

EXAMENS
concours

LE DROIT DE LA **SÉCURITÉ** **SOCIALE**

SYSTÈME ET FINALITÉS

Gilles Huteau

FONDAMENTAUX

- LES CONNAISSANCES À MAÎTRISER
- LES PROBLÉMATIQUES ACTUELLES
- LES DERNIÈRES LOIS ET LES RÉFORMES À VENIR
- DES SCHÉMAS POUR MÉMORISER
- DES ANNALES ET DES CONSEILS MÉTHODOLOGIQUES

LE DROIT DE
LA **SÉCURITÉ**
SOCIALE
SYSTÈME ET FINALITÉS

Gilles Huteau

2019
PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

Collection
FONDAMENTAUX
Dirigée par Gilles Huteau

La collection « Fondamentaux » rassemble des ouvrages pédagogiques de référence à destination des étudiants et des professionnels en formation pour assimiler facilement les notions du champ sanitaire et social.

LE PHOTOCOPIAGE MET EN DANGER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES CIRCUITS DU LIVRE.
Toute reproduction, même partielle, à usage collectif de cet ouvrage est strictement interdite sans autorisation de l'Éditeur (loi du 11 mars 1957, code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992).

© 2019 Presses de l'EHESP, 2 av. Gaston Berger — CS 41119 — 35011 Rennes Cedex
ISBN 978-2-8109-0762-5
www.presses.ehesp.fr

Introduction

Le droit de la sécurité sociale invite tout d'abord à considérer l'objet auquel il se rapporte.

S'il n'existe aucune définition légale de la sécurité sociale, le premier article du code de la sécurité sociale (L.111-1) en livre néanmoins quelques éléments constitutifs : « La sécurité sociale est fondée sur le **principe de solidarité nationale** », et concerne « toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière ». « Elle assure la prise en charge des frais de santé, le service des prestations d'assurance sociale, notamment des allocations vieillesse [retraites], le service des prestations d'accidents du travail et maladies professionnelles, ainsi que le service des prestations familiales ».

Contrairement à une opinion souvent répandue, la notion de sécurité sociale n'est pas circonscrite à la seule assurance maladie. Comme il est indiqué ci-dessus, elle se réfère à un champ d'éventualités plus vaste qui est étendu aux principaux **risques de la vie humaine** et aux **charges de famille**.

Selon Pierre Laroque, qui fut le concepteur du Plan français de sécurité sociale 1945, c'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 ». Il s'agit de la sorte de libérer les personnes nécessiteuses de l'humiliation de faire appel à l'assistance ou à la charité pour répondre aux besoins de l'existence.

Cette approche ambitieuse de la solidarité au service de l'Homme est celle qui caractérise l'idée de sécurité sociale, non seulement en France, mais aussi dans le monde. Elle constitue l'épine dorsale des **projets de société** voués à promouvoir la justice sociale et la cohésion nationale.

Compte tenu de son fondement et de ses finalités, la notion de sécurité sociale est à appréhender à la fois comme :

- un **droit de la personne humaine** ;
- une **technique originale de prise en charge des risques** ;
- une **institution gestionnaire**.

C'est seulement à la partir de la Déclaration de Philadelphie (1944), elle-même influencée par le rapport de lord Beveridge (1942), que la conception moderne de la sécurité sociale a pris son essor dans le monde. Adopté par les Alliés, ce texte consacre alors les principes fondamentaux de dignité humaine, de sécurité économique et d'égalité des chances. Dans ce sens, l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, énonce que : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité ».

Envisagée en tant que **droit de la personne humaine**, la sécurité sociale est à comprendre comme un but à atteindre, en vue d'en garantir les conditions matérielles d'existence. Au regard de cette approche conceptuelle, la notion de sécurité sociale serait d'ailleurs en mesure de concerner un champ étendu incluant par exemple le logement social ou la formation professionnelle, au point de se confondre avec celle extensive, aux contours mal définis, de protection sociale.

En tout état de cause, l'effectivité des garanties sociales reconnues à l'individu ne saurait se satisfaire du seul caractère incantatoire d'« un droit », tel qu'il est affirmé dans les textes internationaux ou le Préambule de la Constitution française. C'est pourquoi, afin de répondre à l'exigence de la solidarité nationale face aux risques sociaux, la notion de sécurité sociale consiste également en une **technique originale de prise en charge** de ceux-ci.

