement confrontée à d'importantes résistances de catégories socio-professionnelles, a laissé place à une organisation pyramidale (caisses nationales, régionales, locales) d'organismes morcelés, gérant une multitude de régimes autonomes, eux-mêmes chargés de prendre en charge différents risques sociaux et ce, dans le cadre de trois grands régimes sociaux :

- le régime général couvrant les salariés de l'industrie, du commerce, des services et certaines catégories d'emplois assimilées à des salariés. Il est aujourd'hui la pièce maîtresse de la protection sociale en France puisqu'il protège plus de 80 % de nos concitoyens, soit 47 millions de personnes environ ;
- le régime agricole couvrant les exploitants et les salariés agricoles, ainsi que les salariés des secteurs professionnels rattachés à l'agriculture (industrie agro-alimentaire par exemple). Il protège cinq millions de personnes ;
- le régime des non salariés non agricoles (appelé également régime des professions indépendantes ou des travailleurs indépendants) couvrant les artisans, les commerçants et les professions libérales. Ce régime protège 3,5 millions de personnes. Il est à la fois le plus complexe et le plus fragmenté des régimes dans sa gestion administrative (organismes conventionnés par exemple). Ce dédale de régimes et d'interlocuteurs, conduit à constater, une certaine complexité du système de protection sociale français mais aussi, des lourdeurs administratives ainsi que des problèmes de financement sensiblement aggravés par des difficultés d'organisation récurrentes et de vulnérabilité des passerelles entre les

différents régimes de protection sociale. Cette organisation générale a fait l'objet, à plusieurs reprises, de critiques et de volonté de remaniement... sans réel succès. L'une des plus évocatrices, a été la réforme engagée, en vain par le premier ministre Alain Juppé, en fin d'année 1995. L'échec du démantèlement des régimes spéciaux des fonctionnaires et des agents des services publics, de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), etc. a su cristalliser nombre de revendications plus vastes (emplois, salaires, service public, etc.).

Néanmoins, l'attachement de ces catégories socio-professionnelles à leurs avantages particuliers, notamment en matière de prestations sociales (Join-Lambert, 1997), mais aussi au maintien de leur spécificité sociale et professionnelle, et au bénéfice de leurs caisses de sécurité sociale autonomes, témoigne de la difficulté à réformer un tel système organisationnel.

Dans l'esprit de beaucoup de leurs bénéficiaires, ces régimes demeurent profondément ancrés et figés comme des institutions immuables.

Pourtant, le bourgeonnement de l'ensemble des branches du régime autonome des travailleurs indépendants, ne saurait contredire une floraison printanière d'un nouveau type : celui d'un régime de sécurité sociale, plus uniforme et plus harmonieux. Il s'agit du Régime social indépendant, désigné laconiquement sous le terme de RSI. Prenant pour modèle la Mutualité sociale agricole (MSA) dont bénéficient les salariés et les exploitants du secteur rural, est créé un Régime social indépendant, issu du regroupement des régimes d'assurance vieillesse CANCAVA (Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale), ORGANIC (Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce) et des régimes d'assurance maladie des artisans, des commerçants et des professions libérales (CANAM), et voué à devenir l'unique interlocuteur pour l'ensemble des questions relatives à la sécurité sociale personnelle de tous les travailleurs indépendants. Les derniers travaux menés dans le cadre de ce projet, apparaissent en bonne voie et laissent déjà entrevoir un avenir prometteur. Par ordonnance en date du 31 mars 2005¹, une instance nationale provisoire a été instaurée pour procéder à la mise en place de ce nouveau régime. Pour ce faire, un directeur général commun aux trois caisses nationales de protection sociale des travailleurs indépendants, a été désigné par décret du 27 avril 2005².

¹ Ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005 relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de Sécurité sociale des travailleurs indépendants. J.O. n°76 du 1/04/2005.

² Décret du 27 avril 2005 portant nomination du directeur général commun de la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, de la Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales et de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles. J.O. n°99 du 28/04/2005.

