

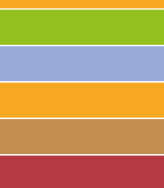


CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

Les 80 ans de la sécurité sociale

Les Entretiens du Conseil d'État - Social,
organisés les 26 mars, 21 mai
et 22 octobre 2025



La Documentation
française

Présentation des entretiens.....	5
Programme des entretiens	7
Entretien 1 – Les 80 ans de la sécurité sociale : construire, dialoguer, réformer	9
Séance d’ouverture – Entretien 1	11
Table ronde 1 – La sécurité sociale et le Conseil d’État	23
Biographie des intervenants	25
Acte – La sécurité sociale et le Conseil d’État.....	27
Table ronde 2 – La sécurité sociale et les partenaires sociaux.....	57
Biographie des intervenants	59
Acte – La sécurité sociale et les partenaires sociaux	61
Annexe 1	85
Entretien 2 – Financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?	149
Séance d’ouverture – Entretien 2	151
Table ronde – Financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?	161
Biographie des intervenants	163
Acte – Financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?	167
Échanges avec le public	197
Annexe 2	203



Entretien 3 – La sécurité sociale et le juge.....	297
Séance d’ouverture – Entretien 3	299
Table ronde – La sécurité sociale et le juge	307
Biographie des intervenants	309
Acte – La sécurité sociale et le juge	311
Échanges avec le public	339
Annexe 3	343
Conclusion des entretiens.....	399



Présentation des entretiens

À l'occasion du 80^e anniversaire de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, la quatorzième édition des Entretiens du Conseil d'État en droit social est consacrée à **l'étude de plusieurs des principales questions qui ont marqué la sécurité sociale depuis sa création, à travers les étapes les plus importantes de son histoire**. Elle permet de revenir, sous l'angle de la sécurité sociale et ses évolutions, sur plusieurs thématiques abordées au cours des précédents Entretiens, en particulier la place des partenaires sociaux et les modalités de financement.

L'ordonnance du 4 octobre 1945, complétée par plusieurs ordonnances et décrets au cours des mois suivants, a engagé la mise en œuvre d'une des mesures du programme du Conseil national de la Résistance (CNR) : « *un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* ». Si le projet d'une organisation unique n'a pas pu alors pleinement aboutir, ce dont les ordonnances du 21 août 1967 ont tiré pleinement les conséquences en créant une caisse distincte par risque, cette réforme a marqué le début d'une transformation profonde de la société française, tant au regard des garanties accordées aux assurés sociaux que s'agissant de l'association des parties intéressées à son fonctionnement. La révision constitutionnelle du 22 février 1996, en instaurant un débat annuel sur la loi de financement de la sécurité sociale, a consacré ensuite la prégnance des enjeux financiers dans les évolutions de l'institution.

Le premier entretien est consacré aux liens entre la sécurité sociale et le Conseil d'État, ainsi qu'aux liens entre la sécurité sociale et les partenaires sociaux. Alors que cette ordonnance a été l'un des premiers textes examinés par le Conseil d'État dans le cadre des fonctions consultatives définies par l'ordonnance du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État, l'ouvrage revient, lors de ce premier entretien, sur les liens entre les deux institutions, ainsi que sur l'une des principales questions qui ont marqué l'institution depuis sa création : la place des partenaires sociaux dans l'organisation et le fonctionnement de la sécurité sociale.

Le deuxième entretien porte sur les enjeux du financement de la sécurité sociale. Cette question a en effet été structurante dès la conception de cette institution et dans ses réformes successives : elle est au croisement de la nécessité d'assurer la pérennité du système, en particulier face à des déficits récurrents, et des évolutions de court et long termes de la société, notamment sur les plans démographique, économique, social et sanitaire.

Cette séquence permet de revenir sur l'évolution des comptes de la sécurité sociale, et d'évoquer de manière comparative, au regard de ces enjeux financiers, les régimes de sécurité sociale d'autres pays européens. Elle permet également

d'étudier les changements intervenus concernant les ressources de la sécurité sociale française et leur place parmi les prélèvements obligatoires.

Le troisième et dernier entretien porte sur le thème de la sécurité sociale et le juge.

Cette dernière séquence traite des bases constitutionnelles sur lesquelles s'appuie le juge, du rôle du juge judiciaire, ainsi que de la jurisprudence administrative sur les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée.

Elle permet d'aborder, d'une part, le rôle joué par les différentes juridictions dans la définition des règles relatives à la sécurité sociale au cours des dernières décennies, que ce soit par l'application des bases constitutionnelles de la sécurité sociale ou l'intervention des deux ordres de juridictions dans leurs compétences respectives et, d'autre part, les perspectives pour les enjeux du présent et de l'avenir.



