

# RECHERCHE – ACTIONS RAPPORT FINAL

## LE MOUVEMENT DES DESAFFILIES : QUELLES REponses EFFICACES ET PERTINENTES METTRE EN ŒUVRE ?

### Membres du groupe de travail

- ▼ Audrey ANGELOFRANCHI – chef de projet
- ▼ Patricia SORIN
- ▼ Yassine BELAHCENE
- ▼ Samir KADI
- ▼ Rosario SPOTO

### Directeur de recherche-action

- ▼ Jean-Philippe NAUDON  
Directeur de mission auprès du  
Directeur général du RSI

*Les propos tenus dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs*

Avril 2016

## REMERCIEMENTS

Cette recherche-action n'aurait pas pu être menée concrètement sans l'intérêt porté au sujet par les différentes personnes rencontrées tout au long de notre projet.

Nous remercions vivement Monsieur Jean-Philippe Naudon, Directeur de mission auprès du Directeur général du RSI et directeur de cette recherche-action, qui nous a accompagnés tout au long de nos travaux et nous a encouragés à développer une position réflexive et prospective pragmatique.

A l'appui de son expérience professionnelle, Monsieur Jean-Philippe Naudon a apporté toute son expertise sur le champ de la contestation et des mouvements de désaffiliation et nous a permis de rencontrer de nombreux acteurs stratégiques et opérationnels.

Nous exprimons notre reconnaissance à l'ensemble de nos interlocuteurs, institutionnels ou non, qui ont partagé avec nous leur vision du sujet. Au cours d'entretiens directifs ou d'échanges informels, ceux-ci ont répondu à nos questions, livré leur analyse mais aussi des observations plus techniques nous permettant d'approfondir nos recherches.

Nous souhaitons remercier l'Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité sociale qui a rendu possible nos déplacements afin de réaliser nos différents entretiens ainsi que les documentalistes de l'EN3S pour veille permanente sur ce sujet riche en publications.

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>PROPOS LIMINAIRE : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE- ACTION .....</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE 1 - LA DESAFFILIATION : ETAT DES LIEUX D'UN REFUS DU PRINCIPE DE SOLIDARITE .....</b>	<b>8</b>
<b>I/ Un contexte socio-économique favorable à des mécontentements, servant de prétexte pour introduire davantage la contestation.....</b>	<b>8</b>
<b>II/ L'approche sociologique des mouvements de contestation met en évidence une stratégie structurée et fondée sur des arguments trompeurs .....</b>	<b>10</b>
<b>PARTIE 2 - LES POUVOIRS PUBLICS ET L'INSTITUTION FACE AU PHENOMENE DE LA CONTESTATION.....</b>	<b>15</b>
<b>I/ La perception de la contestation par les cadres dirigeants de la Sécurité sociale interroge .....</b>	<b>15</b>
<b>II/ Les pouvoirs publics et l'Institution ont mis en place des plans d'action pour contenir le phénomène .....</b>	<b>16</b>
<b>PARTIE 3 - DES PROPOSITIONS POUR REAFFIRMER LA PROTECTION SOCIALE COMME ELEMENT FONDAMENTAL DE LA CITOYENNETE SOCIALE .....</b>	<b>19</b>
<b>Axe 1 : Déployer et renforcer l'efficacité et la pertinence des outils juridiques contre la désaffiliation.....</b>	<b>19</b>
<b>Axe 2 : Un volet communicationnel et pédagogique essentiel, à vocation à la fois défensif et offensif .....</b>	<b>20</b>
<b>Axe 3 : Un volet prospectif visant à adapter la Sécurité sociale aux mutations sociologiques, professionnelles et technologiques.....</b>	<b>20</b>
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>41</b>
<b>SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>42</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>45</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>48</b>

Alors que la Sécurité sociale a fêté ses soixante-dix ans le 4 octobre 2015, elle fait l'objet d'attaques de la part de mouvements divers prônant le désengagement. Ceux-ci ignorent ainsi la valeur première de l'Institution, la solidarité<sup>1</sup>, et sont opposés à l'idée, mise en avant par Marisol Touraine<sup>2</sup>, selon laquelle « chacun est responsable de tous » confirmant ainsi les propos de Saint-Exupéry.

Ces contestations semblent toutefois être consubstantielles<sup>3</sup> à l'existence de la Sécurité sociale, et ce dès l'élaboration même des assurances sociales (lois de 1928 et de 1930) lorsque le patronat remettait en cause leur bien-fondé.

En effet, il est frappant d'observer la nature cyclique de la thématique, et sa résurgence au fil des ans. Citons le mouvement poujadiste des années 50, celui du Cidunati des années 70, celui de la CDCAE des années 1990 et le courant actuel du Mouvement des Libérés de la protection sociale (MLPS).

Les pouvoirs publics se sont toujours préoccupés de cette contestation persistante.

Ainsi, le 18 octobre 1985, Pierre Laroque, à l'occasion du quarantième anniversaire de la Sécurité sociale à Toulouse estimait que « *la crise actuelle a créé une tendance au repli sur soi-même. En période de crise, l'on pense d'abord à soi. Il y a un renforcement des égoïsmes. Il y a moins de sens de la solidarité. C'est ce qui explique dans une certaine mesure le succès de certaines idées aujourd'hui répandues par certains d'après lesquelles il faudrait revenir à des systèmes plus libres, où chacun aurait le choix de s'assurer ou de ne pas s'assurer [...]. C'est le règne du chacun pour soi. C'est la négation de la solidarité nationale. [...]. Il y a assurément à l'heure actuelle un mouvement dans ce sens* ».

A l'occasion du lancement du soixante-dixième anniversaire de la Sécurité sociale, Marisol Touraine a rappelé avec vigueur les conséquences néfastes que pourraient avoir de telles contestations : « *Mais la solidarité, c'est aussi le gage de l'unité dans l'épreuve. C'est pour cela que l'affiliation est obligatoire, pour que les plus fragiles ne sombrent pas dans la pauvreté. Alors que certains remettent aujourd'hui en cause cette idée fondatrice en prônant l'affiliation facultative ou en parlant d'assistantat, il faut marteler ce principe fondateur qui est le meilleur rempart à la dislocation* »<sup>4</sup>.

La contestation aujourd'hui réapparaît au travers de ce mouvement dit des « désaffiliés », terme usité par l'Institution<sup>5</sup> en opposition à celui de « libérés » diffusé par son leader Claude Reichman.

La désaffiliation procède d'une volonté affirmée de quitter la Sécurité sociale, perçue comme exerçant un monopole illégal. Elle couvre une forme radicale de remise en cause de notre modèle social puisqu'elle s'inscrit très largement dans un déni de solidarité. Toutefois, cette désaffiliation telle que définie dans notre projet ne peut correspondre à la désaffiliation sociale théorisée par Robert Castel<sup>6</sup>, qui renvoie à une exclusion subie.

---

<sup>1</sup> Article L111-1 du code de la Sécurité sociale : L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

<sup>2</sup> Discours de Marisol Touraine à l'occasion de la conférence de presse de lancement des 70 ans de la Sécurité sociale le 5 mai 2015

<sup>3</sup> Colette Bec, *La Sécurité sociale, une institution de la démocratie*, p. 299 à 306, éditions Gallimard, collection bibliothèque des sciences humaines, 2014

<sup>4</sup> Voir par ailleurs annexe 3

<sup>5</sup> Source : entretien avec Benjamin Ferras, Igas, 24 juin 2015

<sup>6</sup> Robert Castel, *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle*, in *Face à l'exclusion le modèle français*, revue Esprit, 1991

L'affiliation à un régime de Sécurité sociale est obligatoire<sup>7</sup> en France, et est fondée sur l'application du principe « chacun participe selon ses moyens, chacun reçoit selon ses besoins ». La « désaffiliation » ne peut se limiter au refus de se soumettre à ces obligations, en arguant qu'il est possible de choisir une assurance privée personnelle pour couvrir les risques sociaux.

En effet, ce mouvement de contestation s'insère dans une conception plus large, nourri à la fois par la crise économique et les évolutions de la protection sociale. Ainsi, la crise économique, qui fragilise la population en général, et en particulier les travailleurs indépendants, rend également plus sensible l'acceptation du prélèvement social. La crise est aussi politique et la défiance à l'égard des institutions s'intensifie. L'Etat-Providence est remis en cause par la montée de l'individualisme. Le développement du droit de l'Union Européenne et du marché unique constitue autant de nouvelles potentialités d'argumentation pour justifier les théories de ce mouvement. Enfin, l'Institution peut elle-même générer un ressentiment ou des représentations qui alimentent ce phénomène. A cet égard, les difficultés connues lors de la mise en place de l'Interlocuteur Social Unique (2008) ont pu cristalliser un certain mécontentement.

Dans ce cadre, trois types de contestations semblent émerger et seront analysés dans le cadre de cette recherche :

- ▼ **la contestation du monopole de la Sécurité sociale,**
- ▼ **la contestation de la légitimité de leur régime de protection sociale,**
- ▼ **la contestation de la pression sociale ou fiscal-social.**

Si le mouvement de contestation du monopole s'inspire d'une interprétation erronée du droit européen, notre projet revient à se demander si la solidarité fait encore sens aujourd'hui sur fond de crise persistante à la fois économique, sociale, et politique. En effet, la dilution du risque social à l'ensemble de la population, permise par le monopole de la Sécurité sociale et son corollaire, l'obligation d'affiliation, est le gage de la viabilité économique du système. Le libre choix de l'affiliation dans le cadre d'un marché concurrentiel aurait *in fine* pour conséquence une déconstruction de la Sécurité sociale, contraire au principe fondateur de la solidarité. De plus, un tel système aboutirait au démantèlement de la Sécurité sociale, encourageant la différenciation entre « bons » et « mauvais » risques en transférant ces derniers à une prise en charge par l'Etat.