Le **risque social** correspond à une éventualité de la vie humaine tout d'abord entendue dans sa dimension économique – qu'elle soit malheureuse (maladie, accident, décès, etc.) ou heureuse (maternité, charges de famille) – dans la mesure où elle est susceptible d'impacter les ressources ou les charges des intéressés. L'action de la sécurité sociale consiste précisément à métamorphoser cette éventualité en un risque social, au moyen de techniques propres : elle en assure la couverture à travers des prestations assorties ou non de conditions de ressources, et elle en déporte la charge économique sur la collectivité, en faisant contribuer chaque individu, non pas en fonction de la probabilité des risques qu'il encourt, comme dans la technique de l'assurance, mais en proportion de ses revenus. Cette **socialisation des risques** s'accompagne d'une redistribution des ressources, plus ou moins accentuée, en fonction des objectifs de solidarité et de justice sociale poursuivis.

Mettre en œuvre ce processus amène à aborder la notion de sécurité sociale au sens d'une organisation administrative et financière. C'est ainsi qu'elle est couramment définie comme une **institution** ou un **ensemble d'institutions** ayant pour rôle de garantir les membres d'une collectivité donnée contre un certain nombre de risques sociaux.

Envisagée en tant qu'**institution** ou **technique** de prise en charge, la sécurité sociale est donc à comprendre au sens de la fois d'une **organisation** et de l'**action** qu'elle mène en vue de concrétiser le droit à protection de l'être humain face aux vicissitudes de l'existence.

C'est à ces différents aspects, en fait étroitement imbriqués, que se rapporte le droit de la sécurité sociale.

S'en tenir à une simple étude des institutions et législations de sécurité sociale reviendrait à occulter ce qui confère toute sa richesse à cette discipline juridique. Loin d'être un droit seulement technique, en dépit de

son caractère détaillé, le droit de la sécurité sociale est en effet un **droit vivant**, en perpétuel mouvement, car appelé à évoluer au rythme des **politiques sociales et de santé**. En particulier, il est influencé par son environnement social, démographique, économique, de sorte qu'il invite à faire des liens avec les autres sciences sociales.

Aussi, l'ambition de cet ouvrage ne consiste pas seulement à décrire les règles du droit de la sécurité sociale (organisation administrative et financière, couverture des risques sociaux, questions contentieuses et européennes). Elle vise également à en montrer les logiques dont la compréhension est essentielle pour tous ceux qui doivent maîtriser cette branche du Droit pour les besoins de leurs études ou de leurs professions.

Chapitre 1

Origines et principes

S'inscrivant dans le prolongement de formes de protection sociale plus anciennes, comme l'assistance ou la mutualité, la sécurité sociale constitue une notion relativement récente. Si le chancelier **Bismarck** en est le précurseur avec la création des assurances sociales dans les années 1880, l'expression même de « sécurité sociale » n'apparaît dans un texte juridique qu'en 1935, aux États-Unis, avec le vote du *Social Security Act* dans le cadre de la politique du *New Deal*. Mais c'est surtout avec le Plan du britannique **Beveridge** (1942) que la conception moderne de la sécurité sociale prend naissance. À la différence des assurances sociales, elle est fondée sur la solidarité nationale, et non plus sur les solidarités socioprofessionnelles. Afin de répondre à l'aspiration des peuples à plus de justice sociale, la plupart des États mettent en place des systèmes de sécurité sociale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi le **Plan français de sécurité sociale** adopté en 1945 a notamment pour objectif l'universalité de la couverture des risques sociaux.

Les formes de protection antérieures à la sécurité sociale

L'idée d'une protection collective face aux vicissitudes de la vie humaine (accidents, maladies...) voit le jour dès la plus haute antiquité. Cependant, jusqu'à la seconde moitié du XIX^e siècle, elle ne se concrétise guère, hormis sous les formes de la charité religieuse et de l'assistance communale lesquelles sont vouées à couvrir les besoins des indigents. Encore faut-il que ces derniers soient inaptes au travail et qu'ils ne puissent solliciter l'entraide familiale. C'est seulement à partir de la révolution industrielle que s'effectue la prise de conscience de la **Question sociale**, sous l'effet de la montée en puissance du prolétariat ouvrier et au-delà du salariat. Elle invite à reconnaître au travailleur un droit à la protection face aux éventualités susceptibles d'affecter sa force de travail, et donc sa capacité de gain. Si, dès le début du XIX^e siècle, la mutualité tend à améliorer la condition ouvrière face au risque d'accident ou de maladie, elle s'avère être une réponse insuffisante. Or, les interventions de l'État dans ce sens sont à attendre, les premières grandes lois préfigurant la sécurité sociale n'étant adoptées qu'à la fin du XIX^e siècle puis au siècle suivant, dans les années trente.