L'explication de cette floraison inattendue, peut se trouver d'une façon structurelle par un terrain longuement ameubli, mais également d'une façon conjoncturelle par un climat propice.

1. Contexte structurel de la réforme : un terrain fertile

Jugées contradictoires avec l'idée même de la solidarité nationale, sur laquelle repose toute la structure organisationnelle de la sécurité sociale³, les principales aspérités sociales constatées entre les régimes, ont été progressivement uniformisées (a). Toutefois, cette planification latente des prestations a largement été facilitée par un horizon clément, opportun, marqué par l'application du principe d'universalité (b), dans le théâtre d'une intense activité d'harmonisation (c).

a) Des prestations sociales planifiées

Dès les années 1960, les artisans, commerçants et dans une moindre mesure les professions libérales, ont revendiqué une couverture sociale plus avantageuse. L'objectif pour ces professions indépendantes était de percevoir des prestations identiques aux travailleurs salariés. Ils ont obtenu gain de cause avec la loi du 27 décembre 1973 (dite loi Royer), en ce qui concerne l'assurance vieillesse, ainsi qu'en 1977 pour les dépenses liées à l'hospitalisation et celles liées à l'exonération du ticket modérateur et enfin pour les prestations familiales (loi 12 juillet 1977).

Plus récemment, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001⁴, a aligné les taux et les modalités de prise en charge des soins dispensés aux professionnels indépendants sur ceux servis dans le cadre du régime général. Parallèlement, différents décrets ont instauré au profit des assurés artisans (décret du 6/05/1995⁵), et au profit des assurés commerçants (décret du 8/06/2000⁶) un régime d'indemnités journalières similaire à celui accordé aux salariés.

Quelques différences en matière d'indemnités journalières persistent, mais elles sont peu à peu effacées par l'application systématique de nouveaux textes. Par exemple, l'application du décret n° 2002 - 794 du 3 mai 2002⁷ a largement contribué à aplanir les dernières différences, notamment en considérant la période d'affiliation à un régime antérieur, ou encore en fixant, comme dans le régime général, la période de bénéfice d'indemnités journalières à 360 jours répartis sur trois ans.

Enfin, les dernières avancées sociales, ont permis aux travailleurs indépendants, de justifier de droits similaires aux travailleurs salariés. La cessation d'activité dans le cadre d'un congé de paternité⁸, accordé au père non salarié non agricole, une compensation financière pendant une durée équivalente. D'autre part, depuis le 1^{er} janvier 2004⁹, les administrateurs du régime ORGANIC ont souhaité consolider définitivement la retraite des industriels et des commerçants. Dorénavant, un nouveau régime complémentaire obligatoire se substitue au régime complémentaire des conjoints, en offrant sans conditions de mariage ou de revenus, un complément de retraite dès l'âge de 60 ans.

b) Un paysage universel progressivement adapté

L'universalité est certainement la principale contribution du rapport Beveridge à la conception moderne de la protection sociale, c'est-à-dire sa généralisation, d'une manière uniforme du système de protection sociale à l'ensemble de la population et à tous les risques sociaux. Elle a fortement contribué à fertiliser un environnement soumis à un rythme de réformes de plus en plus intense.

Ainsi, depuis l'existence d'un minimum vieillesse et d'une allocation minimum à toute personne âgée dépourvue de ressource et ne relevant d'aucun régime vieillesse (1952), la couverture vieillesse est quasi universelle. De même, les lois de 1974 et de 1978 ont permis la couverture des personnes qui ne bénéficiaient pas encore de l'assurance vieillesse (détenus, artistes, conjoints collaborateurs, femmes au foyer sous certaines conditions, etc.). Le nouveau dispositif du minimum vieillesse, réformé par l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004¹⁰, remplacera et simplifiera les allocations actuelles, par l'octroi d'une façon commune, d'une allocation de solidarité aux personnes âgées, d'un montant variable selon la composition du foyer.