La recherche-action ne consiste pas en une mise en accusation des « désaffiliés », mais revient bien à s'interroger sur leurs motivations, leur activité et attractivité et à les mettre en perspective avec la réponse institutionnelle. En effet, le pouvoir de persuasion de ces mouvements pose question, d'autant plus au regard de l'évidente illégalité de la démarche de désaffiliation. En dépit de textes clairs, d'une jurisprudence constante tant au niveau national qu'euro-péen, ce mouvement persiste dans son discours d'incitation à la désaffiliation et obtient une audience certaine portée par une stratégie médiatique. Cette forme d'irrationalité du rejet de la solidarité nationale doit interroger conséquemment toute l'Institution. Il convient également de préciser que notre projet concerne l'ensemble des régimes de Sécurité sociale en vue d'apporter une réponse globale et transverse.

Ainsi, en raison de la remise en cause de l'essence même de la Sécurité sociale et de ses valeurs intrinsèques, notre projet s'attachera à répondre à plusieurs questionnements.

---

<sup>7</sup> Article L111-1 du code de la Sécurité sociale : Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s).

Qui sont les « désaffiliés » ? Quelles réponses sont actuellement apportées par l'Institution, et quelle est la sensibilité de ses agents (notamment les agents de direction) à la problématique ? Enfin, *via* la formulation de propositions à visée opérationnelle, comment enrayer durablement le phénomène ?

Pour apporter une réponse aux problématiques et enjeux susmentionnés, la présente recherche-action s'assigne par conséquent plusieurs objectifs:

- ▼ analyser à partir des ressorts idéologiques, sociologiques, voire psychologiques le mouvement des désaffiliés et ses leaders ;
- ▼ établir un diagnostic des actions menées contre le mouvement des désaffiliés dans différents régimes avec une attention particulière portée au RSI. Une analyse du droit positif sera réalisée ;
- ▼ proposer des solutions concrètes et adaptées s'insérant dans une stratégie partagée tant par les acteurs de la Sécurité sociale (du Directeur général à tout collaborateur) que les décideurs et partenaires (Education nationale, Justice, partenaires de la société civile, ...).

Ainsi, nous nous attacherons à identifier les caractéristiques des désaffiliés et leurs motivations (Partie 1), puis à présenter les différentes actions déjà mises en œuvre pour lutter contre la contestation (Partie 2), pour apporter des réponses efficaces et pertinentes (Partie 3).

La méthodologie retenue repose sur une analyse sociologique, juridique et quantitative du phénomène de désaffiliation et des réponses déjà apportées par les pouvoirs publics et l'Institution.

- ▼ Exploiter les écrits, discours, sites internet, réseaux sociaux des contestataires et de la Sécurité sociale, et assurer une veille quotidienne afin d'appréhender les motivations et arguments mais aussi les techniques de communication mises en œuvre.

En concertation avec le directeur de recherche-action, et compte tenu du matériau disponible, il n'a pas été jugé utile et pertinent d'assister à des réunions publiques, d'autant plus qu'il existait un risque d'instrumentalisation (des propos éventuels<sup>8</sup> ou de l'intérêt porté).

- ▼ Procéder à une analyse sociologique du mouvement des contestataires et dégager le profil du désaffilié à partir notamment des données communiquées par la CNRSI.
- ▼ Réaliser une étude juridique des principaux textes et du droit positif pour rappeler la législation en vigueur et l'état du droit national et européen en matière d'affiliation aux assurances sociales et cerner l'argumentaire juridique, tant sur la forme que le fond, construit par les contestataires. Nous avons assisté à une audience du Tribunal des affaires de Sécurité sociale de Paris le 9 juillet 2015 auprès de Maître Hamery défendant les intérêts du RSI.
- ▼ Réaliser et exploiter un questionnaire au moyen du logiciel Sphinx envoyé à un panel d'agents de direction de l'Institution afin de d'évaluer la perception du phénomène par les organismes de Sécurité sociale et les actions mises en œuvre pour le circonscrire.
- ▼ Rencontrer des acteurs stratégiques en lien avec le sujet.

Divers entretiens téléphoniques, en face à face, ou en visioconférences, ont été menés à partir d'une grille d'entretien (analyse sociologique, actions mises en œuvre et actions à développer) qui a été affinée en fonction des interlocuteurs rencontrés et de leur champ de compétence. Des questions supplémentaires suscitées par les propos tenus par les personnes interviewées ont pu librement être posées. Les personnes rencontrées sont identifiées en annexe.

---

<sup>8</sup>A l'instar de l'article rédigé par Guillaume Filhon, publié dans la revue *Regards* de l'EN3S, numéro 43, de janvier 2013 détourné sur le blog de Laurent C.

**I/ Un contexte socio-économique favorable à des mécontentements, servant de prétexte pour introduire davantage la contestation**

**A) La contestation du système de protection sociale s'appuie sur des fondements libéraux**

Les mouvements actuels de contestation, tout comme les révoltes du passé, s'inscrivent dans le contraste entre une économie en stagnation (monde agricole transformé et qui a perdu l'essentiel de sa population active, monde indépendant concurrencé par de nouvelles formes d'organisations de production et de commercialisation, contexte économique général difficile...) et le renforcement de la pression fiscale et sociale (institution d'assurances obligatoires, modernisation de l'administration fiscale notamment). De plus, le système de protection sociale est jugé à la fois insuffisant et privatif de liberté et le rôle de la puissance publique est dans tous les cas contesté.

Ces mouvements s'appuient donc sur quelques ressorts communs pour faire avancer une cause aux fondements libéraux : le niveau de pression fiscale et sociale qui serait excessif, la crainte d'un monde qui change, la remise en cause du rôle de l'Etat et de la solidarité nationale notamment.

Ces constats montrent que les contestataires inscrivent leur démarche dans une conception libérale, en opposition au système français. Dans cette logique, l'assuré est ramené au rang d'*homo œconomicus*, c'est-à-dire d'un individu rationnel évoluant dans un environnement certain, disposant d'une information complète (sur la société, sur ses propres risques) et capable d'opérer en conséquence les choix optimaux pour lui-même. Bien portant par exemple, il se couvre davantage contre le risque vieillesse, anticipant une baisse de revenu au moment de la retraite.

De plus, le discours des contestataires se fonde sur l'émergence du marché unique qui ouvrirait la possibilité selon eux, dans le respect de l'obligation d'affiliation, d'opter pour l'assurance sociale de son choix (y compris un opérateur privé).

Ainsi, alors que le système français repose à la fois sur une logique assurantielle et une logique solidaire non-contributive, les libéraux s'opposent à toute aide systématique destinée à prendre en charge les risques sociaux.

Ils trouvent un écho favorable chez les professions indépendantes.

**B) Un discours susceptible de trouver une audience plus importante auprès des professions indépendantes**

La loi du 22 mai 1946 généralise la Sécurité sociale à toute la population, à l'exception des travailleurs non-salariés non agricoles qui s'y opposeront. Ainsi, le fait que les contestations n'émanent ou n'ont émané pour la plupart que de la part de corporations de professions libérales, individuelles ou agricoles n'est pas anodin.

Les corporatismes préexistaient au moment du développement massif du salariat, consécutif à la première Révolution industrielle et des systèmes solidaires s'étaient déjà mis en place avant la promulgation des assurances sociales obligatoires, sous la forme de la solidarité du village ou de la corporation. L'avènement des assurances sociales a pu constituer pour ces professions une " irruption " de l'Etat (lois sociales) dans leur activité et leur mode de

solidarité, bien qu'elles aient pu constituer des avantages pour les personnes concernées (voir l'acharnement des médecins contre les lois de 1928).

Il existe des spécificités à ces corporations. Les indépendants (entendus comme professions libérales, artisanes, commerçantes et agricoles) connaissent une situation différente par rapport aux salariés, qui peut les conduire à avoir une autre vision des modes de solidarité au sein de la société. Ces spécificités sont notamment d'ordre économiques, sociales, voire sociologiques.

Aujourd'hui, la conjonction entre un contexte économique et social difficile et l'émergence des réseaux sociaux donnent ainsi une nouvelle visibilité à la contestation. En effet, le contexte économique difficile remet en lumière une opposition au prélèvement social et fiscal. La crise économique a particulièrement touché les professions indépendantes, fortement soumises aux aléas et au cycle économique. De plus, les difficultés liées à la mise en place de l'Interlocuteur social unique (ISU) en 2008 ont donné à certains l'occasion de rappeler l'illégitimité à leurs yeux du prélèvement social et de leur protection sociale.

Toutefois, certains de ces mouvements s'essouffent au bout de quelques années sous l'effet de l'action des pouvoirs publics qui recherchent l'apaisement contre des mouvements vus comme dangereux pour le système fiscal voire politique, de l'amélioration de la situation économique, et du caractère ponctuel de certaines de leurs revendications. On peut ainsi avoir à l'esprit les arguments de :

- ▼ l'association « Sauvons nos Entreprises » qui conteste de façon éparse l'administration (code du travail, fiscalité), le niveau des cotisations sociales etc. ;
- ▼ le mouvement des « Tondus », en 2013 qui prônait le refus de payer la part patronale des cotisations sociales des salariés ainsi que les cotisations dues au RSI ;
- ▼ le mouvement « Honnêtes mais punis, les plumés » qui s'oppose aux « absurdités à la française » de la norme et du contrôle fiscal (fisc et Urssaf) ;
- ▼ le mouvement des « Citrons Facilement Exploitable », fondé en 2012, qui conteste la contribution foncière des entreprises ainsi que le RSI (fonctionnement et niveau des cotisations) ;
- ▼ le mouvement des « Mécontents du RSI » qui fédèrent des initiatives plus éparées.

A travers ces contestations conjoncturelles mais significatives d'un trop-plein fiscal-social, les désaffiliés entendent remettre en débat l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale et son monopole, ce qui relève plutôt d'une contestation structurelle du système adossée à une stratégie bien réfléchie.

## **II/ L'approche sociologique des mouvements de contestation met en évidence une stratégie structurée et fondée sur des arguments trompeurs**

### **A) La stratégie adoptée par les contestataires suit une logique décrite par les sociologues**

Notre analyse du mouvement actuel de la contestation s'appuie sur la théorie sociologique de la stratégie des leaders<sup>9</sup>, décrite par le sociologue Erik Neveu. Il les appelle également "entrepreneurs de problèmes". Cette stratégie repose sur 5 étapes :

- ▼ Etape 1 : Faire percevoir la situation comme problématique.