L'avènement de la protection sociale

■ La prise de conscience de la question sociale

Sous l'effet de la révolution industrielle, le développement d'un prolétariat ouvrier conduit à l'émergence de la question sociale dès le début du XIX^e siècle.

La **question sociale** est indissociable de l'histoire de la classe ouvrière. Bien qu'ils contribuent par leur force de travail à la richesse économique, les ouvriers de l'industrie sont confrontés à des conditions de vie misérables comme le soulignent dès 1840 les rapports du Dr Villermé ou de Villeneuve-Bargemont. C'est alors que commence la prise de conscience du « paupérisme » des travailleurs, sachant que jusqu'à cette époque, les préoccupations sociales ne concernent que l'indigence traditionnelle des infirmes ou des vagabonds. Or, les causes et les caractéristiques de leurs situations de pauvreté sont bien différentes de celles des ouvriers de l'industrie, d'où la nécessité qui s'affirme progressivement, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, d'un renouvellement de l'approche des problèmes sociaux.

Confrontés à l'**insécurité économique** due aux nombreux risques (accident, maladie, chômage, etc.) auxquels ils sont exposés, les ouvriers de l'industrie n'ont pas alors la capacité pécuniaire de recourir à des **techniques de prévoyance individuelle** comme l'épargne ou l'assurance. Après avoir été tout d'abord indifférents à leur sort, les pouvoirs publics vont prendre conscience de la nécessité de leur garantir une protection sociale, pour une double raison :

- la société industrielle étant basée sur le salariat, il faut pouvoir garantir les travailleurs contre les risques professionnels et physiologiques auxquels ils sont exposés, sauf à laisser se multiplier parmi eux des situations de pauvreté qui seraient de nature à remettre en cause les fondements du capitalisme ;
- les revendications des salariés étant plus fortes, il apparaît nécessaire d'y apporter une réponse afin d'éviter que les « classes laborieuses » ne se transforment en « classes dangereuses », sous l'influence de la propagation des doctrines socialistes et communistes.

Par ailleurs, le recours à l'**assistance publique** se révèle mal adapté à la condition matérielle des ouvriers et, plus généralement, des salariés. Elle consiste en une laïcisation de la charité et est susceptible d'affecter la dignité de la personne. Or, à la différence des indigents habitués de l'assistance, les ouvriers perçoivent un salaire en contrepartie de la mise à disposition de leur force de travail. La possibilité d'être contraint de recourir à l'assistance

heurte d'autant plus la classe ouvrière qu'elle contribue à la création de la richesse nationale.

Perceptible à la fin du XIX^e siècle, la prise de conscience de la question sociale conduit les gouvernants de la plupart des grands pays d'Europe à annoncer un recul vis-à-vis de la pensée libérale. À partir de cette époque, les États commencent à poser les jalons du droit du travail, puis ceux du droit de la sécurité sociale à travers les assurances sociales. Il s'agit plus fondamentalement, au-delà de cette dualité juridique, de garantir la sécurité économique des travailleurs salariés.

■ La naissance des assurances sociales à la fin du XIX^e siècle

Les assurances sociales sont instituées dans les années 1880 par le chancelier Bismarck à des fins politiques : elles doivent permettre de contrecarrer une forte opposition socialiste et de contenir des revendications de plus en plus fortes de la classe ouvrière. Destiné aux seuls salariés ayant des rémunérations inférieures à un certain seuil appelé **plafond d'affiliation**, le système mis en place repose sur une série de lois adoptées dans les années 1880. Elles concernent l'assurance maladie (1883), l'assurance accident du travail (1886) et les assurances vieillesse et invalidité (1889).