En ce qui concerne la couverture maladie, l'assurance personnelle, issue de la loi du 2 janvier 1978, a connu de multiples dysfonctionnements (affiliation facultative, problème de démarche administrative etc). Supprimée au profit d'une affiliation obligatoire au régime général, mettant en place un véritable "droit universel" obligatoire, la couverture maladie universelle s'inscrit dans cette volonté. Créée par la loi du 27 juillet 1999¹¹, la couverture maladie universelle (CMU) instaure d'une part, le droit universel de bénéficiaire de la couverture maladie et maternité de base pour toute personne résidant de façon stable et régulière en

³ Article C. séc soc, art L 111-1.

⁴ Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, n°2000-1257 du 23 décembre 2000. JO n°298 du 24/12/2000.

⁵ Décret n°95-556 du 6 mai 1995 relatif à la création d'un régime d'indemnités journalières pour les travailleurs non salariés des professions non agricoles exerçant une activité artisanale. JO n°108 du 7 mai 1995.

⁶ Décret n°2000-507 du 8 juin 2000 relatif à la modification du régime d'indemnités journalières des artisans et à la création d'un régime d'indemnités journalières pour les industriels et commerçants. JO n°135 du 11 juin 2000.

⁷ Décret n°2002-794 du 3 mai 2002 relatif à la modification du régime d'indemnités journalières maladie des artisans et du régime d'indemnités journalières maladie des industriels et commerçants. JO n°105 du 5 mai 2002.

⁸ Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002, n°2001-1246 du 21 décembre 2001. JO n°299 du 26/12/2001.

⁹ Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. JO n°193 du 22/08/2003.

¹⁰ Ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004. JO du 26/06/2004. Cette réforme interviendra à une date fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2006. Les titulaires des anciennes prestations continueront à les percevoir selon les règles antérieurement applicables.

¹¹ Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle. JO n°172 du 28/07/1999.

France (affiliation obligatoire au régime général) et d'autre part, la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) gratuite, sous condition de ressources, de stabilité et de régularité.

c) Un nouveau chantier organisationnel amorcé

Depuis le début des années 1990, d'importants travaux d'harmonisation et de restructuration de l'organisation du régime des travailleurs indépendants ont été engagés. La liste de ces travaux est longue et ne saurait être exhaustive, tellement les chantiers entrepris sont multiples et divers. Toutefois, des actions évocatrices et révélatrices sont le témoignage d'une longue réforme amorcée.

Ainsi, en matière comptable par exemple, la Mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale (MIRCOSS)¹², a entamé d'importantes modifications afin de moderniser la comptabilité des organismes de sécurité sociale. L'objectif affiché, étant de construire un plan comptable unique élaboré sur des bases communes à l'ensemble des organismes de sécurité sociale et ce, quel que soit le régime ou la branche concernée.

Approuvé par arrêté interministériel du 30 novembre 2001 (JO du 15 décembre), le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale a été appliqué par l'ensemble des organismes de sécurité sociale à compter du 1^{er} janvier 2002.

Concernant l'amélioration du système de remboursement des soins hospitaliers, le nouvel article L 174-18 du code de la sécurité sociale issu de l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000¹³ indique qu'à compter du 1^{er} janvier 2001, « les frais d'hospitalisation afférents aux soins dispensés dans les établissements de santé privés (...) sont versés pour le compte des régimes d'assurance maladie, par la caisse primaire d'assurance maladie (...) ». Désormais, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) joue par conséquent le rôle d'une caisse pivot centralisatrice, laquelle est chargée pour un établissement de santé privé, de regrouper les factures et de payer le montant à la charge de l'assurance maladie pour le compte de l'ensemble des régimes gestionnaires.

De même, en matière de gestion du personnel par exemple, les accords du 23 avril 2002¹⁴, réformant la classification des emplois de la convention collective nationale des salariés du régime d'assurance maladie

des professions indépendantes, applique une nouvelle « grille de classification unique et attractive ». Force est de constater que les différents niveaux de classification de A, B, C, D, D bis, E, F, G, H jusqu'à I se « calquent » sur une grille plus « large », celle du régime générale (niveaux de 1, 2, 3, 4, 5a, 5b, à 6, 7, 8 et 9).