Les monopoles étatiques, comme celui de la Sécurité sociale, sont vus comme une problématique par les libéraux.

- ▼ Etape 2 : Le problème doit ensuite être "cadre" c'est-à-dire que des récits et des images doivent être produits, des symboles mobilisés pour suggérer un mode de perception des enjeux et l'articuler à des valeurs socialement acceptables.

Les libérés multiplient la diffusion de difficultés perçues ou vécues individuellement, généralement avec le RSI.

- ▼ Etape 3 : Agir pour justifier de la gravité, de l'exceptionnalité de leur cause et pose le problème d'un bien commun dénué de revendications égoïstes. Des causes et des coupables sont alors identifiés.

Pour les contestataires, le débat vise à défendre un bien et un intérêt commun. Mais celui-ci repose sur une interprétation erronée des textes européens ou détournée de leur contexte. Les arguments présentés le sont donc comme étant irréfutables et la référence à un document juridique n'est pas remise en question par un public non averti.

Par ailleurs, le coupable visé est le RSI.

- ▼ Etape 4 : Populariser le problème afin qu'il devienne un fait social en trouvant un écho dans l'espace public et médiatique.

Le plan d'action et la communication déployés sont extrêmement forts et structurés. On se trouve face à une action volontaire et cognitive pour identifier le mouvement comme un fait social. Les mouvements de contestataires occupent l'espace médiatique sous toutes ses formes permettant d'assurer un rôle d'amplificateur dans la promotion des revendications des désaffiliés (création de sites internet et de pages Facebook, un livre, des réunions d'information et un congrès, un soutien radiophonique).

- ▼ Etape 5 : Le problème pénètre enfin la sphère politique qui peut apporter des réponses et des solutions.

En 2015, le monde politique se fait largement l'écho des revendications des contestataires, principalement celles visant à réformer ou supprimer le RSI et les obligations afférentes.

La contestation du monopole de la Sécurité sociale est également soutenue, à l'instar du député réunionnais PS Patrick Lebreton qui s'engage aux côtés du collectif des syndicats et associations professionnelles de la Réunion (CSAPR).

Le 8 décembre 2015, le ministre de l'Economie, Emmanuel Macron, juge qu'il est nécessaire de réfléchir à une "*réforme plus pragmatique du RSI*".

---

<sup>9</sup>Erik Neveu, Sociologie politique des problèmes publics, édition Armand Colin, collection U, mars 2015, page 41

Cependant, le fort activisme des contestataires doit appeler la vigilance et un positionnement clair des pouvoirs publics. Ainsi, Carole Delga<sup>10</sup>, le 2 avril 2015, et Marisol Touraine<sup>11</sup>, le 25 juin 2015, ont réaffirmé l'illégalité de la désaffiliation.

## **B) Les statistiques sur les désaffiliés incitent à la vigilance<sup>12</sup>**

Le mouvement des désaffiliés concerne l'ensemble de la Protection sociale.

Cependant, l'impact est limité au Régime général (approximation de 50 salariés désaffiliés ou souhaitant s'engager en ce sens) ne serait-ce qu'en raison du système du précompte réalisé par l'employeur. Ces salariés sont incités par leur employeur à suivre leur démarche de contestation du monopole de la Sécurité sociale. Il convient de relever qu'il s'agit de manière générale de personnes disposant de faibles revenus et potentiellement plus influençables<sup>13</sup>.

De plus, le répit des contestations constaté par la CCMSA au milieu des années 2000, peut s'expliquer en partie par la cessation de l'activité de certains activistes. Les désaffiliés à la MSA approchent la soixantaine et ont commencé à contester vers l'âge de 40 ans. Par ailleurs, ils sont peu adeptes des nouveaux moyens de communication. Les désaffiliations sont plutôt exceptionnelles aujourd'hui et ne permettent pas de tenir de statistiques<sup>14</sup>.

De ce fait, notre étude se concentre sur le RSI dont nous avons pu analyser les données quantitatives arrêtées au 31 mai 2015. Nous avons identifié pour chaque désaffilié recensé : son genre, son année de naissance, son activité (artisan, commerçant ou profession libérale), sa date de première contestation, son moyen de saisine, son motif, sa dette globale, sa caisse de rattachement.

Deux constats peuvent être dressés :

### **▼ Un mouvement marginal qui connaît néanmoins une évolution quantitative non négligeable**

Au 31 mai 2015, on compte 1337 désaffiliés au RSI, soit 0,047 % par rapport aux 2,8 millions<sup>15</sup> de cotisants qu'il gère. 380 affaires sont en cours devant les tribunaux<sup>16</sup>. Le mouvement de contestation reste donc mineur en proportion par rapport au nombre de cotisants.

Il est néanmoins important de relever que depuis le début de l'année 2015, il y a eu 467 cas de contestation. Ce qui représente une augmentation de 35% en 5 mois. L'évolution du nombre de désaffiliés au RSI est donc notable et rapide.

Autrement dit, même si l'enjeu quantitatif demeure faible, il convient d'être vigilant à l'audience qu'acquiert ce mouvement.

---

<sup>10</sup>Carole Delga Secrétaire d'Etat chargée du commerce et de l'artisanat, magazine "Chef d'entreprise", 2 avril 2015, "il est totalement illégal de ne pas être affilié au RSI... C'est une obligation de la Constitution française et de la réglementation européenne".

<sup>11</sup>Marisol Touraine, Ministre des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, en présence de Martine Pinville, Secrétaire d'Etat du commerce et de l'artisanat, devant le conseil d'administration du RSI " non, l'Europe n'a pas supprimé l'obligation de cotiser à la sécurité sociale ; non, le RSI n'est pas une mutuelle qui n'aurait pas le droit d'imposer des cotisations, et ceux qui refusent de payer des cotisations s'exposent à des condamnations. J'insiste sur ce point, notamment à l'attention de la presse, qui peut avoir tendance à accorder à ces mouvements une tribune et une crédibilité qui sont tout simplement invraisemblables eu égard au caractère mensonger et irresponsable des affirmations de ce mouvement ".

<sup>12</sup> Voir annexe 6 pour l'analyse graphique des résultats

<sup>13</sup>Entretien avec Jean-Louis Rey, Directeur général de l'ACOSS, le 24 juin 2015

<sup>14</sup> Entretien téléphonique avec Karine Nouvel, Directrice des entreprises et partenariats associés à la CCMSA, le 2 juillet 2015

<sup>15</sup> Essentiel RSI, Chiffres clés 2015, données 2014

<sup>16</sup> Source : données communiquées par la CNRSI le 16 décembre 2015

▼ **Un profil type du désaffilié au RSI peut être identifié : un commerçant de sexe masculin**

Selon les données statistiques, le profil du désaffilié du RSI est un homme à 83 %, commerçant à 51 %, de 45 ans et ayant une dette globale de 20 800 euros. Il signifie sa volonté de se désaffilier principalement devant la commission de recours amiable (à 38%) ou le Tribunal des affaires de la Sécurité sociale (à 26 %). Il conteste notamment :

- ▼ l'absence de contrat commercial le liant au RSI (31%) ;
- ▼ le monopole du RSI (24%) ;
- ▼ le statut de la caisse RSI (15%).

Enfin, la proportion de désaffiliés par rapport au nombre de cotisants d'une caisse RSI montre que le mouvement est particulièrement prégnant dans le Rhône (3 fois plus importante que la moyenne nationale) et en Aquitaine (plus de 2 fois plus). A l'inverse, le mouvement est très faible dans les Antilles-Guyane, en Franche-Comté et en Lorraine.

Nous avons ensuite rapproché le profil du désaffilié à celui du cotisant type du RSI<sup>17</sup>. Celui-ci est également un homme (mais dans des proportions bien inférieures : à 68%), commerçant (mais également dans des proportions différentes : 38%), de 45 ans.

Ainsi, il ressort que les caractéristiques marquantes d'un désaffilié au RSI sont le fait d'être un homme et commerçant.

Par ailleurs, les contestataires ont eux-mêmes évalué le nombre de libérés et de personnes ayant exprimées leur volonté de le faire. Un de leur site fait état de 495 libérés et de 643 souhaitant le faire (artisans et commerçants, fonctionnaires, frontaliers, libéraux, salariés, sociétés) sans toutefois indiquer de date de mise à jour des données<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup>Tableau de bord financier du RSI de mars 2015, n° 85.

<sup>18</sup> <http://www.les-liberes-de-la-secu.auto-bing.fr/default.aspx> "Quitter légalement URSSAF, RSI, CARMF etc, tout conformément aux lois européennes en vigueur".

**C) L'analyse qualitative des arguments prônés par les contestataires permet de confirmer trois thématiques de revendication qui évoluent au gré de l'actualité**

Une analyse attentive des discours actuels des contestataires et des arguments avancés confirment les motifs anciens de revendication.

***1° La contestation du monopole de la Sécurité sociale***

La liberté d'affiliation à une assurance privée découlant d'une interprétation erronée de la législation européenne légitime la liberté de choix et serait nécessaire dans une économie de marché. Certains mouvements soutiennent en effet que des textes européens « imposeraient la fin du monopole français de la Sécurité sociale ». La vision libérale ainsi prônée pourrait conduire à une Sécurité sociale à la carte, fonction des intérêts personnels.

Pour contester le monopole de la Sécurité sociale, les désaffiliés déposent de plus des questions prioritaires de constitutionnalité qui permettent de demander au Conseil constitutionnel de vérifier si une disposition législative ne serait pas inconstitutionnelle en ce qu'elle « porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ».

La méthodologie de la désaffiliation est diffusée publiquement. Elle incite les partisans de cette mouvance à adresser des courriers de désengagement à leur caisse de Sécurité sociale. Toutefois comme nous l'avons vu les demandes de désaffiliation effectivement enregistrées par les organismes de Sécurité sociale sont limitées.