Programme des entretiens



Entretien n° 1 – Les 80 ans de la sécurité sociale : construire, dialoguer, réformer

Séance d'ouverture – Entretien 1

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Table ronde 1 : La sécurité sociale et le Conseil d'État

Animatrice

Isabelle Vacarie, professeure émérite de l'université Paris Nanterre

Intervenants

Alain Juppé, membre du Conseil constitutionnel, ancien Premier ministre

Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État

Michel Laroque, inspecteur général des affaires sociales honoraire, membre du Comité d'histoire de la sécurité sociale, vice-président de la Fondation Cédias-Musée social

Nicole Questiaux, présidente de section honoraire du Conseil d'État

Table ronde 2 : La sécurité sociale et les partenaires sociaux

Animateur

Jean-Denis Combrexelle, président de section honoraire du Conseil d'État

Intervenants

Dominique Libault, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale, directeur de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S)

Jocelyne Cabanal, secrétaire nationale CFDT

Diane Milleron-Deperrois, directrice générale Axa Santé & Collectives, membre du comité exécutif du Medef et co-présidente de la commission de la réforme de la protection sociale

Thierry Beaudet, président du Conseil économique, social et environnemental

Entretien n° 2 – Financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?

Séance d'ouverture – Entretien 2

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Table ronde : Financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?

Animatrice

Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants

Rémi Pellet, professeur de droit et finances sociales à l'université Paris Cité et à Sciences Po Paris

Pierre Pribile, directeur de la sécurité sociale

Pierre-Louis Bras, inspecteur général des affaires sociales, ancien président du conseil d'orientation des retraites, ancien directeur de la sécurité sociale

Bernard Lejeune, président de la 6^e chambre de la Cour des comptes

Entretien n° 3 – La sécurité sociale et le juge

Séance d'ouverture – Entretien 3

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Table ronde : La sécurité sociale et le juge

Animateur

Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

Intervenants

Martin Collet, professeur de droit à l'université Paris Panthéon-Assas

Agnès Martinel, présidente de la 2^e chambre civile de la Cour de cassation

Jean-Luc Matt, rapporteur à la section de l'intérieur et à la 1^{re} chambre de la section du contentieux

Séance de clôture

Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État



Entretien 1 – Les 80 ans de la sécurité sociale : construire, dialoguer, réformer





Séance d'ouverture – Entretien 1

Didier-Roland Tabuteau

Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'École polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Louise Michel », Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite trois ans les fonctions de conseiller technique, puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991-1992). À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur de cabinet du ministre de la santé (2001-2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité », qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président-adjoint (2017-2018), puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Monsieur le Premier ministre,
Madame la ministre,
Monsieur le président du Conseil économique, social et environnemental,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs les représentants des partenaires sociaux et de l'administration,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs les avocats,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,
Chers amis,

Je suis particulièrement heureux d'ouvrir le cycle des trois « entretiens du droit social » que nous consacrerons cette année aux 80 ans de la sécurité sociale.

En étudiant, tour à tour, aujourd'hui, la sécurité sociale dans ses liens avec les partenaires sociaux et le Conseil d'État, puis, en mai, la sécurité sociale et les prélèvements obligatoires, et enfin, en octobre prochain, la sécurité sociale et le juge, nous pourrions prendre le temps d'une véritable réflexion sur ce qu'est cette institution centrale pour la société et l'organisation publique.

Un seul chiffre peut permettre de l'illustrer : en 2024, les prestations sociales versées par la sécurité sociale ont représenté 640 milliards d'euros, soit plus de 25 % de la richesse nationale¹.

Ce cycle est pour le Conseil d'État l'occasion de s'inscrire dans les célébrations qui auront lieu cette année et qui sont pilotées par Dominique Libault. Cela nous a semblé important car la sécurité sociale tient une place majeure dans notre société, mais également parce qu'elle entretient avec notre maison une relation particulière. Plusieurs de nos aînés ont été associés à sa création et nous ne cessons, depuis 1945, de connaître de cette institution dans l'exercice de nos fonctions.

Nous le faisons à travers nos décisions contentieuses lorsque nous sommes saisis de litiges sur les prestations ou les ressources de la sécurité sociale, mais également sur des textes d'organisation comme les conventions d'exercice professionnel des professions de santé. C'est, bien sûr, également le cas dans l'exercice de nos missions consultatives, avec en particulier, chaque année depuis 1996, l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale².

La sécurité sociale désigne, selon l'Académie française, à la fois le « *système de protection sociale qui permet aux individus de faire face aux dépenses liées aux risques du travail, aux charges familiales, aux problèmes de santé, à la vieillesse* » et « *l'ensemble des organismes chargés de cette protection* »³.

Le premier article du code de la sécurité sociale, l'article L. 111-1, la définit ainsi : « *La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie. Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus* ».

