

Le 70^{ème} anniversaire
de la Caisse de retraite des médecins de France
La CARMF : passé, présent, avenir

Historique des régimes de sécurité sociale

Rolande RUJELLAN

Présidente du Comité d'histoire de la sécurité sociale

Il m'a été demandé de situer la CARMF dans l'histoire de la sécurité sociale et plus particulièrement des retraites.

I- La création de la sécurité sociale

Sous la III^{ème} République, avaient été instituées par des lois de 1928-1930 des assurances sociales à destination des salariés modestes. Il s'agissait d'une assurance vieillesse et d'une assurance maladie maternité contre laquelle vos prédécesseurs ont beaucoup combattu. Cette lutte déboucha d'ailleurs sur la charte de la médecine libérale.

Il y avait également au profit des salariés une législation de 1898-1919 sur la protection en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles et des prestations familiales généralisées depuis 1932.

Les professions non salariées détentrices de capitaux n'éprouvaient alors pas le besoin d'être protégées par un système collectif et solidaire.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, alors que des pays sont occupés et des populations victimes de barbaries, le droit de chacun à la sécurité sociale se trouve consacré dans diverses déclarations internationales dont la Charte de l'Atlantique de 1941 signée par Roosevelt et Churchill et la Déclaration de Philadelphie de 1944 qui sera la nouvelle charte de l'Organisation internationale du travail.

Pendant cette période, en Grande-Bretagne, Lord Beveridge propose un plan de sécurité sociale en vue d'éliminer la pauvreté en généralisant des prestations forfaitaires à toute la population et en créant un service national de santé financé par l'impôt.

En France, les réflexions de la Résistance intérieure déboucheront sur le programme du Conseil national de la Résistance adopté le 15 mars 1944 qui consacre un article à l'instauration « d'un plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils seront incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'Etat ». En effet,

comme déjà signalé, le système hérité des lois de 1928-1930 créant les assurances sociales ne s'adressait qu'aux salariés de l'industrie et du commerce dont la rémunération était inférieure à un montant défini comme un plafond d'assujettissement.

La situation des vieux (comme on disait alors) est très difficile en 1945. L'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) créée par l'acte dit loi du 14 mars 1941 ne correspond plus au coût de la vie. Cette même loi a remplacé pour l'assurance vieillesse la capitalisation par la répartition. La détérioration de la monnaie avait en effet fait fondre les économies des particuliers et sans doute les réserves du régime.

C'est pendant le premier gouvernement provisoire présidé par le Général de Gaulle que sont adoptées les deux ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 relatives à la sécurité sociale, la première portant sur l'organisation, la seconde sur les prestations.

Le ministre du travail Alexandre Parodi avait confié dès octobre 1944 à Pierre Laroque, maître des requêtes au Conseil d'Etat et très impliqué dans les Forces françaises libres, la direction générale des assurances sociales du ministère avec mission de préparer la réforme.

Le projet de l'ordonnance du 4 octobre 1945 sera soumis à l'Assemblée consultative provisoire. Celle-ci qui siégea entre 1943 et 1945, d'abord à Alger puis à Paris, était constituée de représentants de la Résistance, de syndicats reconstitués après la Libération et de personnalités politiques n'ayant pas adhéré à l'Etat français de 1940. Sa commission du travail et des affaires sociales était présidée par A. Croizat qui deviendra entre novembre 1945 et mai 1947 ministre du travail et de la sécurité sociale. Cette assemblée rendra en août 1945 un avis favorable mais pas unanime : 190 voix pour, 1 contre et 84 abstentions du Mouvement républicain populaire (MRP), de la CFTC et de quelques radicaux.

Les ambitions de la réforme que l'on a résumées par les 3 U -universalité de la couverture, uniformité de la protection, unité de gestion- n'étaient en effet pas toutes acceptées par tous, notamment l'unité de caisse et de cotisation qui étaient contestées par les mouvements familiaux qui voulaient l'autonomie des caisses d'allocations familiales. D'autres réclamaient l'élection des administrateurs, alors non prévue. Elle sera instituée en 1946.