***2° La contestation de la légitimité du régime de Protection sociale et des juridictions sociales***

Légitimité et efficacité se superposent pour les contestataires qui continuent à critiquer :

- ▼ l'efficacité de la Sécurité sociale au regard principalement des dysfonctionnements du RSI qui servent le discours des désaffiliés : absence d'interlocuteur, "harcèlement d'huissiers" etc.

Le régime des indépendants notamment comporterait de nombreux défauts : coût élevé d'un système peu performant, calcul des cotisations sur des revenus antérieurs, inefficacité car l'Etat légifère pour imposer les mutuelles d'entreprise, faiblesse des prestations au regard des cotisations dues (exemple des indemnités journalières), absence de certaines protections principalement l'allocation-chômage et le risque accident du travail et maladie professionnelle. Au final, selon eux, les indépendants seraient les plus mal lotis.

De plus, la confusion est entretenue entre Sécurité sociale et assurance maladie pour remettre en cause le système. Les autres risques sont généralement exclus des arguments avancés par les leaders de la contestation.

Par ailleurs, le périmètre comparé diffère. Ainsi, le coût de la cotisation mensuelle de 3000 euros versée au RSI recouvre toutes les cotisations alors que les 300 euros annoncés par les désaffiliés ne concernent que le coût de leur assurance privée maladie.

- ▼ le caractère partial des tribunaux des affaires de Sécurité sociale (TASS) avec des assesseurs considérés comme "juges et parties", sujet d'une nouvelle offensive de la part des contestataires. En effet, depuis octobre 2015, le MLPS entend faire annuler toutes les décisions rendues par les TASS au motif que les agents exerçant dans ces tribunaux ne sont pas tous assermentés.

### ***3° La contestation de la pression socialo-fiscale***

Partant du constat d'une hausse de la fiscalité dans un contexte économique difficile, les contestataires ont le sentiment de payer pour les autres et ce pour un moindre retour. Le discours affiché est ambigu mais se veut fédérateur de tous les mécontents des administrations fiscales et de la Sécurité sociale. Il mélange pression fiscale, cotisations sociales trop élevées, difficultés techniques que peuvent rencontrer les régimes de Sécurité sociale.

Le système actuel serait selon les contestataires non-pertinent car guère protecteur. Les avantages inhérents à notre système de protection sociale tels que la réduction des inégalités, l'amélioration de l'état de santé et des conditions de vie, et le rôle d'amortisseur social, sont ignorés.

Face à la détermination de ces mouvements et à leur forte médiatisation, les pouvoirs publics et les organismes de protection sociale se mobilisent.

## **I/ La perception de la contestation par les cadres dirigeants de la Sécurité sociale interroge**

L'exploitation du questionnaire Sphinx<sup>19</sup> adressé à un panel d'agents de direction de l'Institution (118 réponses sur un total de 308 envois, soit un taux de réponse de 38%) permet de dégager deux principaux constats :

- ▼ Malgré une connaissance du phénomène, seuls ceux confrontés effectivement à la contestation sont au fait du sujet et des réponses apportées

Alors que près de 90% des personnes ayant répondu au questionnaire ont une connaissance du phénomène, 66% ignorent les réponses apportées au niveau national ou par leur organisme.

Au niveau de l'Institution, les agents de direction du RSI et de l'URSSAF sont les plus informés. Le RSI est fréquemment confronté à des manifestations de contestataires devant ses organismes et des communications sont faites par la Caisse Nationale.

En ce qui concerne les URSSAF, des plaintes sont déposées par les contestataires contre les Directeurs (Basse Normandie, Aquitaine, Alsace..) pour extorsion de fonds et pratiques commerciales agressives<sup>20</sup>. Ces derniers sont alors entendus par la gendarmerie ou sont même parfois convoqués par le juge en audience libre afin de recueillir les observations des parties. Les Procureurs font droit aux Urssaf mais les délais sont longs avant de délivrer une ordonnance définitive.

- ▼ Information et coercition sont les deux vecteurs à privilégier pour répondre à la contestation

Selon 58,5% des personnes ayant répondu au questionnaire, la communication doit être renforcée. Il s'agit de rappeler les fondements et valeurs de notre système de Sécurité sociale, les obligations qui en découlent mais aussi les sanctions encourues en cas de désaffiliation. Il est également recommandé de montrer les avancées induites par le haut niveau de couverture offert par notre système (missions, accès aux droits, rôle de la médecine). Des actions coordonnées inter-régimes et des éléments de langage sont également attendus.

Par ailleurs, la fermeté et la réponse juridique automatique sont plébiscitées par 27% des personnes.

1,8% estiment que l'amélioration de la qualité de service doit être une réponse pour réduire les contestations.

Il est à noter que près de 13% n'ont pas répondu à la question.

L'information et la coercition constituent deux éléments classiques de l'action publique. Le fait qu'ils soient cités n'est dès lors pas surprenant. En revanche, le faible chiffre concernant l'amélioration de la qualité de service montre peut-être une certaine difficulté de l'Institution à

---

<sup>19</sup> Cf. annexe 11

<sup>20</sup> Entretien accordé par Hervé Castre, Directeur Urssaf Basse Normandie, le 8 juillet 2015

se remettre en cause et à réinterroger ses pratiques. Le caractère obligatoire de l'affiliation estompe d'une certaine manière l'idée qu'il faille être performant, puisque l'affilié est un client captif. Même si les efforts sont réalisés au niveau des réseaux et que les Conventions d'objectif et de gestion les imposent, il y'a peut-être une carence lorsqu'il s'agit d'aller au-delà des actions prévues et de d'appréhender la philosophie de la relation client (un client avec des besoins, qu'il convient de satisfaire dans les meilleures conditions).

Le risque de ne pas s'interroger suffisamment sur cette dernière dimension est d'alimenter les mécontentements des affiliés, qui constitueront un terreau favorables aux mouvements des désaffiliés.

## **II/ Les pouvoirs publics et l'Institution ont mis en place des plans d'action pour contenir le phénomène**

Des réponses sont apportées par les pouvoirs publics et l'Institution autour de trois axes. Ce recensement ne se veut pas exhaustif mais vise à mettre en avant les principales mesures mises en œuvre.

### **A) Axe juridique : les OSS disposent d'un arsenal juridique qui se veut être un moyen de contrainte<sup>21</sup>**

- ▼ Reconnaissance par les tribunaux nationaux et la Cour européenne de l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale et de son statut. De plus, les questions prioritaires de constitutionnalité posées par les contestataires sont rejetées comme celle du 28 juillet 2015.
- ▼ Gradation des sanctions possibles à l'égard des désaffiliés.
- ▼ Recouvrement forcé en cas de non-paiement des cotisations. Il est à noter que le RSI affiche une attitude ouverte envers les "repentis" en leur accordant notamment des délais de paiement.
- ▼ Sanctions pénales renforcées dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015 en cas de d'incitation à la désaffiliation ou de refus de s'affilier (art. L114-18 du code de la Sécurité sociale). Cependant, la mesure n'est pas mise en œuvre du fait d'une rédaction peu explicite et opérationnelle des textes. De plus, depuis lors, les contestataires ont trouvé une parade en inscrivant sur leurs sites un avertissement "le site n'a aucune intention d'inciter les assujettis à refuser de se conformer aux obligations de la Sécurité sociale, notamment de s'affilier à un organisme de Sécurité sociale ou de payer les cotisations et contributions dues. Bien au contraire, il est réaffirmé l'obligation de s'affilier à UN organisme de Sécurité sociale, pour l'assurance maladie et l'assurance retraite dans le respect des directives européennes et de leur transposition dans le droit français".
- ▼ Sanctions ordinaires, provisoires ou définitives, pour les professions réglementées qui visent à interdire l'exercice de l'activité privant le professionnel de tout revenu.
- ▼ Publication dans le cabinet médical ou les revues professionnelles spécialisées des sanctions prononcées contre les personnes qui ne paient pas leurs cotisations. Cette mesure est notamment privilégiée par l'URSSAF Ile-de-France.

---

<sup>21</sup> Cf. annexe 3

- ▼ Relations partenariales Justice-Organismes de Sécurité sociale permettant de mandater des huissiers dans les réunions des contestataires afin de recueillir des preuves relatives à l'incitation à la désaffiliation. Cette procédure ACOSS-RSI nécessite que les TGI délivrent les mandats utiles pour engager les procédures de poursuite contre les animateurs des réunions des contestataires. L'objectif est de sanctionner ceux qui incitent (les théoriciens) et non ceux qui se laissent abuser par les discours et procédés (les adeptes). Cette action nécessite la présence de la police pour garantir la sécurité de l'huissier. Toutefois, on constate de plus en plus une certaine frilosité d'agir, les juges arguant du fait que les réunions se tiennent dans des endroits privés qui n'autorisent pas la présence d'un huissier et que les messages véhiculés sont relatifs à une information générale sur la Sécurité sociale.
- ▼ Dépôt de plainte du Directeur de la Sécurité sociale au titre de l'article 40 auprès du Procureur de la République de Paris. Celui-ci a conduit à la convocation de C. Reichman.

## **B) Axe communication**

### *1° Communication externe*

- ▼ Présentation du rôle et des principes de la Sécurité sociale sur les sites internet de la DSS, CNRSI et MSA. Ces régimes interviennent auprès de leurs ressortissants par l'intermédiaire de leurs délégués et conseillers qui assurent une présence effective sur le terrain auprès des adhérents ou par leur présence auprès des chambres de commerce et des métiers.
- ▼ Diffusion d'un communiqué de presse de la DSS le 23 octobre 2013 rappelant les obligations d'affiliation et de cotisation à la Sécurité sociale pour répondre aux articles et émissions de radio annonçant à tort la fin du monopole de la Sécurité sociale.
- ▼ Approche partenariale active avec les médias afin de développer une écoute médiatique positive face à des mouvements qui font preuve d'un certain « charisme » et attirent naturellement les médias. C'est notamment la position actuelle du RSI qui permet à Stéphane Seiller, Directeur général du RSI d'affirmer que "la communication est réactive mais adaptée et réfléchie face aux contestataires"<sup>22</sup>.
- ▼ Médiatisation de la célébration des 70 ans de la Sécurité sociale (blog dédié, jeux concours, un slogan "Sécurité sociale, la Vie en plus"...).