La sécurité sociale est, depuis les ordonnances « Jeanneney » du 21 août 1967⁴, divisée en branches, les trois d'origine : santé, vieillesse et famille, une quatrième branche « *maladies professionnelles et accidents du travail* » ayant été isolée

1 Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 : 26,6 % du PIB et 642,6 Mds d'euros de dépenses en 2024.

2 Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

3 Définition dans l'article « Sécurité » de l'Académie française, <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9S1022>.

4 Ordonnances : n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale ; n° 67-707 du 21 août 1967 portant modification du livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie, de diverses dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux prestations et de la loi n° 66-419 du 18 juin 1966 relative à certains accidents du travail et maladies professionnelles ; n° 67-708 du 21 août 1967 relative aux prestations familiales ; n° 67-709 du 21 août 1967 portant généralisation des assurances sociales volontaires pour la couverture du risque maladie et des charges de la maternité.

à partir de la branche santé, et une cinquième, la branche autonomie, ayant été créée plus récemment par la loi du 7 août 2020⁵.

Dans cette compréhension de la notion de sécurité sociale se cristallise tout une histoire.

La sécurité sociale est en effet une institution historique.

Historique par l'ampleur de la transformation de la société qu'elle a provoquée depuis son institution, en octobre 1945, et par la profondeur des évolutions que chacune de ses réformes ont provoquées pour notre mode de fonctionnement collectif et nos droits sociaux.

Historique aussi car elle a très rapidement été l'objet d'une étude, avec la conscience qu'elle était une institution à la fois dépendante de son époque et tributaire des choix passés.

Cette histoire de la sécurité sociale date, pour le moins, de 1973, année de la mise en place du comité d'histoire de la sécurité sociale par Edgar Faure⁶, ministre chargé de la sécurité sociale, sur la proposition de Pierre Laroque⁷ qui était alors président de la section sociale du Conseil d'État après avoir été directeur général de la sécurité sociale de 1945 à 1951, puis président de la Caisse nationale de sécurité sociale.

La sécurité sociale n'avait ainsi pas encore 30 ans qu'elle faisait déjà l'objet de travaux sur son histoire ! Depuis, plusieurs célébrations de ses anniversaires ont été organisés, en particulier :

- pour ses 40 ans, en 1985, avec un propos autour du « progrès social »⁸ ;
- pour ses 50 ans, avec le thème de la « solidarité entre générations » ;
- pour ses 60 ans, durant laquelle Simone Veil orientait en ouverture cet anniversaire vers la jeunesse, en lui demandant de ne pas perdre « le sens de la sécurité sociale »⁹ ;
- pour le 70^e anniversaire de la sécurité sociale, en 2015, avec le thème « la vie en plus », explicité par le slogan « mieux vivre, vivre plus, vivre ensemble ».

Antérieurement à sa naissance, en 1945, et donc avant la date à laquelle peut commencer l'histoire de la sécurité sociale dont nous débattons aujourd'hui, il y a une préhistoire, sur laquelle je souhaiterais revenir en introduction.

Je voudrais à cette occasion évoquer quelques hypothèses ou analyses qui ont occupé bien des déjeuners ou dîners que j'ai eu l'immense privilège et le plaisir de

5 Loi n° 2020-992 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

6 Edgar Faure (1908-1988), homme d'État français, académicien.

7 Pierre Laroque, « *Au service de l'Homme et du Droit. Souvenirs et réflexions* », comité d'histoire de la sécurité sociale.

8 Lettre de présentation de l'évènement, par Pierre Boisard, Maurice Derlin et Roger Meudec, « Nous avons souhaité donner un caractère plus solennel cette année à cet anniversaire de l'ordonnance du 4 octobre 1945, puisqu'il est essentiel de manifester notre attachement à une grande institution de progrès social ».

9 Simone Veil, Discours d'ouverture du colloque 60^e anniversaire de la sécurité sociale, 3 octobre 2005.



partager de 1990 à 2020 avec le professeur Jean-Jacques Dupeyroux¹⁰ qui, après le précurseur du droit de la sécurité sociale, le professeur Paul Durand, a théorisé le droit de la sécurité sociale dans notre pays.

Je reviendrai, pour retracer le fil de cette préhistoire de la protection sociale¹¹, sur les attermoissements qui ont marqué l'émergence de la notion de solidarité, à partir de la Révolution française (1), puis sur le rendez-vous manqué de notre pays avec cette belle idée au XIX^e siècle (2), et enfin sur l'aboutissement qui donna naissance à la sécurité sociale dont nous célébrons aujourd'hui le 80^e anniversaire (3).

1. Premier temps, les ambitions révolutionnaires d'une solidarité publique

On peut, c'est la première hypothèse, débiter cette préhistoire avec la Révolution française¹². Celle-ci voit le développement de réflexions sociales d'envergure, menées notamment au sein du Comité de mendicité. Ces travaux conduisent à une affirmation précoce de la nécessité d'une politique de « secours publics ». Plus audacieux encore, les révolutionnaires de 1793 consacrent le principe d'une créance des plus défavorisés sur la société.