Enfin, concernant le système d'information et de communication, par exemple, les conventions d'objectifs et de gestion Etat - Caisse nationale de sécurité sociale (et les contrats pluriannuels de gestion)¹⁵, impulsent désormais une dynamique de réseaux de coordination commune à l'ensemble des branches du régime des travailleurs indépendants. Les objectifs sont multiples, comme par exemple, de bâtir un accueil téléphonique inter-branche, de concevoir une information commune (livret inter-régimes, support informatique, etc.) sur l'ensemble des droits et obligations du travailleur indépendant, etc.

2. Contexte conjoncturel de la réforme : un climat propice

La naissance du Régime social indépendant est le fruit d'un climat prometteur essentiellement lié à un courant de simplifications administratives dans le domaine de la protection sociale (a), à des acteurs sociaux désireux et ambitieux dans le domaine (b), mais également à des conditions en matière de ressources humaines optimales (c).

a) Un vent de simplifications administratives

Depuis ces quelques dernières années, l'administration de la protection sociale a fait l'objet de nombreuses mesures de modernisations et d'adaptation de son système et de nombreuses simplifications administratives, dans la perspective finale d'améliorer les relations entre les usagers et les administrations. La loi n°2000-321 du 12 avril 2000¹⁶ en est l'une des illustrations évocatrices. Elle affiche la profonde volonté de rendre l'administration moins complexe, plus proche des usagers et désire considérer ses interlocuteurs non plus comme des administrés ou des usagers mais comme de véritables « citoyens de droit ». Un certain nombre de dispositions relatives à l'amélioration de la transparence de la gestion administrative, aux relations entre les usagers et les autorités administratives,

¹² La mission interministérielle de réforme de la comptabilité des organismes de sécurité sociale, installée le 8 décembre 1998, était composée d'un groupe de travail et d'un comité de pilotage regroupant des administrations centrales et de représentants des organismes de sécurité sociale. Elle a achevé ses travaux le 30 juin 2000.

¹³ Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000, n° 99-1140 du 29 décembre 1999. JO n° 302 du 30/12/1999.

¹⁴ Accords signés avec les organisations syndicales CFDT, CFTC et SNPDS/CFDT le 23 avril 2002, agréés par lettre ministérielle du 3 mai 2002 avec effet au 1/01/2002.

¹⁵ Article 1.1 de la convention d'objectifs et de gestion Etat - CANAM 2002- 2005.

¹⁶ La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 complète certaines dispositions des quatre lois fondamentales qui organisent le droit à l'information : la loi n°78-17 du 6/01/1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la loi n°78-753 du 17/07/1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, la loi n°79-18 du 3/01/1979 sur les archives et la loi n°79-587 du 11/07/1979, relative à la motivation des actes administratifs et l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

sont entrées en vigueur dans le courant de l'année 2000, comme par exemple, l'extension de l'accès aux documents administratifs¹⁷ et l'amélioration de la transparence financière (publicité des comptes et des budgets, publicité des subventions accordées aux organismes de droit privé, etc.)¹⁸.

Toutefois, c'est la promulgation de la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, par ordonnances (procédure d'urgence)¹⁹, réaffirmée par la loi du 9 décembre 2004²⁰, qui se manifeste comme une véritable bourrasque de simplifications administratives.

En effet, cette procédure « d'urgence » décrite par l'article 38 de la constitution de 1958 stipule que « le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat.

Ainsi dans un délai très court et dans le cadre de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit par ordonnances, plusieurs grands programmes vont être (ou sont actuellement) appliqués dans le domaine de la protection sociale et plus particulièrement en faveur de l'instauration d'un régime social des travailleurs indépendants :

- simplifications relatives aux démarches des particuliers (accès des assurés sociaux aux prestations de santé délivrées dans un autre Etat membre, modalités d'indemnisation en cas d'interruption de travail, modification de la procédure de garantie des intérêts financiers des assurés sociaux, etc.) ;
- réorganisation dans le domaine sanitaire et social (simplification des procédures de création d'établissements sociaux ou médico-sociaux, suppression de l'autorisation exigée pour les lits et places d'hospitalisation, etc) ;
- mesures de simplification des formalités concernant les simplifications administratives en faveur des entreprises.