### *2° Communication interne*

- ▼ Diffusion d'une lettre-réseau de la CNAMTS (LR-DRM 162/2004 sur le monopole de la Sécurité sociale) et d'une lettre commune ACCOS/CNRSI de mars 2015 à diffusion restreinte.
- ▼ Envoi d'une lettre du Directeur général du RSI à tous ses collaborateurs en avril 2015. Il s'agit de valoriser l'image du régime face aux contestations et critiques "alimentées par l'activisme de certains groupes de contestation sur les réseaux sociaux, relayés par quelques reportages à charge sur des médias de masse, amplifiées par une utilisation à des fins politiques". De plus, dans les moments d'attaques il est indispensable de développer et maintenir un lien étroit avec le réseau pour l'accompagner dans l'exercice de ses missions.

---

<sup>22</sup> Entretien réalisé avec Stéphane Seiller, Directeur Général du RSI, le 24 juin 2015

- ▼ Renforcement d'une veille active notamment sur les réseaux sociaux par les organismes de Sécurité sociale et la DSS. Il est nécessaire d'être en alerte pour ne pas laisser le mouvement prospérer ou tenir des propos erronés voire diffamatoires. Mais la veille passe également par la vigilance de chaque acteur de terrain en contact avec des partenaires comme le démontre le courrier rédigé par le Directeur d'une CPAM suite à la visite d'un délégué de l'assurance maladie auprès d'un professionnel de santé qui avait diffusé des flyers d'information "ma liberté d'assurance maladie/comment quitter la Sécurité sociale"<sup>23</sup>.

### *3° Axe pédagogie*

- ▼ Communication spécifique à l'attention des ordres professionnels. Il s'agit de courriers expliquant les conséquences d'une désaffiliation, notamment aux experts-comptables, adressés par la CNRSI et l'ACOSS dans le but de faire des professionnels des relais positifs.
- ▼ Signature d'une convention de partenariat le 17 novembre 2015 entre la CNRSI et le MEDEF afin de mieux informer les chefs d'entreprise sur leurs droits et obligations en matière de protection sociale.
- ▼ Mise en place d'initiatives à l'école suite à la publication en 2014 du livre de la sociologue Colette Bec présentant la Sécurité sociale comme une institution de la démocratie<sup>24</sup>. Ces actions permettent d'ancrer les valeurs de la Sécurité sociale auprès des jeunes générations.
- ▼ Mises en œuvre d'actions sous l'égide de l'EN3S et de l'Institution : le MOOC de l'EN3S « Comprendre les enjeux de la Protection sociale », inauguré en 2015 et qui est une formation en ligne ouverte à tous, les Journées portes ouvertes de la Sécurité Sociale qui permettent aux lycéens et au public de venir à la rencontre des organismes, d'en comprendre le fonctionnement et de découvrir les métiers proposés, les tchats thématiques sur le site de l'UCANSS (par exemple celui du 15 décembre 2015 « Carte vitale : Comprendre mes droits »).

Si certaines de ces actions doivent s'inscrire dans la durée pour être évaluées, elles démontrent une réelle prise de conscience de l'Institution pour lutter contre la désaffiliation.

Toutefois, il apparaît que jusqu'à présent les organismes locaux confrontés au phénomène ont pu trop souvent se trouver isolés et que les réponses apportées ont dépendu du contexte ou de la volonté de leurs dirigeants.

C'est pourquoi des propositions peuvent être formulées afin de compléter les dispositifs existants ou d'envisager de nouvelles mesures qui permettront de réaffirmer et de conforter les valeurs et principes de la Sécurité sociale.

---

<sup>23</sup> Cf. annexe 8

<sup>24</sup> Entretien téléphonique avec Colette Bec, sociologue, le 1er juillet 2015

En réponse à la problématique posée par les mouvements de désaffiliation, il convient d'apporter des solutions pertinentes et durables. Les présentes propositions visent non seulement à lutter contre le phénomène conjoncturel sus-analysé, mais aussi à prévenir la résurgence dudit phénomène. Pour ce faire, et suite aux constats et réflexions préalables, le présent rapport propose la réponse la plus intégrée possible pour faire face à la contestation de la Sécurité sociale, et pour renforcer sa légitimité auprès de ses bénéficiaires.

De fait, cette réponse engage une pluralité d'acteurs (Etat, organismes de Sécurité sociale, champ de la Protection sociale, police, justice, monde éducatif...) qui devront déployer une stratégie et un langage commun puisque la protection sociale est « l'affaire de tous ». La coopération et la synergie entre lesdits acteurs sera ainsi au cœur des actions suggérées.

Aussi, au vu des constats et analyses préalablement menés tant sur les mouvements en question (leur historique, leur sociologie, leurs motivations, leur discours), sur l'accroissement quantitatif récent de leur audience, sur la relative méconnaissance institutionnelle du phénomène et sur les actions déjà existantes conduites pour lutter contre, la réponse s'articulera autour de trois axes majeurs.

A cet égard, il convient ici de préciser que la gestion interne du RSI, la qualité de la relation de service offerte à ses ressortissants ainsi que les « dysfonctionnements » qu'il a pu connaître ne seront pas traités ici, étant entendu qu'ils font déjà l'objet de nombreuses propositions d'amélioration contenues dans divers rapports<sup>25</sup>.

Les propositions déclinées au sein des trois axes sont livrées, afin d'assurer l'opérationnalité de l'ensemble, avec une cotation de leurs intérêt, risques, faisabilité, coût et délai de mise en œuvre, ce qui permet de dégager une notation globale de chaque mesure. Cependant, l'interconnexion entre elles et la démarche d'ensemble sont primordiales et ont fait l'objet d'une attention particulière.

### **Axe 1 : Déployer et renforcer l'efficacité et la pertinence des outils juridiques contre la désaffiliation**

Ce volet répressif vise à s'assurer de l'effectivité des sanctions contre les désaffiliés et en envisage de nouvelles. Il s'agit également d'adapter et simplifier les mesures juridiques en organisant une réplique collective des pouvoirs publics et des organismes de Sécurité sociale. Par-delà l'existence des mesures, il convient prioritairement de s'assurer de leur effectivité et de l'appropriation par les juridictions de la problématique posée par le phénomène de désaffiliation (proposition 2).

Par ailleurs, au vu des profils différenciés, une articulation subtile doit s'opérer entre répression étendue : proposition d'interdiction intégrale de mandats (proposition 4), recours accru à la procédure de saisie-attribution (proposition 6), doter les directeurs des organismes de recouvrement de la faculté de prononcer des sanctions administratives (proposition 5), ..., et porte ouverte à une prise de conscience ultérieure des individus *via* une procédure administrative individualisée et graduée (proposition 3).

---

<sup>25</sup> Cf. annexe 12

## **Axe 2 : Un volet communicationnel et pédagogique essentiel, à vocation à la fois défensif et offensif**

Les propositions contenues dans ce volet visent à s'assurer de la bonne compréhension de l'illégalité de la démarche de désaffiliation et à faciliter l'adhésion à notre système de Sécurité sociale en explicitant pour tous son fonctionnement et ses objectifs. D'une part, la complexité du système ne facilite pas son appropriation par le plus grand nombre. D'autre part, la présence substantielle des mouvements de désaffiliés, notamment sur les réseaux sociaux, ne fait pas assez l'objet d'une réponse assez vigoureuse de l'Institution.

Dès lors, une occupation efficiente de l'espace public apparaît indispensable via une communication adaptée aux diverses strates de la population, et ce en inter-régimes là aussi, d'où l'idée d'une mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation (proposition 10). De plus, une attention particulière doit être portée aux jeunes générations, destinataire du patrimoine social véhiculé par la Sécurité sociale, et ce à différents moments clés : enseignement scolaire (proposition 13), Journée défense et citoyenneté (proposition 14).

## **Axe 3 : Un volet prospectif visant à adapter la Sécurité sociale aux mutations sociologiques, professionnelles et technologiques**

Le système de Sécurité sociale obligatoire, monopolistique et solidaire est tout aussi pertinent aujourd'hui qu'il y a 70 ans. Néanmoins, ce système doit intégrer davantage les évolutions structurelles récentes de la société, et anticiper les mutations qui s'annoncent. Si les modalités de la relation de service ont considérablement évolué au sein des organismes de Sécurité sociale (espace en ligne, orientation vers la co-production...), les règles d'assujettissement, de contribution et d'ouverture des droits peuvent faire l'objet d'une réflexion en vue d'être mises à jour. C'est pourquoi il nous paraît indispensable de faire émerger une réflexion, via la création d'un observatoire de l'économie collaborative et la production de rapports publics (proposition 17).

L'éclatement du marché du travail, les nouvelles formes d'emploi, la croissance de l'économie digitale, connectée et collaborative sont autant d'enjeux nécessitant une réflexion. La question du statut de travailleur indépendant est à nouveau posée dans un contexte de distension du lien entre droit aux prestations et contribution face à l'émergence de formes d'emploi non traditionnelles. En parallèle, l'essor des plates-formes et des applications de mise en relation dans le domaine des services résultant des mutations technologiques fragilisent le système de protection sociale. Ce dernier doit donc évoluer pour y faire face (proposition 18).

Les propositions formulées visent in fine à éviter de faire de ces travailleurs des désaffiliés. Les contestataires pourraient en effet trouver dans ces formes de travail un nouveau relais dès lors que les règles sociales ne sont pas figées. Mais elles visent également à éviter d'en faire des désaffiliés au sens où l'entendait R. Castel, en leur conférant des droits issus de statuts qu'il reste à définir.

Ainsi, les dix-huit mesures proposées doivent aider à agir sur la contestation à des degrés différents.

# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 1 : Modifier les textes législatifs pour une harmonisation et une simplification des sanctions

### Présentation

La doctrine juridique s'est montrée sceptique quant à la formulation de l'incrimination de la désaffiliation et conséquemment à son efficacité juridique. En effet, l'article L114-18 du Code de la Sécurité sociale ne porte que sur l'hypothèse d'un refus de s'affilier à un régime de Sécurité sociale. Quid des personnes affiliées à un régime de Sécurité sociale qui manifestent postérieurement leur refus de payer les cotisations ou contributions dues, hypothèse la plus fréquente ?