Mais ce n'était pas le seul problème : la situation économique était particulièrement difficile. De telles ambitions sociales dans un pays dévasté, à reconstruire, à faire redémarrer témoignaient d'une formidable foi dans l'avenir. Si la sécurité sociale est la plus grande réforme de cette période, il y en eut bien d'autres qui sont toujours en vigueur.

La succession de lois en 1946 traduit bien ce conflit entre les ambitions sociales et les capacités économiques. D'ailleurs, l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui créait une organisation de la sécurité sociale chargée d'assurer la protection des travailleurs (salariés et non-salariés) indiquait elle-même que cette protection pourrait être ultérieurement étendue à d'autres catégories de la population.

Cette prudence n'a pourtant pas empêché la loi du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale de prévoir l'assujettissement aux assurances sociales de tout Français résidant sur le territoire national. Cependant, son application était subordonnée au

rétablissement de la situation économique mesuré par l'atteinte d'un certain niveau de la production industrielle. Sur une base 100 en 1938, il fallait qu'elle atteigne 110 pour que soit mise en œuvre l'extension de l'assurance vieillesse aux non-salariés et 125 pour les autres risques.

Mais, s'agissant des retraites, la loi du 13 septembre 1946 brûlant les étapes, décide qu'au 1^{er} avril 1947 l'assurance vieillesse sera étendue à toute la population active, les cotisations devant être payées dès le 1^{er} janvier 1947.

La situation économique (la France était sous perfusion du plan Marshall) et les campagnes de protestation organisées dans le pays, notamment par les catégories non salariées, empêchèrent le recouvrement des cotisations, ce qui marqua l'acte de décès des lois de 1946.

II- L'instauration de l'assurance vieillesse des professions non-salariées

Dès le 12 décembre 1946, une proposition de loi du MRP prévoyait la création d'organismes distincts, d'une part, pour les salariés du commerce et de l'industrie et, d'autre part, pour l'agriculture, l'artisanat, les chefs d'entreprise ainsi que les membres des professions libérales.

Cela incita le gouvernement à créer une commission chargée d'étudier les conditions de l'extension de l'assurance vieillesse aux professions non salariées.

L'idée du gouvernement se traduit dans le titre donné à la commission Surleau : « commission chargée d'étudier les modifications à apporter à la loi du 22 mai 1946 » pour la rendre acceptable par les travailleurs indépendants.

Cependant, le ministre du travail et de la sécurité sociale, Daniel Mayer, met en garde contre les tentatives d'atomisation des régimes de retraite en structures socio-professionnelles indépendantes, dont les équilibres démographiques ne sont pas assurés et rompent avec l'indispensable solidarité nationale. La mobilité géographique et professionnelle de la population s'oppose au cloisonnement excessif des régimes de retraite.

Mais devant les réticences des professions concernées qui craignent des cotisations trop élevées et ne veulent pas prendre en charge des personnes ne se rattachant pas à des groupes déterminés, la proposition sera faite de répartir les professions indépendantes entre quatre organisations d'assurance vieillesse distinctes gérées de manière autonome. Il n'y aura donc pas de solidarité nationale et pas même de solidarité entre les groupes de professions non salariées. Il n'y aura pas davantage de barèmes de cotisations et de prestations communs.

La commission s'est efforcée de cerner de manière précise les professions organisées relevant de chacun des secteurs. Quant aux inorganisés, ils étaient renvoyés à l'assistance.

Les quatre groupements professionnels sont :

- les professions artisanales inscrites au registre des métiers ou susceptibles d'y être inscrites ;
- les personnes de l'industrie et du commerce inscrites au registre du commerce ou assujetties à la patente à titre commercial ;
- les professions libérales relevant d'un ordre professionnel et les professions auxiliaires des professions regroupées en ordres et en outre les artistes et les écrivains ;
- les professions agricoles.