C'est dans ce dernier volet, que la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, appuyée par la loi pour l'initiative économique²¹, fait une large place à un assouplissement des démarches administratives et surtout, à l'intérêt de créer un interlocuteur unique pour le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants (article 24, 5°).

b) Des acteurs unanimes

La réforme du régime social indépendant s'inscrit dans les nombreuses revendications d'artisans, de commerçants, d'industriels et d'administrateurs élus. Exprimés

d'une façon unanime, ces dernières années, tous s'accordent à constater la complexité de leur régime, dont les fondements s'enracinent dans une multitude de structures et d'interlocuteurs.

Un travailleur indépendant, quel qu'il soit, doit dans le cadre de sa protection sociale, s'adresser obligatoirement à au moins quatre organismes gestionnaires de sécurité sociale : un organisme gestionnaire compétent pour son assurance vieillesse, un pour son assurance maladie, un autre pour ses prestations familiales et enfin un dernier pour le recouvrement de ses cotisations d'allocations familiales, CSG et CRDS.

D'après un sondage réalisé par l'institut Ipsos en novembre 2003²² pour le compte du régime ORGANIC, les travailleurs indépendants interrogés manifestent une adhésion massive (82 %) au projet de RSI, tel que proposé par la CANAM, la CANCAVA et l'ORGANIC, c'est-à-dire un RSI, chargé de l'ensemble des opérations de recouvrement de leurs cotisations et géré par leurs représentants élus.

La volonté de démarches plus cohérentes, harmonieuses, commodes, efficaces et rapides conforte un discours omniprésent et collectif²³. Aujourd'hui, 63 % des commerçants interrogés considèrent qu'il est gênant de recevoir des appels de cotisation de plusieurs organismes différents.

Toujours d'après ce sondage, 80 % des adhérents interrogés se déclarent favorables à la création d'un Régime social des indépendants, qui générerait à la fois les cotisations sociales et les prestations maladie et vieillesse, des commerçants et artisans.

L'implication active de l'ensemble des représentations de la profession, par exemple dans les propositions de cartographie du RSI adoptées par le Conseil national de l'UPA (Union professionnelle artisanale) lors de sa réunion du 16 décembre 2004, démontre une volonté affirmée et unanime de réforme de l'ensemble de la profession.

Par ailleurs, ces simplifications administratives s'enracinent dans les sillons creusés par l'intérêt et le respect des grands principes du service public français et plus particulièrement le principe d'adaptabilité²⁴, lequel est régulièrement repris et martelé, dans les discours ambitieux des différents présidents et administrateurs des caisses nationales de sécurité sociale des travailleurs indépendants.

c) Un élagage naturel

Les derniers engagements solennels et répétés du gouvernement, notamment dans la lettre du 12 juillet 2004, de Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé et de la

¹⁷ Décret n°2001/493 du 06/06/2001 JO n°133 du 10/06/2001.

¹⁸ Décret n°2001/495 du 06/06/2001 JO n°133 du 10/06/2001.

¹⁹ Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003. 1^{re} loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit. JO n°152 du 3/07/2003.

²⁰ Loi n° 2004-1343 du 9 Décembre 2004 de simplification du droit. JO n° 287 du 10/12/2004. Article 71 12°.

²¹ Loi n°2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique (Loi Dutreil) JO n°179 du 5/08/2003.

²² L'institut de sondage IPSOS a réalisé pour le compte de l'ORGANIC, une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 1000 adhérents au régime ORGANIC.

²³ La CDCA (Confédération de défense des commerçants, artisans) a longtemps été en opposition avec la législation des caisses de sécurité sociale du régime des travailleurs indépendants : cotisations élevées, démarches complexes pour les risques assurés. La CDCA incitait ses ressortissants à s'exclure de cette organisation sociale.