La Constitution du 24 juin 1793 dispose ainsi que « *Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* »¹³.

La reconnaissance de cette dette sociale rompt avec la tradition de la bienfaisance pour établir un droit citoyen¹⁴, dont héritera à la fois le Préambule de 1946 et un principe général du droit qui énonce, pour reprendre les termes d'une décision de la section du contentieux du Conseil d'État de 1986, que « *la nation assure à la famille les conditions nécessaires à son développement et garantit, notamment à l'enfant et à la mère, la sécurité matérielle* »¹⁵.

Cette politique sociale vise, même si elle restera lettre morte du fait des guerres révolutionnaires puis de l'Empire, à permettre aux indigents, non seulement de se loger et de se nourrir, mais également de se soigner. D'où l'institution d'agences de secours et la création d'officiers de santé, rattachés à ces agences, et chargés de soigner selon un décret du 28 juin 1793 « *tous les individus secourus par la nation* »¹⁶.

Cette construction rattache la solidarité aux pouvoirs publics par distinction, d'une part, de la charité et, d'autre part, d'une solidarité assise sur le corporatisme que

10 J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, Précis Dalloz, première édition 1965, 19^e édition en 2019 ; et *Œuvres choisies de droit social*, Dalloz, 2023.

11 D. Tabuteau, *Démocratie sanitaire*, éd. Odile Jacob, Paris, 2013.

12 M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français*, éd. LGDJ, Paris, 1993.

13 Article 21 de la Constitution du 24 juin 1793.

14 D. Tabuteau, « Sécurité sociale et politique de santé », in *Les tribunes de la santé*, n° 50, 2016, pp. 25-35.

15 CE, sec., 6 juin 1986, *Fédération des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique et autres*, Rec. p 158, chronique M. Azibert et M. de Boisdeffre.

16 Décret-loi des 28 juin et 8 juillet 1793 relatif « à l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants, aux vieillards et aux indigents ».

le décret d'Allarde¹⁷ et la loi Le Chapelier¹⁸ ont mis à bas, par une application aux effets paradoxaux du principe d'égalité consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹⁹.

Pourtant, cette ambition n'est pas atteinte. S'agissant de la santé, l'opposition des docteurs en médecine à la création des officiers de santé²⁰, confirmée en 1803²¹, ouvre un conflit séculaire avec les pouvoirs publics, conflit qui se traduit par une délégation implicite d'une compétence d'organisation du système de santé au bénéfice des médecins.

À quelques exceptions près – notamment pour lutter contre les épidémies ou au travers de quelques politiques spécialisées, comme la lutte contre l'alcoolisme²² – l'État se désengage de ce domaine jusqu'à l'instauration du service public hospitalier résultant des ordonnances « Debré » de 1958²³, puis de la loi « Boulin » de 1970²⁴.

Ce manquement est, au demeurant, d'autant plus préjudiciable pour la population que les solidarités familiales et locales, la « famille Providence » pour reprendre l'analyse du sociologue Robert Castel²⁵, étaient rongées par l'exode rural lié à la révolution industrielle. Cette doctrine de la « dette sacrée » des secours publics a néanmoins vraisemblablement pu servir de matrice pour l'émergence de la notion d'État social, qui a été conceptualisée par Lorenz von Stein²⁶ dans une étude consacrée au mouvement social en France depuis la Révolution²⁷ en 1850.

17 Décret des 2 et 17 mars 1791.

18 Loi des 14 et 17 juin 1791 relative aux assemblées d'ouvriers et artisans de même état et profession.

19 Article 1 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.* » ; article 6 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* ».

20 Les décrets des 28 juin et 8 juillet 1793 relatifs « à l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants, aux vieillards et aux indigents » vont créer un corps d'officiers de santé. Le texte précise qu'« il sera établi près de chaque agence un officier de santé chargé du soin de visiter à domicile et gratuitement tous les individus secourus par la nation, d'après la liste qui lui sera remise annuellement par l'agence. ». Cette disposition très « moderne », mais qui a permis la pratique de la médecine sans distinction de diplôme, va induire une confusion au sein de la population et faire progresser la désertification médicale des campagnes et le charlatanisme. La loi du 19 ventôse an XI (10 mars 1803) va remettre de l'ordre et crée deux niveaux dans les professions de santé : celui des médecins et chirurgiens diplômés de la Faculté et celui des officiers de santé, appelés « second ordre ». Ce dernier grade était ouvert à des praticiens qui ne possédaient pas le baccalauréat mais qui avaient fait valider leur pratique par un jury départemental remplacé ensuite par un jury universitaire. Cette loi de 1803 relative à la médecine est un compromis entre l'Ancien Régime et la Révolution.