De plus, il est surprenant de trouver dans la législation sociale des sanctions différentes pour une même infraction, à savoir le refus de s'affilier à un régime de Sécurité sociale, selon les régimes ou les branches. Or, outre la confusion générée, cette différenciation semble contrevenir au principe d'égalité devant la loi pénale, selon lequel « la loi pénale ne saurait, pour une même infraction, instituer des peines de nature différente, sauf à ce que cette différence soit justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi », ce qui n'est apparemment pas le cas en l'espèce.

### Proposition

Dès lors, un toilettage des textes législatifs s'impose. **L'article L114-18 doit être le seul fondement juridique** posant l'incrimination de la désaffiliation ou de son incitation dans la mesure où il est intégré au Livre 1 portant sur les dispositions communes à tout ou partie des régimes de base. Par conséquent, les dispositions relatives à cette incrimination dans les articles L554-4, L652-7 du Code de la Sécurité sociale et l'article L725-14 du Code rural doivent être supprimées. Quant à l'article L114-18, la formulation du deuxième alinéa doit être revue.

Proposition de texte : L'alinéa 2 de l'article L114-18 du Code de la sécurité est ainsi modifié :

« Toute personne qui refuse délibérément de s'affilier à un régime obligatoire de sécurité sociale **ou de payer les cotisations et contributions dues**, en méconnaissance des prescriptions de la législation en matière de sécurité sociale, **et notamment de l'article L111-1 de ce même code**, est punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 15 000 €, ou seulement de l'une de ces deux peines ».

Ajout de texte : Il est ajouté à l'article L114-18 du Code de la Sécurité sociale un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Toute personne condamnée sur l'un de ces deux fondements serait inéligible pour une période de 10 ans aux conseils d'administration des organismes de Sécurité sociale ... ».

### Intérêts

- Elargissement du périmètre de l'incrimination pénale aux personnes refusant de payer leur cotisation en raison de leur volonté de se désaffilier
- Harmonisation et simplification des sanctions pénales permettant une meilleure connaissance des conséquences pénales d'un refus de s'affilier ou de payer les cotisations dues
- Garantie de s'assurer de la constitutionnalité des textes répressifs en la matière

### Difficultés éventuelles

- Les difficultés sont assez faibles. Néanmoins, il faudra être attentif à deux critiques éventuelles
- Risque d'instabilité de la loi : en effet, l'article L114-18 est issu de la loi du 22 décembre 2014. Il s'agirait donc de revenir sur une loi récente montrant par là les défauts de celle-ci
- Il s'agirait de révéler une inconstitutionnalité potentielle pouvant alimenter le discours des désaffiliés

### Notation :



### Acteurs :

Pouvoirs publics

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 2 : Permettre l'effectivité des dispositions légales contre la désaffiliation en s'appuyant sur une coopération renforcée avec le Ministère de la Justice

### Présentation

Les textes existent pour lutter contre le phénomène de désaffiliation. Le Code de la Sécurité sociale prévoit l'obligation de s'affilier à un régime de Sécurité sociale pour les personnes travaillant en France (L111-1 et L111-2-2). La jurisprudence interne et européenne est également sans équivoque à ce sujet (cf analyse juridique en annexe).

Le CSS prévoit également des sanctions pénales pour les personnes refusant de s'affilier et pour celles incitant à la désaffiliation (L114-18). Celles-ci sont de 6 mois d'emprisonnement et/ou 15 000 € d'amende pour les premiers et de 2 ans d'emprisonnement et/ou 30 000€ d'amende pour les seconds.

Or, si elles sont théoriquement de nature à prévenir et/ou réduire le phénomène constaté, la réalité est celle d'une absence d'effectivité qui conduit à un sentiment d'impunité chez les désaffiliés, en particulier chez ses leaders. L'absence de compréhension de la problématique a parfois même conduit des directeurs d'URSSAF à être auditionné en qualité de témoin assisté pour des plaintes ayant pour objet escroquerie, extorsion de fonds et pratiques commerciales déloyales.

Le manque de synergie avec la Justice et la nécessité de renforcer les partenariats a été souligné par l'ensemble de nos interlocuteurs et motive la présente proposition.

### Proposition

Il s'agit de sensibiliser les acteurs du monde judiciaire et ses représentants à tous les niveaux sur le droit positif en matière de désaffiliation pour que des sanctions soient réellement prononcées.

Pour ce faire, il convient d'envisager un travail au niveau national avec la Chancellerie, avec les parquets localement, avec l'ENM, les syndicats de magistrats, les TASS et l'ANTASS...

Outils : formations spécifiques en lien avec les juridictions sociales (surveiller la réforme de celles-ci qui peut être une opportunité), partenariats informels (en s'appuyant sur les liens établis dans les CODAF par exemple), circulaire d'action publique avec orientations ministérielles générales dans le domaine de la lutte contre la fraude avec un focus sur la désaffiliation. Ces actions revêtent nécessairement un caractère inter-régimes et interbranches, qui pourrait se retrouver dans la composition du (des) groupe(s) projet au niveau national et local.

### Intérêts

- ▼ Effet dissuasif réel pour les désaffiliés
- ▼ Possible inversion de la courbe lors de la prononciation des premières sanctions, «peur du gendarme»

### Difficultés éventuelles

- ▼ Dépend de la réceptivité du Ministère de la Justice et des magistrats à la démarche et de leur degré de coopération
- ▼ Ratio coût/bénéfice incertain

### Notation :



### Acteurs :

DSS  
OSS  
UCANSS  
Ministère de la Justice et ses relais

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 3 : Décliner une procédure personnalisée et graduée contre les désaffiliés

### Présentation

Notre analyse des mouvements de désaffiliés, co-construite avec nos différents interlocuteurs révèle, en sus d'une augmentation substantielle du phénomène en volume, une variété de profils présents dans lesdits mouvements.

Ainsi, il convient notamment d'opérer une distinction entre des leaders-idéologues et des « adeptes » dont tous ne mesurent pas la portée de leurs actes, et les conséquences que ceux-ci peuvent avoir.

### Proposition

Il s'agit de graduer les outils et d'utiliser à bon escient l'arsenal à disposition (complété de nos propositions) en le déclinant en fonction des profils et motivations des individus. En substance, cela revient à appliquer le principe de personnalité des peines du droit pénal à la procédure administrative contre les désaffiliés, et ce dès la manifestation de l'intention de se désaffilier.

Par exemple, un primo-contestataire en situation de difficultés de paiement pourrait se voir automatiquement convoqué (invité) à un RDV par la caisse dont il dépend. Un rappel des dispositions légales et réglementaires sur l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale lui serait fait, tout en l'assortissant d'informations sur les dispositifs de soutien (délais de paiement, action sociale...) de son régime.

### Intérêts

- Prise en compte de la diversité des situations et des motivations
- La personnalisation peut favoriser le « repentir »
- Contrecarre le discours des leaders (C. Reichman, Laurent C....) sur la froideur du système.

### Difficultés éventuelles

- Ne doit pas conduire à un certain laxisme envers des fraudeurs
- La définition d'idéaux-types ne couvre par définition l'ensemble du spectre des situations, quid des situations à la marge ?
- La connaissance de cette procédure par les mouvements de désaffiliés pourrait se retourner contre les OSS.

### Notation :



### Acteurs :

OSS

Services de la médiation en lien avec le pilotage stratégique

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 4 : Interdire intégralement de mandats les désaffiliés et les individus prônant la désaffiliation

### Présentation

Il est inadmissible que des personnes contestant, en paroles ou en actes, le système de Protection sociale obligatoire français soient élues dans les CA des caisses de Sécurité sociale, chambres de commerce, tribunaux de commerce, chambres d'agriculture, chambre de métiers, Conseil de Prud'hommes... Il revient à titre principal aux organisations professionnelles patronales, qui s'inscrivent toutes (à des degrés divers toutefois) en faux contre le discours des désaffiliés, d'y veiller.

### Proposition

Puisque localement de telles situations existent, et étant donné la charge symbolique véhiculée, nous proposons d'étendre intégralement cette interdiction.

Là encore les textes existent, et il convient d'harmoniser les dispositifs et de les rendre effectifs. Notamment en ce qui concerne les professionnels de santé, il conviendra de veiller à ce que toutes les conventions prévoient nationalement et localement la nécessité d'être à jour de ces cotisations, voir qu'elles stipulent explicitement une condition de non contestation du système de Sécurité sociale pour être éligible.

Ces conditions doivent ainsi être prévues pour être éligibles dans toutes les institutions sus référencées.

De plus, il apparaît approprié que cette peine complémentaire revête désormais le caractère de peine accessoire, à savoir qu'elle soit liée automatiquement à la peine principale.

### Intérêts

- Caractère symbolique : ostracisation institutionnelle du discours anti-social, réaffirmation des valeurs de la Sécurité sociale
- Evite l'entrisme qui est un risque si ces mouvements devaient continuer à voir leur audience croître

### Difficultés éventuelles

- Efficacité de la mesure dépendante du législateur et de son appropriation par la justice

### Notation :



### Acteurs :

Parlement  
Ministère de la Justice  
UCANSS  
DSS  
OSS  
Chambres et juridictions consulaires

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 5 : Doter les directeurs des organismes de recouvrement des cotisations de la Sécurité sociale de la faculté de prononcer des sanctions administratives

### Présentation

La condamnation à des sanctions pénales n'est pas nécessairement la solution la plus adéquate. Effectivement, d'une part, la procédure judiciaire se révèle être longue et incertaine. D'autre part, elle n'est pas toujours judicieuse dans les cas où les coûts de procédures sont plus importants que ce qu'elle rapporte. A ce titre, les difficultés de la procédure judiciaire sont mises en exergue par le constat d'un recours quasi inexistant. Dès lors, la voie de la sanction administrative apparaît être une alternative opportune, d'autant plus que celle-ci est en pleine essor depuis quelques décennies.