²⁴ Ce principe est particulièrement important. Il signifie que le régime des services publics doit pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins de la collectivité et aux exigences de l'intérêt général. Par conséquent, aucun obstacle juridique ne doit pouvoir s'opposer aux changements à accomplir.

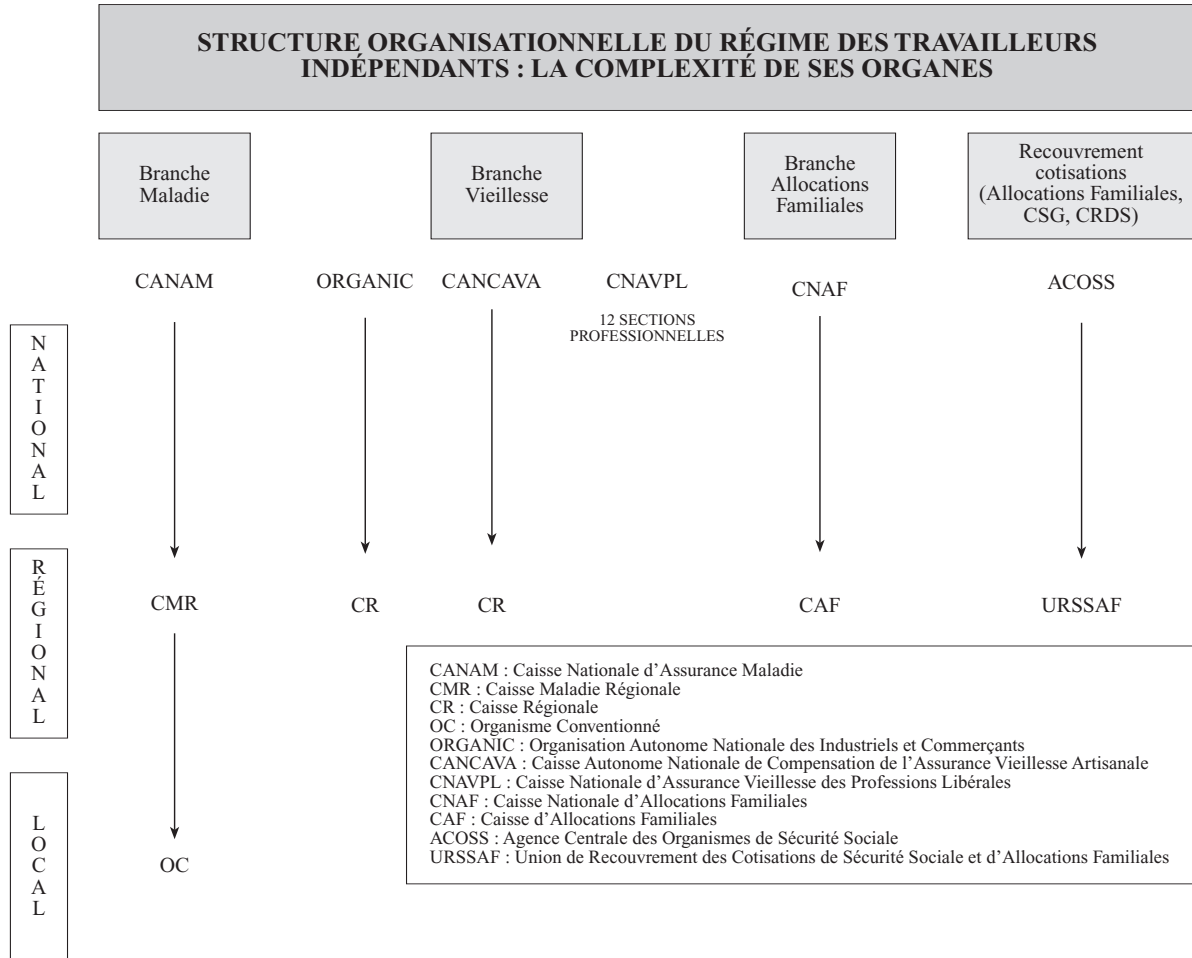


Figure 1. La structure du régime des travailleurs indépendants

protection sociale, adressée aux présidents de la CANAM, de la CANCAVA et de l'ORGANIC, confirment la volonté du gouvernement de réformer « en préservant la situation des personnels des organismes concernés ». Le gouvernement « s'engage à ce que cette évolution se réalise sur la base des seuls départs en retraite, des départs volontaires ou des reclassements consentis », promesses, retranscrites également dans le protocole d'accord signé avec les syndicats de salariés²⁵. Cet ensemble de dispositions contribue à une relative sérénité chez les salariés au sein de ces organismes. Grâce à l'arrivée d'une importante classe d'âge aux portes de la retraite, les suppressions de postes qui seront réalisées lors de cette opération de réorganisation, ne le seront pas par la mise en œuvre de plans sociaux, mais uniquement en utilisant l'effet de la pyramide des âges actuelle des trois régimes, et en ne remplaçant pas certaines catégories de personnels qui par-

tiront en nombre à la retraite dans les prochaines années.

3. Conclusion

Dans une perspective d'avenir plus générale, l'application de cette nouvelle organisation de la protection sociale des travailleurs indépendants présage, à long terme, d'une réforme plus large de notre système de protection sociale français. En effet, outre les avantages engendrés, ce nouveau régime a le mérite de constituer le premier pas vers éventuellement, plus tard, l'unification de l'ensemble des organismes de la sécurité sociale et vers l'aboutissement d'un régime unique (commun à l'ensemble de la population française), tel qu'il était préconisé par les concepteurs de la sécurité sociale française (Laroque, 1945). A n'en pas douter, la création d'une Union nationale des caisses d'assurance maladie