21 Loi du 10 mars 1803 relative à l'exercice de la médecine.

22 Loi du 23 janvier 1873 tendant à réprimer l'ivresse publique et à combattre les progrès de l'alcoolisme.

23 Ordonnance n° 58-1198 du 11 décembre 1958 portant réforme hospitalière ; ordonnance n° 59-1199 du 13 décembre 1958 relative à la coordination des équipements sanitaires ; ordonnance n° 58-1170 du 30 décembre 1958 portant réforme hospitalo-universitaire.

24 Loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière.

25 Robert Castel, « *Les métamorphoses de la question sociale* », Fayard, 1995.

26 Lorenz von Stein, (1815-1890), est un économiste et sociologue allemand. En tant que conseiller pour le Japon de l'ère Meiji, ses opinions politiques libérales influencèrent la rédaction de la Constitution de l'empire du Japon.

27 L. von Stein, *Geschichte des sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis unsere Tage*, 1850 ; F.-X. Merrien, R. Parchet, A. Kernén, *L'État social. Une perspective internationale*, éd. Armand Colin, 2005.

2. Deuxième temps : le rendez-vous manqué avec les prémices françaises d'une sécurité sociale

Dès le début du XIX^e siècle, devant l'absence d'intervention publique satisfaisante, les sociétés de secours mutuels tentent de s'organiser. Cela conduit au vote, tardif au regard des autres grands pays européens, des lois du 15 juillet 1850²⁸, puis du 1^{er} avril 1898²⁹ qui permettent de surmonter l'interdiction des corporations de 1791, à l'origine du retard français en matière de mutualisme comme de syndicalisme.

L'idéologie de la prévoyance individuelle demeure cependant dominante en France jusqu'en 1918, perpétuant les idées d'Adolphe Thiers³⁰ qui estimait, en 1850, dans un célèbre rapport parlementaire présenté au nom de la commission de l'assistance de la prévoyance publiques, que « *La société qui voudrait, à quelque degré que ce fût, se charger du sort d'une partie de ses membres en ferait des oisifs, des turbulents, des factieux, aux dépens de tous les citoyens laborieux et paisibles, auxquels le même privilège ne s'appliquerait pas* »³¹. Il ajoutait, fermant durablement la porte à la protection sociale : « *l'ouvrier qui veut être prévoyant a dans ses mains son propre bien-être. La Providence a mesuré ses forces, la durée de sa vie, de manière qu'avec un travail qui n'a rien d'excessif, il peut, quand il est laborieux et d'une intelligence ordinaire, nourrir lui, ses vieux parents, ses enfants, et réserver quelque chose pour la maladie ou la vieillesse* ».

La doctrine de la prévoyance individuelle l'a ainsi emporté sur celle de la solidarité. La France a créé, dès 1818, les caisses d'épargne et attendu plus d'un siècle pour créer les premières caisses d'assurances sociales. Cet attachement à la responsabilité individuelle, fondé sur une conception individualiste de la liberté et sur la défense de la propriété, explique peut-être le rendez-vous manqué de la France avec ce qui aurait pu être les prémices de la sécurité sociale.

Louis-Napoléon Bonaparte³², on le sait, a développé une doctrine sociale d'inspiration saint-simonienne exposée notamment dans son ouvrage, rédigé lors de la détention au fort de Ham, *Extinction du paupérisme*. Dans cette lignée, il pense dès son arrivée au pouvoir à rendre obligatoire l'adhésion à des sociétés de secours mutuels, une sorte de « mutualité obligatoire » préfigurant la protection sociale.

Mais devant les réticences, les critiques, les résistances de ceux qui l'entourent, il renonce à cette ambition et se limite à encourager le développement des sociétés de secours mutuels. D'où le décret du 26 mars 1852³³, pris quatre mois après son coup d'État, qui renforce ces sociétés sans fixer la règle d'une adhésion obligatoire.

28 Loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés de secours mutuels.

29 Loi du 1^{er} avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuel.

30 Adolphe Thiers (1797-1877), avocat, journaliste, historien et homme d'État français.

31 Extraits du *Rapport général* présenté par M. Thiers au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance publiques, séance du 26 janvier, Paulin, Lheureux et C^{ie} éditeurs, 1850.

32 Louis-Napoléon Bonaparte [Napoléon III] (1808-1873), monarque et homme d'État français.

33 Décret du 26 mars 1852 sur les sociétés de secours mutuelles (collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État : publiée sur les éditions officielles du Louvre ; de l'Imprimerie nationale, par Baudouin ; et du Bulletin des lois, de 1788 à 1824 inclusivement, par ordre chronologique ; suivie d'une table alphabétique et raisonnée des matières par J. B. Duvergier, avocat à la cour royale de Paris, T1852, page 281, Gallica).

La mutualité impériale éclipse le projet d'assurance sociale.