### Proposition

Par conséquent, il convient de donner la possibilité aux directeurs des URSSAF et du RSI de prendre des sanctions administratives à l'égard des désaffiliés. Il faut entendre par sanction administrative toute mesure répressive ayant pour but de réprimer un comportement fautif et relevant du droit administratif. Or, il est reconnu depuis fort longtemps que des sanctions administratives puissent être prises par des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public et dotés à cet effet de prérogatives de puissance publique. Les organismes de Sécurité sociale ont donc la possibilité de se voir attribuer la faculté de prononcer des sanctions administratives. D'ailleurs, les directeurs des organismes de Sécurité sociale peuvent déjà infliger des sanctions en cas de fraudes aux prestations.

Toutefois, ces sanctions administratives sont soumises à certaines limites. Tout d'abord, les sanctions administratives doivent respecter l'ensemble des principes fondamentaux du droit pénal. Ensuite, il est important de prévoir un cadre juridique des sanctions administratives susceptibles d'être prononcées par les directeurs, tant dans le régime juridique que dans la procédure. Il convient dès lors d'envisager la création d'un texte législatif ou réglementaire autorisant les directeurs de ces organismes à infliger des sanctions administratives en cas de méconnaissance de l'article L111-1 du Code de la Sécurité sociale.

Concernant le type de sanction, il peut être évidemment institué une pénalité financière limitée quant à son montant. Mais d'autres catégories de sanction peuvent être mises en place, comme par exemple, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, comme c'est le cas déjà à propos du travail dissimulé.

### Intérêts

- Donner la possibilité aux directeurs des organismes de Sécurité sociale d'infliger des sanctions administratives, c'est leur permettre d'agir rapidement. Les sanctions administratives présentent donc l'avantage de réagir rapidement, d'autant plus qu'en tant que décision administrative, elles sont immédiatement exécutoires
- L'instauration des sanctions administratives est également un gage d'efficacité dans la mesure de la disparition des incertitudes quant au prononcé de sanctions par le juge répressif. De plus, les sanctions administratives offrent une souplesse dans leur utilisation, permettant ainsi au directeur des organismes de garder la main sur la sanction, et conséquemment d'ajuster la sanction en fonction de chaque situation

### Difficultés éventuelles

- Le fait d'attribuer aux directeurs des organismes de Sécurité sociale le pouvoir de sanctionner des fautes est majoritairement rejeté. En effet, la plupart des observateurs considèrent que le pouvoir de sanction doit relever du juge pénal et que l'administration, entendue largement, n'est pas légitime à prendre des sanctions. Cependant, l'instauration de sanction administrative n'est pas un phénomène nouveau. Le prononcé de sanction administrative est conforme à la Constitution<sup>1</sup> et à la Convention européenne des Droits de l'Homme<sup>1</sup>. De plus, les directeurs des organismes de Sécurité sociale peuvent déjà prononcer un certain nombre de sanctions administratives. Dès lors, malgré une réticence assez générale de l'ensemble des acteurs, aucune raison juridique ne s'oppose à une institutionnalisation de sanctions administratives tant que leur régime juridique soit correctement défini (mise en place de droits procéduraux notamment)
- La contrainte est plus en matière de communication que juridique. Assurément, les désaffiliés prendront appui sur une telle évolution de la législation pour montrer qu'ils seraient des « victimes de la Sécurité sociale ».

### Notation :



### Acteurs :

Pouvoirs publics  
OSS

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 6 : Accélérer le recouvrement en ayant recours à la procédure de saisie-attribution

### Présentation

Le recouvrement des cotisations et contributions sociales requiert un paiement de la part du cotisant. Les organismes de Sécurité sociale ne peuvent prélever directement les sommes dues. Par ailleurs, même une condamnation par tribunal n'implique pas nécessairement recouvrement des dettes (notamment en cas de liquidation judiciaire, mais également en raison du fait que la décision juridictionnelle, bien que pourvue d'une force exécutoire, suppose d'engager une procédure annexe avant de pouvoir saisir les sommes dues). Autrement dit, les organismes de recouvrement de la Sécurité sociale ont de réelles difficultés à recouvrer les cotisations dues lorsque le débiteur ne se met pas coopérant.

### Proposition

Il existe un certain nombre de procédures de droit commun permettant de remédier à cette situation. L'idée est donc que les organismes de Sécurité sociale recourent à ces procédures afin de recouvrer les sommes dues. Ainsi, il convient notamment de penser à la mise en œuvre de :

- ▼ **La saisie-attribution** selon laquelle « tout créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible peut, pour en obtenir le paiement, saisir entre les mains d'un tiers les créances de son débiteur portant sur une somme d'argent, sous réserve des dispositions particulières à la saisie des rémunérations prévue par le code du travail » (art. L211-1 du Code des procédures civiles d'exécution) ;
- ▼ **La saisie sur compte bancaire** permet au créancier muni d'un titre exécutoire de solliciter un huissier afin que celui-ci adresse un acte de saisie directement à la banque du débiteur. A défaut de contestation ou de sa validité, le créancier obtient le versement des sommes saisies. Cependant, certaines sommes sont insaisissables (par exemple, minima sociaux) ;
- ▼ **La saisie des biens mobiliers** (art. L221-1 du Code des procédures civiles d'exécution).

### Intérêts

- ▼ L'intérêt majeur est un intérêt financier. Il s'agit en effet de recouvrer le maximum de cotisations et pénalités dues en utilisant la panoplie de l'arsenal juridique à disposition
- ▼ L'utilisation régulière des procédures d'exécution a également un effet désincitatif
- ▼ Renforcer la justice sociale, l'égalité et l'équité de traitement des usagers

### Difficultés éventuelles

- ▼ Toutes les procédures de saisie se heurtent aux hypothèses de liquidation judiciaire et d'insolvabilité. Or, l'organisation de l'insolvabilité est une pratique courante chez les désaffiliés. A cet effet, il serait sans doute judicieux d'apporter des réponses efficaces contre cette situation (actuellement régie par les articles L314-7 et suivants du Code pénal)
- ▼ La mise en œuvre de procédure de saisies se confronte à un problème économique. Assurément, ces actions seront actionnées s'ils représentent un intérêt financier. En d'autres termes, si les sommes à recouvrer sont d'un faible montant ou que l'issue est incertaine, les frais engagés lors de ces procédures peuvent se révéler dissuasifs pour les organismes de Sécurité sociale
- ▼ La mise en œuvre des procédures de saisies supposent une compétence technique – notamment juridique – qui n'est pas présente dans tous les organismes de Sécurité sociale ou tout du moins en nombre suffisant.

### Notation :



### Acteurs :

OSS  
Pouvoirs publics

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 7 : Supprimer les aides de toute nature provenant de la Sécurité sociale et mettre en œuvre des récupérations sur prestations

### Présentation

En refusant l'affiliation obligatoire à la Sécurité sociale, les désaffiliés rejettent les fondements du système. Or, la Sécurité sociale repose sur l'idée de droits et des devoirs. Par conséquent, dans la mesure où les désaffiliés refusent de payer les cotisations dues à la Sécurité sociale, il paraît inconcevable qu'ils puissent bénéficier des aides octroyées par celle-ci. En poussant la logique, le versement de prestations sociales à des individus refusant, par principe, de payer leurs cotisations sociales, semble insatisfaisant d'un point de vue théorique mais aussi économique. La Sécurité sociale ne peut fonctionner à la carte. En effet, sa viabilité suppose la participation de tous selon ses moyens à l'ensemble des risques couverts.

### Proposition

Il convient de supprimer l'ensemble des aides versées par la Sécurité sociale aux personnes refusant de payer les cotisations et contributions dues sur le fondement de la contestation du monopole de la Sécurité sociale. Sont ainsi visées les aides en faveur des professionnels de santé (prise en charge des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux, achat de matériel, rémunération sur objectifs de santé publique, ...). De même, un déconventionnement doit être prononcé contre tous ces professionnels de santé.

De plus, par principe, le versement de prestations sociales devrait être suspendu dès lors qu'une personne ne paye pas ses cotisations et se revendique comme désaffilié. Cependant, cette proposition s'oppose au principe d'universalité de certaines prestations (famille et maladie) et semble de cette façon impossible à mettre en application.

Par conséquent, il paraît plus prudent de mettre en place un système de récupération sur les prestations sociales à verser. Ce mécanisme aurait pour mérite de ne pas heurter frontalement le principe d'universalité de certaines prestations sociales.

### Intérêts

- Prendre conscience que les droits issus de la Sécurité sociale (que ce soient les prestations ou les aides divers accordées) reposent sur des devoirs et réciproquement que le paiement de cotisations entraînent des droits
- Rappeler que la Sécurité sociale est un système global qui ne peut fonctionner sur un système à la carte
- Inciter au paiement des cotisations par les impacts financiers engendrés (qui peuvent être très importants, notamment pour les professionnels de santé qui bénéficient d'un certain nombre d'avantages financiers de l'assurance maladie)
- Responsabiliser les assurés et les professionnels de santé

### Difficultés éventuelles

- Juridiquement, il est délicat de s'assurer que le non-paiement des cotisations sociales se fonde sur la contestation du monopole de la Sécurité sociale
- Les aides accordées aux professionnels de santé répondent à une logique de santé publique. Y mettre un terme, c'est également porter atteinte aux objectifs de santé publique
- Légitimité et pertinence par rapport à un financement croissant de la Sécurité sociale par l'impôt.

### Notation :



### Acteurs :

Pouvoirs publics  
OSS

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 1 : Aspects juridiques

## Proposition 8 : Réaliser une action contre les assurances privées offrant des services relevant de la couverture obligatoire

### Présentation

Le postulat est simple : si les désaffiliés arguent du fait de pouvoir s'assurer par ailleurs (pour les risques maladie et retraite notamment) pour leur couverture sociale obligatoire, leur démarche est facilitée par le fait que des assureurs privés offrent de tels contrats.