Cette répartition va poser des problèmes de définition et des difficultés de rattachement en cas de pluralité d'activités (le critère de l'activité principale devra être mis en place) ou d'activités successives, ce qui nécessitera la mise en œuvre de règles de coordination entre les régimes.

Les professions agricoles vont demander à ne pas relever de la loi : elles veulent un traitement séparé avec une approche globale de leurs problèmes.

La loi du 17 janvier 1948 qui va finalement organiser l'assurance vieillesse des professions libérales s'inspire très largement des travaux de la commission Surleau. Votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, elle va néanmoins susciter de très sérieuses réserves.

Du Gouvernement d'abord, ainsi qu'en témoignent l'exposé des motifs et l'intervention du ministre du travail et de la sécurité sociale. Le Gouvernement observe que la multiplication des caisses va notablement accroître les dépenses administratives et dénonce les égoïsmes de certaines catégories sociales.

Les différents groupes politiques vont voter la loi sans enthousiasme, estimant ne pas pouvoir faire autrement. Le rapporteur, M. Viatte du groupe du MRP, qui était membre de la commission Surleau, exprima le regret qu'une partie des non-salariés reste non couverte.

L'allocation temporaire prévue par la loi du 13 septembre 1946 prenant fin au 1^{er} avril 1948, il était indispensable que les nouveaux régimes assurent le relais. Cependant, la mise en place très lente des organismes prévus par la loi de 1948 imposera de prolonger à plusieurs reprises l'allocation temporaire. Les montants versés devront être remboursés par les nouveaux organismes.

La loi instaure donc une organisation autonome pour chacun des quatre groupes : artisans, industriels et commerçants, professions libérales, professions agricoles. Les caisses nationales de chaque catégorie interprofessionnelle pourront créer des caisses locales.

Les ministres des cultes, initialement inclus, sont finalement exclus (il faudra attendre une loi de 1978 pour que les ministres non salariés des cultes soient dotés d'une assurance maladie et d'une assurance vieillesse) et la loi renvoie à l'assistance pour les non-salariés ne relevant

pas de l'une des quatre catégories. Une référence expresse est faite à la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables¹.

Le texte renvoie à des décrets pour la fixation du taux et de l'assiette des cotisations. L'allocation minimale est fixée à la moitié de l'AVTS (ce qui est très faible), la retraite est obtenue à 65 ans, sauf inaptitude au travail. Il est prévu que des décrets pourront instituer une obligation de cessation préalable d'activité. Enfin, des décrets pourront créer des régimes complémentaires par profession.

Il résulte de ces choix une grande diversité et donc un manque d'homogénéité.

En 1948, le régime comporte 15 caisses dites sections professionnelles et une caisse nationale, la CNAVPL. La caisse des barreaux français est sortie de l'organisation en 1954.

Ces professions ont des revenus de niveaux très différents. Rien de commun entre les médecins, les notaires, les agents généraux d'assurance, les ingénieurs conseils et géomètres experts, les infirmières etc. Mais on peut noter que dans la vaste catégorie des salariés, la diversité est encore plus grande. Et pourtant la solidarité jouera au niveau du régime de base des salariés, les cotisations étant proportionnelles aux salaires dans la limite d'un plafond.

La solidarité entre les professions libérales fonctionnait au sein du seul régime de base, la compensation financière se limitant à l'allocation de base. La cotisation, d'abord uniforme, se diversifie par la suite entre des sections professionnelles pratiquement autonomes, la caisse nationale se bornant à assurer la compensation financière au niveau de l'allocation de base.

Ce régime de base sera très rapidement complété par des régimes complémentaires non coordonnés et non compensés entre eux. Pour les médecins, c'est un décret du 22 avril 1949 qui créera ce régime. Mais l'absence de compensation entre ces régimes et le rapport démographique défavorable de la profession des sages-femmes empêchera longtemps celles-ci d'avoir un régime complémentaire.