Cette idée française tomba-t-elle dans l'oubli ? Ce projet avorté n'influença-t-il pas Bismarck³⁴ ? Toujours est-il que deux décennies plus tard³⁵, celui qui était devenu chancelier impérial crée un système d'assurances sociales fondé sur l'adhésion obligatoire à des caisses soutenues par l'État. Une version aboutie, en quelque sorte, de ce que Napoléon III n'avait fait qu'esquisser.

La suite de l'histoire de France est marquée par un triple mouvement.

D'abord, sous l'influence du solidarisme, le développement d'une politique d'assistance sociale volontariste sous la III^e République. Le législateur intervient à de nombreuses reprises pour instituer des aides en faveur des populations les plus défavorisées.

Le symbole en est la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite³⁶, mais on peut également citer la loi du 14 juillet 1905 relative aux vieillards infirmes et incurables³⁷ ou encore, pour la protection de l'enfance, la loi du 23 décembre 1874 dite loi « Roussel »³⁸, et les lois des 27 et 28 juin 1904³⁹.

Deuxième veine, une politique de la population visant, notamment dans le cadre de la rivalité militaire avec l'Allemagne, à favoriser la démographie française. On peut songer aux lois des 17 juin⁴⁰ et 14 juillet 1913⁴¹ en faveur des femmes en couches privées de ressources ou des familles nombreuses nécessiteuses, à l'article 69 de la loi portant fixation du budget général des dépenses des recettes de l'exercice 1913⁴² préfigurant la protection maternelle et infantile et, surtout, au développement d'une politique familiale consacrée par la loi « Landry » du 11 mars 1932⁴³ imposant aux employeurs de s'affilier à des caisses spéciales pour verser des allocations familiales aux salariés.

Le troisième volet peut être trouvé dans l'instauration du régime des « retraites ouvrières et paysannes » (ROP) par la loi du 5 avril 1910⁴⁴ qui établit un système par capitalisation plus large que les régimes catégoriels institués, depuis la caisse

34 Otto von Bismarck, duc de Lauenburg et prince de Bismarck (1815-1898), homme d'État prussien puis allemand.

35 Le principe est annoncé en 1881. Sont successivement établies : l'assurance maladie (1883), l'assurance accidents du travail (1884), et l'assurance invalidité et vieillesse (1889).

36 *JORF* du 18 juillet 1893.

37 Loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources.

38 Loi du 23 décembre 1874 sur la protection des enfants en bas âge et en particulier des nourrissons.

39 Loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés et la loi du 28 juin sur l'éducation des pupilles vicieux ou difficiles de l'Assistance publique.

40 Loi du 17 juin 1913 sur le repos des femmes en couche.

41 Loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses et nécessiteuses.

42 *JO* du 31 juillet 1913.

43 Loi du 11 mars 1932 modifiant les titres III et V du livre I^{er} du code du travail et l'article 2101 du code civil.

44 *JORF* du 6 avril 1910.

des Invalides, créée par Colbert en 1673, pour les militaires en 1831⁴⁵, pour la fonction publique en 1853⁴⁶, ou encore pour tous les cheminots en 1894⁴⁷ et 1909⁴⁸.

Mais le régime des retraites ouvrières et paysannes se solde par un échec. Dénoncé comme la « retraite des morts » par la CGT du fait de l'âge de la retraite fixé à 65 ans, dévitalisé par une décision de la Cour de cassation estimant que le versement des cotisations n'était pas obligatoire⁴⁹, il est discrédité par les dépréciations monétaires survenues notamment en 1918.

Seule exception à cette résistance à une approche collective du risque, la loi du 9 avril 1898⁵⁰ qui mutualise l'indemnisation des accidents du travail dans l'intérêt tant des salariés que des employeurs. C'est d'ailleurs dans le contexte de son élaboration que le Conseil d'État pose le principe de la responsabilité pour risque professionnel, par son célèbre arrêt *Cames* du 21 juin 1895⁵¹.

Finalement, le principe d'une solidarité, sinon universelle, du moins professionnelle et reposant sur l'immense majorité des salariés, ne s'impose véritablement en France qu'avec le retour de l'Alsace-Lorraine dans les frontières nationales.

La nécessité de remédier à ce qui était, à la fois, une atteinte à une organisation cartésienne et au principe d'égalité conduit, dès 1920, à la création d'une commission parlementaire chargée d'élaborer un projet de loi pour étendre le système de protection sociale. Le texte, inspiré du régime bismarckien, est soumis à l'examen du Parlement à partir de 1921.

Le projet de loi de 1921 est tout au long de son parcours accompagné par le maître des requêtes au Conseil d'État Georges Cahen-Salvador, alors directeur des retraites ouvrières et paysannes, qui ne cessera, même après avoir été remplacé comme directeur en 1923, d'assister les ministres successifs dans la discussion du projet de loi devant les assemblées.