²⁵ Protocole d'accord de méthode pour les négociations accompagnant la mise en place du régime social des indépendants signé le 4 mars 2005 entre la délégation des employeurs à la commission paritaire nationale et les organisations syndicales représentant les salariés.

Tableau I

La fragmentation du régime des travailleurs indépendants.

Si le législateur parvint à intégrer dans le régime général, pour les prestations familiales, les travailleurs indépendants des professions non agricoles (loi du 22 août 1946), ceux-ci firent obstacle à leur intégration dans ce même régime pour les autres risques.

Dès 1948, sont créés à leur profit, des régimes autonomes d'assurance vieillesse respectivement ouverts aux industriels et commerçants, aux artisans et aux membres des professions libérales. Trois grandes caisses nationales, bénéficiant d'une autonomie financière, matérielle, humaine, sont ainsi chargées de gérer l'assurance vieillesse de leurs ressortissants : la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale ou CANCAVA (pour les Artisans), l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce ou ORGANIC (pour les commerçants et les industriels) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales ou CNAVPL (pour l'ensemble des professions libérales).

Comme si la fragmentation par catégorie socio-professionnelle de la branche vieillesse ne suffisait pas, chacun de ces régimes (CANCAVA, ORGANIC, CNAVPL), dévoile une organisation interne compliquée, peu cohérente, qui demande un minimum d'avertissement.

Outre la CANCAVA (Caisse nationale), l'institution d'assurances vieillesse des artisans comprend 32 caisses de base, dont deux caisses professionnelles, l'une pour les métiers de la viande (charcutiers, tripiers) et l'autre pour les coiffeurs (coiffure, esthétique et professions connexes).

De même, pour l'ORGANIC (Caisse nationale), l'institution d'assurance vieillesse des commerçants et des industriels comprend 26 caisses interprofessionnelles, cinq caisses professionnelles et une caisse chargée du régime complémentaire.

Enfin, pour la CNAVPL (Caisse nationale), l'institution d'assurance vieillesse des professions libérales englobe 12 sections professionnelles regroupant une diversité de professions.