Les assurances sociales s'accompagnent par ailleurs d'un aménagement en profondeur de la technique classique de l'assurance. Elles s'en différencient d'un triple point de vue :

- **la vulnérabilité personnelle face au risque est écartée** : au lieu d'être calculée en fonction de la probabilité du risque et de la valeur de la chose assurée, les cotisations sont fixées proportionnellement aux salaires des personnes affiliées et sont partagées entre l'employeur et le salarié. Il y a un lien de proportionnalité entre les cotisations et les prestations en dépit de certains correctifs ;
- **l'affiliation aux assurances sociales est obligatoire** pour les salariés les plus modestes, ainsi protégés contre leur propre imprévoyance. Il est prévu l'introduction des mécanismes redistributifs et de justice sociale, de sorte qu'il est plus judicieux de parler de socialisation des risques que de mutualisation ;
- **la gestion des assurances sociales est dénuée de but lucratif** : elle est confiée aux représentants des employeurs et des salariés dans le cadre de caisses de droit privé soumises au contrôle de l'État.

Les assurances sociales de Bismarck constituent donc une révolution conceptuelle au point de devenir un modèle de référence dont de nombreux pays vont s'inspirer. C'est notamment le cas de la France après la Première Guerre mondiale.

L'apparition des législations de protection sociale en France

L'intervention de l'État français dans le champ de la protection sociale demeure extrêmement restreinte jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Avec l'adoption des premières grandes lois dans ce domaine, elle marque l'entrée dans une nouvelle ère.

■ La loi du 1^{er} avril 1898 portant Charte de la mutualité

À partir des années 1820, il commence à se créer, à l'initiative du mouvement ouvrier, des sociétés de secours mutuels. Il s'agit de **groupements de personnes** à but non lucratif qui aménagent la technique de l'assurance afin de répartir entre leurs membres la charge financière des risques – d'accident ou de maladie en particulier – auxquels ils sont exposés.

Après s'être d'abord heurtées à l'hostilité des pouvoirs publics, les sociétés de secours mutuels sont encouragées par ceux-ci dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Leur statut juridique et leur autonomie sont consacrés dans la Charte de la mutualité de la loi du 1^{er} avril 1898. Alors que l'adhésion de ses membres reste facultative, la mutualité enregistre une forte expansion (5 millions de sociétaires en 1914) parmi de nombreuses couches de la population au-delà des seuls salariés ; d'autant plus que c'est la seule forme de prévoyance collective sans but lucratif et que la France n'est pas encore munie d'une législation sur les assurances sociales.

Même si elle revêt un caractère solidaire, la mutualité n'en laisse pas moins à l'écart de nombreuses personnes à revenus modestes, compte tenu de leur impossibilité d'acquitter les cotisations correspondantes. La **mutualisation** de la couverture des risques repose en effet sur les seules cotisations des membres du groupement, à l'exclusion d'autres sources de financement. Or cette solidarité restreinte ne suffit pas à garantir une couverture suffisante des risques. C'est pourquoi l'État se trouve contraint d'intervenir de manière plus directe dans le champ de la protection sociale : c'est précisément le tournant décisif marqué par la loi du 9 avril 1898.

■ La loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail

Au cours du XIX^e siècle, l'expansion du machinisme s'accompagne d'une forte progression des accidents du travail parmi les ouvriers de l'industrie. Ainsi presque toutes les législations sociales européennes visent-elles en priorité à couvrir ce risque. C'est le cas en Italie (1884), en Grande-Bretagne (1897) mais aussi en France avec l'adoption de la loi du 9 avril 1898.

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1. Origines et principes	7
Les formes de protection antérieures à la sécurité sociale.....	7
L'institution et le développement de la sécurité sociale.....	14
Annexe 1 : Les compléments à la sécurité sociale.....	25
Chapitre 2. Organisation et gouvernance	29
Les institutions de gestion de la sécurité sociale.....	29
Les rapports entre l'État et la sécurité sociale.....	42
Chapitre 3. Comptes sociaux et financement	51
Le cadre comptable et financier de la sécurité sociale.....	51
L'évolution de la structure des ressources.....	63
Annexe 2 : La tarification de l'assurance accident du travail.....	74
Chapitre 4. Assurance maladie et accès aux soins	77
Les caractères fondamentaux de l'assurance maladie.....	77
La prise en charge des dépenses de santé.....	84
Annexe 3 : Les prestations en espèces de l'assurance maladie.....	99
Chapitre 5. Assurance accident du travail et maladie professionnelle	101
La réparation forfaitaire du dommage corporel.....	101
L'extension du droit à réparation complémentaire.....	110
Annexe 4 : L'invalidité et le handicap dans la législation de sécurité sociale.....	117
Chapitre 6. Assurance vieillesse et régimes de retraite	121
L'organisation des régimes de retraite par répartition.....	121
Le mouvement de réforme des régimes de retraite.....	132
Chapitre 7. Prestations familiales et politique des familles	141
Le système des prestations familiales.....	141
L'impact des prestations familiales.....	151
Chapitre 8. Contentieux général et contentieux technique	157
L'unification des juridictions.....	157
L'unification des procédures autour de principes communs.....	162