Et ce n'est que sept ans plus tard que le projet aboutit, avec la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales⁵², laquelle n'est pas entièrement appliquée car elle rencontre une vive opposition du corps médical⁵³ et est profondément remaniée par la loi du 30 avril 1930⁵⁴.

45 Lois des 11 et 18 avril 1831.

46 Loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles ; la loi du 22 août 1790 créant un régime de retraite pour les fonctionnaires n'avait pas réellement été appliquée.

47 Loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs.

48 Loi du 21 juillet 1909 relative aux conditions de retraite du personnel des grands réseaux de chemin de fer.

49 Cour de cassation, décisions du 11 décembre 1911 et du 22 juin 1912.

50 Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités dans les accidents du travail.

51 CE, 21 juin 1895, *Cames*.

52 Loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, *JORF* du 12 avril 1928.

53 « *L'assurance-maladie sera ce que nous la ferons* ». Le titre de l'éditorial du journal de la Confédération des syndicats médicaux français, *Le médecin de France*, publié le 1^{er} janvier 1930, symbolise la défiance qui a pendant longtemps caractérisé les relations entre le corps médical et les pouvoirs publics.

54 Loi du 30 avril 1930 modifiant et complétant la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales, *JORF* du 1^{er} mai 1930.



C'est encore Georges Cahen-Salvador, devenu conseiller d'État, qui rapporte devant l'assemblée générale du Conseil d'État, en 1929, en étant assisté d'un petit nombre d'auditeurs parmi lesquels se trouve Alexandre Parodi, le règlement d'administration publique pris pour l'application de la loi de 1928⁵⁵.

Les lois de 1928 et 1930 posent ainsi, pour la première fois, les fondements d'une politique sociale fondée sur la solidarité professionnelle, sans toutefois en pratique provoquer le bouleversement qu'on aurait pu en attendre.

3. Troisième temps : la consécration de la sécurité sociale

Ce n'est qu'avec le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) du 15 mars 1944, *Les jours heureux*⁵⁶, qu'a été posé le principe d'un « *plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État* » a été posé. On peut noter que ce programme impliquait directement l'État pour cette gestion, principe souvent oublié, que le Conseil d'État a contribué à préciser depuis lors, en particulier par des arrêts d'assemblée de 1964 et de section de 1967⁵⁷.

L'idée d'une sécurité sociale avait muri, depuis 1943, au sein de la Résistance, dans une commission de parlementaires et de médecins, où Ambroise Croizat dessinait les premières formes de ce que serait son organisation.

Ainsi, le projet de sécurité sociale qui prend corps dans la France libérée résulte de la convergence entre les aspirations des salariés, portées syndicalement puis politiquement par Ambroise Croizat, et les réflexions d'administrateurs tels qu'Alexandre Parodi et Pierre Laroque, désireux d'organiser une solidarité nationale à la hauteur des ambitions de la Résistance.

Il est consacré par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 du gouvernement du général de Gaulle dont Alexandre Parodi est le ministre du travail et de la sécurité sociale. Ce projet se nourrit du rapport Beveridge, publié en 1942⁵⁸, qui préconise l'institution d'un régime universel d'assurance nationale garantissant des prestations minimales, et en principe uniformes, pour l'ensemble de la population.

Il s'inscrit également dans un mouvement mondial qui affirme un droit à la sécurité sociale, lequel se manifeste dans l'« Esprit de Philadelphie » pour reprendre le titre du bel essai d'Alain Supiot⁵⁹. Cet esprit souffle dans la déclaration du 10 mai 1944

55 « Pierre Laroque, Georges Cahen-Salvador et les assurances sociales », in *Revue d'histoire de la protection sociale* (RHPS), n° 7, 2014.

56 *Les jours heureux*, programme du Conseil national de la Résistance, 1944.

57 CE, Ass., 27 novembre 1964, *Caisse centrale de secours mutuels agricoles et autres, Union nationale des associations familiales* ; et CE, sect. 15 décembre 1967, *Ministre du travail c/ Caisse chirurgicale mutuelle de la Gironde et autres*, Rec. p. 496 : « Considérant que le pouvoir de tutelle dont le ministre du travail est investi à l'égard des organismes de sécurité sociale ne peut légalement s'exercer que dans les cas et dans les limites autorisées par le législateur ».

58 *Report on Social Insurance and Allied Services*, dit « Rapport Beveridge », 1942.

59 A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie, La justice sociale face au marché total*, éd. Le Seuil, Paris, 2010.

faisant figure de pacte pour l'Organisation internationale du travail⁶⁰ et se formalise quatre ans plus tard dans l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948, dont René Cassin est l'un des principaux rédacteurs : « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale* ».