L'extrême atomisation des régimes d'assurance vieillesse des non-salariés, l'absence de solidarité et de compensation entre eux a conduit à un système complexe, injuste et coûteux. Il existait dans les années 50, pour les professions non-salariées, 170 organismes pour 451 314 allocataires et 1 632 277 cotisants. Le régime général était alors géré par 17 organismes servant plus de 2 millions de prestations.

III- La généralisation de l'assurance vieillesse à tous les professionnels libéraux

La décennie 70 renoua avec les grandes ambitions du plan de 1945, sous deux angles : la généralisation et l'harmonisation.

Comme déjà souligné, en 1945, des professions non salariées non organisées en ordres n'avaient pas trouvé place dans les régimes de non-salariés. Il s'agissait en fait de personnes exerçant une profession qui, ne conduisant pas à l'inscription au registre du commerce ou au

¹ La loi mettait ces personnes à la charge des communes où elles avaient leurs domiciles de secours. A défaut la charge était imputée au département. L'assistance comportait le versement d'une aide monétaire, le placement en hospice ou l'aide à domicile.

répertoire des métiers, devait être qualifiée de libérale. Mais les sections de la CNAVPL n'en voulaient pas. Or, ces activités s'étaient développées.

La loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires a eu pour ambition à la fois de généraliser et d'unifier la protection et de pallier les inconvénients de la fragmentation du système en multiples régimes par l'organisation d'une compensation financière au profit des régimes ayant un rapport démographique dégradé. Le régime des professions libérales ayant un équilibre démographique satisfaisant contribue à cette compensation depuis le début mais souvent avec beaucoup de réticence.

Mais dès 1975, le Gouvernement a modifié ses ambitions par rapport à la loi de 1974 : désormais, il s'agissait, plutôt que de créer un système commun à tous les Français, soit un régime unique et universel (ambition reprise actuellement), de faire adhérer les personnes sans couverture sociale aux régimes obligatoires existants.

La loi du 4 juillet 1975 relative à la généralisation annonçait un nouveau projet de loi prévoyant notamment la généralisation à l'ensemble de la population active de l'assurance vieillesse obligatoire.

Ce fut la loi du 2 janvier 1978 sur la généralisation de la sécurité sociale qui a notamment complété le code de la sécurité sociale en prévoyant que sont considérées comme exerçant une profession libérale toutes les personnes exerçant une activité ne relevant pas d'une autre organisation autonome d'assurance vieillesse. Il fallut alors recenser des professions très diverses (professeurs de différentes disciplines, détectives, guérisseurs, pédicures pour bovins, cartomanciennes, sourciers, explorateurs, interprètes de conférence etc) et les rattacher par décret à des sections professionnelles ou plus souvent interprofessionnelles après avoir consulté les conseils d'administrations concernés. En pratique, c'est surtout la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) qui a accueilli ces professions. La liste en est impressionnante.

Par contre, le régime de retraite des professions libérales ne fut pas réformé dans les années 70 comme l'ont été ceux des artisans et commerçants que la loi de 1972 aligna sur le régime général. Il fallut attendre la loi de 2003 pour qu'il soit aligné sur les autres régimes pour les conditions d'ouverture des droits, tandis que le calcul de la pension, jusque -là forfaitaire, était désormais effectué en points en contrepartie d'une cotisation proportionnelle aux revenus non- salariés.

A cette même date, la CNAVPL, fut chargée de gérer le régime de base, les sections, au nombre de 11 actuellement, effectuant pour son compte le recouvrement des cotisations et le versement des prestations. Ses pouvoirs ont encore été renforcés par la loi du 20 janvier 2014 et la tutelle également par le système du contrat d'objectifs et de gestion (COG) passé entre l'Etat et la CNAVPL et qui se décline en contrats de gestion signés entre celle-ci et chaque section.

« « « « «

Telle est l'évolution de la protection sociale des professions non salariées en 70 ans. Avec un point de départ très bas, elle s'est améliorée au fil des décennies, au fur et à mesure que les mentalités évoluaient et que le besoin de protection augmentait. Mais cela s'est toujours réalisé avec l'accord des professions concernées. En tout cas, c'est le souvenir que je garde.