Chapitre 9. Aspects européens et internationaux	171
Les règles de coordination entre les systèmes nationaux.....	171
La dynamique de convergences entre les politiques sociales nationales.....	177
Annexe 5 : La sécurité sociale des Français à l'étranger.....	184
Bibliographie sélective	187
Liste des sigles et abréviations	191
Conseils méthodologiques pour l'épreuve de droit de la sécurité sociale	193
Annales	203
Index	211

Dans la même collection

FONDAMENTAUX « EXAMENS CONCOURS »

L'épreuve de santé publique (2018)

J. Raimondeau (dir.) – 3^e édition

L'usager et le monde hospitalier (2018)

X. Bonnet, F. Ponchon – 7^e édition

L'épreuve de droit hospitalier (2017)

C. Keller, M.-L. Moquet Anger, P. Villeneuve

Les coopérations en santé (2017)

B. Gallet

FONDAMENTAUX « PRATIQUE PRO »

Les ados et l'alcool (2019)

G. Benech

Conception : Presses de l'EHESP
Réalisation : STDI, Lassay-les-Châteaux
Achevé d'imprimer sur les presses
de l'imprimerie Sepec à Péronnas
Dépôt légal : septembre 2019
N° d'impression : N10715190705
IMPRIMÉ EN FRANCE

LE DROIT DE LA **SÉCURITÉ** **SOCIALE**

Gilles Huteau

Rendre le droit de la sécurité sociale accessible aux étudiants et aux candidats aux concours, quelle que soit leur formation d'origine. Tel est le défi auquel répond cet ouvrage à la faveur d'un contenu à la fois clair et concis. Outre l'acquisition de savoirs juridiques et techniques, il vise la compréhension des enjeux de cette branche du droit et de ses dynamiques.

Pour atteindre ces objectifs et fournir une aide à la préparation d'une épreuve écrite ou orale, ce livre comporte :

- les connaissances à maîtriser sur les institutions et législations de la sécurité sociale : organisation, financement, assurance-maladie, assurance accident du travail, prestations familiales, retraites, contentieux, etc. ;
- l'exposé des problématiques relatives à chacun des thèmes ;
- des encadrés afin de faire le point sur des sujets spécifiques ;
- des annales et des conseils méthodologiques ;
- un index permettant de s'orienter rapidement dans l'ouvrage.

Dans chacun des chapitres concernés, on trouve en outre des développements sur la protection sociale complémentaire (complémentaire santé, retraite complémentaire) ou sur l'aide sociale afin d'en montrer les articulations avec la sécurité sociale.

Ce manuel est d'abord destiné aux étudiants (licence, master, IEP) ainsi qu'aux candidats aux concours de l'École nationale supérieure de la sécurité sociale (EN3S), de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) ou de l'École nationale d'administration (ENA). Il est néanmoins susceptible d'intéresser d'autres publics, notamment les professionnels du secteur de la protection sociale suivant des formations internes.

Gilles Huteau, ancien élève de l'EN3S et docteur en Droit, a exercé les fonctions de directeur d'organisme de sécurité sociale avant d'être nommé professeur de droit social à l'EHESP. Coordonnateur du module « Législation de sécurité sociale » pour les cycles préparatoires aux concours de cet établissement, il a par ailleurs été examinateur des concours d'entrée à l'EN3S. Il enseigne aussi le droit de la sécurité sociale en master à l'Institut de préparation à l'administration générale de l'Université de Rennes ainsi qu'à l'Institut d'administration des entreprises de l'Université de Nantes, et est chargé du cours de « Questions de protection sociale » à Sciences Po Rennes.

ISBN : 978-2-8109-0762-5



16,90 €

www.presses.ehesp.fr