Pour préparer le projet de sécurité sociale, un travail de réflexion est confié, en juin et juillet 1945, à une commission présidée par un conseiller d'État, Maurice Delépine. Cette commission associe les différentes parties intéressées et permet d'aboutir au vote d'une résolution par l'Assemblée consultative provisoire pour avancer dans ce projet. Enfin, le Conseil d'État est saisi ; et d'après le numéro de requête, on peut d'ailleurs penser que le comité juridique près le gouvernement provisoire avait déjà été saisi et lui a transmis le dossier.

J'aimerais insister sur un point, sans toutefois entrer davantage dans le détail du cheminement de ce qui deviendra l'ordonnance du 4 octobre 1945, portée alors par André Andrieux, président de la section de législation depuis 1942 et membre du comité juridique depuis novembre 1944, qui est nommé président de la section sociale lorsque celle-ci est recrée en 1945 en lieu et place de la section de la législation.

L'ordonnance du 31 juillet 1945⁶¹, qui fixe les compétences du Conseil d'État – on retrouve cette date gravée sur la plaque au bout de cette salle d'assemblée générale sur laquelle sont inscrites les sept dates des textes fondateurs du Conseil d'État moderne –, prévoit à son article 21 que le Conseil d'État « *participe à la confection des lois* ». À compter de cette date le Conseil d'État retrouve cet office qu'il avait perdu, pratiquement et progressivement, avec l'avènement de la III^e République.

Dans le cadre de la réinstauration de la légalité républicaine, le Conseil d'État absorbe par une seconde ordonnance du 31 juillet 1945⁶² les fonctions du comité juridique de la France libre qui connaissait, depuis sa création à Alger le 6 août 1943, des projets de textes normatifs, qu'ils correspondent *mutatis mutandis* à des lois ou à des textes réglementaires.

Et c'est justement à ce moment-là qu'est étudié le projet de création de la sécurité sociale, sur lequel la commission permanente du Conseil d'État rend un avis le 10 septembre 1945. Ainsi, l'ordonnance fondatrice du 4 octobre 1945 est un des premiers textes examinés par le Conseil d'État de nouveau investi de la plénitude de ses compétences pour l'examen des projets de texte de nature législative.

La construction de la sécurité sociale croise ainsi celle de la refondation du Conseil d'État, par les membres de l'institution que j'ai mentionnés : Alexandre Parodi, Pierre Laroque ou encore André Andrieux et Maurice Delépine, mais aussi très précisément dans les dates et la concordance des temps.

60 Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation Internationale du Travail (Déclaration de Philadelphie).

61 Ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'État.

62 Ordonnance n° 45-1706 du 31 juillet 1945 portant transfert des attributions du comité juridique au conseil d'État.



Alors que l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine⁶³ note que le « comité juridique » a été « entendu », les ordonnances relatives à la sécurité sociale sont adoptées « le Conseil d'État (commission permanente) entendu ».

Le président Lamy reviendra plus en détails sur le rôle du Conseil d'État, et en particulier de la section sociale, dans la construction et l'évolution de la sécurité sociale.

Conclusion

Revenir sur l'histoire de cette institution et sur le rôle de chacun, de l'origine à aujourd'hui, permet de se projeter dans l'avenir d'une institution qui est au cœur de notre pacte social et qui doit être, sans relâche, adaptée pour faire face aux évolutions de notre société, pour relever les défis économiques, sociaux, médicaux et démographiques que nous rencontrons. Car la sécurité sociale nous accompagne de notre naissance à notre décès, au gré de tous les aléas de la vie.

Jean-Jacques Dupeyroux, qui n'a cessé d'œuvrer pour défendre la sécurité sociale a écrit « *L'instabilité est l'essence même de la sécurité sociale* »⁶⁴. Il ne s'agissait pas pour lui de faire de cette instabilité un discrédit, mais au contraire de nous inviter à nous engager pour perpétuer une institution en permanente évolution, afin qu'elle remplisse toujours mieux sa fonction de solidarité.

Je tiens pour terminer à remercier très sincèrement la professeure Isabelle Vacarie et le président Jean-Denis Combrexelle qui ont accepté d'animer les deux sessions, les prestigieux intervenants qui nous font l'honneur de leur participation et, pour le Conseil d'État, Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État, qui présentera aujourd'hui la sécurité sociale sous le prisme de cette section et qui a largement participé à l'organisation de cette manifestation, Alexandre Trémolière qui a préparé le dossier du participant, repris en annexe, ainsi que la section des études, de la prospective et de la coopération, dont je remercie très chaleureusement la présidente Martine de Boisdeffre et les équipes. Merci également à tous ceux qui ont contribué à l'organisation de cette matinée et des deux prochains rendez-vous dédiés aux 80 ans de la sécurité sociale.

63 Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

64 J.-J. Dupeyroux, « Le temps qui reste », in *Droit social*, mars 2011.