Dix huit ans plus tard, après bien des discussions où s'affrontèrent une nouvelle fois partisans de l'intégration dans le régime général et partisans de l'autonomie ; la loi du 12 juillet 1966 est venue doter les travailleurs indépendants d'un régime d'assurance maladie maternité et d'une Caisse nationale d'assurance maladie (CANAM). Le fonctionnement de cette branche est également d'une originalité étanche, où les intérêts catégoriels ont là aussi beaucoup pesé. L'institution d'assurance maladie regroupe 31 Caisses maladie régionales ou CMR, dont certaines sont monoprofessionnelles (CMR dont les prérogatives ne concernent uniquement qu'une catégorie professionnelle, par exemple la CMR Paris artisans, etc.), d'autres sont biprofessionnelles (CMR dont les prérogatives ne concernent uniquement deux catégories professionnelles artisan commerçant, par exemple la CMR Languedoc-Roussillon, etc.) et les dernières pluriprofessionnelles (CMR dont les prérogatives concernent les trois catégories professionnelles, artisan, commerçant et professions libérales, par exemple la CMR de la Réunion).

D'autre part, 173 organismes conventionnés (mutuelles, compagnies d'assurance) ayant conclu une convention avec les CMR sont investis du recouvrement et du versement des prestations.

En ce qui concerne le recouvrement des cotisations sociales, l'une des originalités supplémentaires de ce régime consiste dans la perception uniquement des cotisations sociales (CSG, CRDS, Allocations familiales), effectuée par les URSSAF.

(UNCAM)²⁶, mais également les dernières avancées sociales en matière de couverture sociale²⁷ en sont le témoignage. Le risque professionnel (seule grande différence avec le régime général), longtemps ignoré par le régime des travailleurs indépendants, est sur le point d'être reconnu.

Les spécificités de couverture sociale n'existant pratiquement plus, il restera au régime social indépendant, uniquement, la particularité d'un régime géré par des administrateurs, par ailleurs, confrères élus, qui bénéficient d'une légitimité démocratique, aujourd'hui disparue du régime des salariés (les partenaires sociaux dans le régime général étant désignés).

Cependant, cette spécificité n'a guère d'importance. En effet, les administrateurs ne disposent que d'une latitude réduite. Les conditions d'immatriculation, le montant des prestations, le taux des cotisations, etc., sont très précisément déterminés par la loi et la réglementation.

La tutelle sur les actes et sur les personnes laisse peu de place aux initiatives et à un pouvoir personnel et/ou collectif quelconque. Les articles R 611-108 du code de la sécurité sociale soumettent les décisions du conseil d'administration au commissaire de la république de région. Ainsi, ce dernier peut dans un délai de huit jours annuler ou suspendre une décision s'il l'estime contraire à la légalité. En cas d'irrégularités graves, de mauvaise gestion ou de carence du conseil d'administration, conformément à l'article R 611-107 du code de la sécurité sociale, les pouvoirs publics peuvent procéder à la suspension, à la révocation d'un administrateur ou dissoudre le conseil d'administration avec nomination d'un administrateur provisoire.

Il reste toutefois, une seule ombre à cette nouvelle « perspective d'unicité du régime des travailleurs indépendants », celle liée à la marginalisation progressive des professions libérales.

²⁶ L'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) a été créée par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. JO n° 190 du 17 août 2004. L'UNCAM doit assurer une meilleure coordination entre les différents régimes de l'assurance maladie.

²⁷ Chaudat P (2002), « La couverture sociale des acteurs de la transmission d'entreprise » in Colloque Faculté d'administration et gestion, Montpellier, 5-6 décembre 2002.

Bien que le législateur ait prévu leur intégration au sein du régime social indépendant pour le risque social d'assurance maladie / maternité, les professions libérales conserveront leurs caisses spécifiques d'assurance-vieillesse. Les profondes différences en matière de presta-

tions (vieillesse complémentaire, etc.), mais également leur fort attachement à l'identité de leur catégorie socio-professionnelle démontrent l'intérêt d'un terrain longuement et particulièrement préparé, tel qu'il l'a été pour le RSI.