Là encore, il convient de constater que les dispositions existent. En effet, en vertu de l'article L. 652-4 du Code de la Sécurité sociale, « est entachée d'une nullité d'ordre public toute clause ou convention conclue par toute personne légalement tenue de cotiser à un régime d'assurance obligatoire institué par le présent livre et garantissant les risques couverts à titre obligatoire par lesdits régimes, lorsque cette personne n'est pas à jour des cotisations dues à ce titre au moment de la conclusion ou du renouvellement du contrat ». Cet article prévoit également la condamnation solidaire des personnes ayant fait souscrire ces clauses au paiement des cotisations dues.

Si les assurances françaises ne se positionnent pas sur ce segment, des assurances européennes, notamment anglaises (ex : Norwich, Amariz) proposent librement la couverture du risque maladie par exemple.

### Proposition

Il convient donc d'expérimenter une action contre ses assurances, dans les juridictions françaises, visant à les faire condamner.

### Intérêts

- ❖ Dissuasif : en cas de succès, les désaffiliés auront de moins en moins de solutions de repli
- ❖ Renforce la légitimité du monopole de la Sécurité sociale française et du système de protection sociale obligatoire
- ❖ En cas de succès, victoire médiatique indéniable contre les mouvements de désaffiliés

### Difficultés éventuelles

- ❖ Complexité des procédures, et droit de l'UE
- ❖ Consubstantiellement : question des moyens pour acquérir des expertises capables de mener à bien le projet face à des compagnies d'assurance qui elles disposent de moyens importants
- ❖ Caractère « one-shot » : un échec serait totalement contre-productif et constituerait une vitrine pour les désaffiliés

### Notation :



### Acteurs :

Services juridiques des caisses nationales  
UCANSS

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



## AXE 2 : Communication et pédagogie

### Proposition 9 : Communiquer sur la Protection sociale des indépendants

#### **Présentation**

Le rapport Verdier-Bulteau sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers, remis au Premier ministre en septembre 2015, constatait que « la Protection sociale des travailleurs indépendants n'est pas suffisamment lisible ». Une proposition préconise de « Communiquer plus largement et positivement sur ce qu'est le RSI (et ce qu'il n'est pas) et sur la protection sociale obligatoire, sur le niveau des cotisations en regard des prestations auxquelles elles ouvrent droit ».

Par ailleurs, la proposition n°17 du rapport d'information n° 597 du Sénat fait au nom de la MECSS et de la commission des affaires sociales par J-N. Cardoux et J-P. Godefroy en juin 2014 : « Une protection sociale mieux connue : Organiser une campagne d'information sur les droits sociaux des indépendants ».

#### **Proposition**

Il s'agit d'organiser des événements médiatiques à l'occasion des dix ans du RSI afin de communiquer sur les missions, l'offre de service renouvelée.

#### **Intérêts**

- ▶ Promouvoir un message fort et construit
- ▶ Expliquer clairement les spécificités de la Protection sociale des indépendants
- ▶ Restaurer la confiance envers le RSI et dans sa relation client

#### **Difficultés éventuelles**

- ▶ Coût élevé d'une campagne publicitaire ce qui nécessite de choisir le bon canal
- ▶ Veiller à la clarté du message, pour ne pas donner prise aux critiques de la part des contestataires
- ▶ S'assurer de créer des bonnes relations avec les médias pour véhiculer les bons messages

#### **Notation :**



#### **Acteurs :**

CNRSI  
Médias

#### **Intérêt :**



#### **Risques :**



#### **Faisabilité :**



#### **Coût :**



#### **Délai de mise en œuvre :**



## AXE 2 : Communication et pédagogie

### Proposition 10 : Créer une mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation

#### **Présentation**

Les organismes de Sécurité sociale mettent en œuvre des actions de lutte contre les situations de désaffiliation en réaction aux demandes auxquelles ils sont confrontés. Les réponses mises sont élaborées au fur et à mesure de l'évolution des situations et des rebondissements propres à chaque dossier.

Compte tenu d'initiatives d'ampleur variable selon les branches, et du fait d'une absence de démarche transverse, les organismes locaux se trouvent démunis pour faire face à la contestation et la combattre de manière efficace. A l'inverse, les organismes de recouvrement ont développé des partenariats avec les experts-comptables et centres de gestion agréés pour relayer l'information auprès de leurs clients.

#### **Proposition**

Il s'agit de créer une mission nationale de coordination et de concertation des acteurs institutionnels permettant de les réunir et de renforcer l'efficacité de l'ensemble des organismes de Sécurité sociale.

Sous l'égide de la Direction de la Sécurité sociale, la finalité est de structurer et organiser sur le territoire l'ensemble des actions et réponses apportées par les différents régimes et organismes concernés par cette problématique.

Chargée du pilotage, cette mission s'assurera notamment de la communication interne (proposition 11), de la formation des ambassadeurs (proposition 12) et de l'information diffusée aux professionnels de santé (proposition 15) ou des élus locaux (proposition 16).

#### **Intérêts**

- ▼ Développer la coopération inter-organismes et inter-régimes
- ▼ Porter un message commun
- ▼ Partager les bonnes pratiques au plan national

#### **Difficultés éventuelles**

- ▼ Dépasser les clivages entre les régimes
- ▼ Assurer l'animation de cette mission

#### **Notation :**



#### **Acteurs :**

DSS  
Caisses nationales

#### **Intérêt :**



#### **Risques :**



#### **Faisabilité :**



#### **Coût :**



#### **Délai de mise en œuvre :**



## AXE 2 : Communication et pédagogie

### Proposition 11 : Sensibiliser les acteurs internes de la Sécurité sociale

#### **Présentation**

Un déficit de communication interne et d'information du personnel est observé en particulier au niveau des branches prestataires, en particulier sur la problématique des désaffiliés. Même si des modules de formation tels que le parcours d'accueil à la Sécurité sociale (PASS) sont disponibles et facilitent l'intégration des personnels, des sensibilisations et informations ponctuelles autour de problématiques internes à la Sécurité sociale gagneraient à être développées. A noter que la connaissance du phénomène de contestation résulte principalement des médias.

#### **Proposition**

Il s'agit d'assurer une communication interne en direction de l'ensemble des personnels permettant de transmettre les éléments de langage, d'apporter des informations objectivées et de valoriser les actions mises en œuvre par les acteurs internes.

La mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation (proposition 10) sera chargée de piloter ce projet.

#### **Intérêts**

- ▾ Contribuer à la culture d'entreprise
- ▾ Décloisonner les différentes branches
- ▾ Créer les conditions d'un travail coopératif de plus long terme

#### **Difficultés éventuelles**

- ▾ Créer l'ingénierie de formation souple nécessaire à ce type d'actions de sensibilisation
- ▾ Solliciter les ressources internes déjà fortement mobilisées sur le traitement des problématiques.

#### **Notation :**



#### **Acteurs :**

Mission nationale de lutte contre la désaffiliation

#### **Intérêt :**



#### **Risques :**



#### **Faisabilité :**



#### **Coût :**



#### **Délai de mise en œuvre :**



# AXE 3 : Communication et pédagogie

## Proposition 12 : Mettre en place un réseau d'ambassadeurs

### Présentation

La Sécurité sociale souffre d'un déficit d'information persistant auprès du grand public quant à ses valeurs, ses principes et son mode de fonctionnement. Malgré un fort attachement de la population française à cette Institution (95% des Français se déclarent attachés à la Sécurité sociale et 80% se sentent bien protégés par elle selon l'enquête réalisée par l'UCANSS auprès d'un échantillon représentatif de 1000 personnes dans le cadre des 70 ans de la Sécurité sociale), celle-ci reste méconnue quant à son organisation et à ses réalisations.

Cette méconnaissance facilite sa critique et la diffusion et circulation d'informations erronées de la part des contestataires.

### Proposition

Dans le prolongement de la célébration du 70<sup>ème</sup> anniversaire de la Sécurité sociale, il s'agit de créer un réseau d'ambassadeurs chargés d'assurer la promotion de la Sécurité sociale, de présenter ses missions et de faire connaître et valoriser ses réalisations en direction du grand public.

Sous l'égide de la Direction de la Sécurité sociale et des caisses nationales, ces ambassadeurs multi-branches et inter-régimes ont vocation à diffuser une information régulière et accessible à tous de façon à rendre la Sécurité sociale visible auprès de la population.

Le statut de ces ambassadeurs reste à déterminer : personnel volontaire des organismes de Sécurité sociale, personnel sous contrat spécifique d'insertion, service civique, ...

La mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation (proposition 10) sera chargée de piloter ce projet.

### Intérêts

- ▶ Créer un véritable réseau de promotion de la Sécurité sociale
- ▶ Partager des éléments de langage avec le grand public
- ▶ Porter les missions de citoyenneté et de promotion de la Sécurité sociale en appui de l'Education nationale

### Difficultés éventuelles

- ▶ S'assurer de transmettre un message clair et accessible indépendamment des cibles visées
- ▶ Réunir les conditions d'une information graduée
- ▶ S'assurer de l'effectivité de leur action (par le biais d'enquête de satisfaction par exemple)

### Notation :



### Acteurs :

Mission nationale de lutte contre la désaffiliation

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 3 : Communication et pédagogie

## Proposition 13 : Enseigner la Sécurité sociale aux jeunes générations

### Présentation

La Sécurité sociale constitue une institution porteuse des valeurs de la République et de la démocratie. Néanmoins, la pérennité du modèle social repose en partie sur la connaissance du modèle par ses bénéficiaires et la confiance qui lui est accordée. Face au risque de désengagement des jeunes générations vis-à-vis du modèle social institué en octobre 1945, son enseignement doit être soutenu à différents stades de la scolarité.

### Proposition

Enseigner la Sécurité sociale aux jeunes générations dans le cadre des apprentissages relatifs à la citoyenneté, différentes actions sont à envisager : plaquettes et modules éducatifs pour les plus jeunes, projets éducatifs à l'école et dans les quartiers, accueil de stagiaires dans les OSS, déploiement des Journées portes ouvertes dans les OSS, communication spécifique auprès des étudiants.

L'intervention en classe de 3ème pourrait être adossée au stage d'immersion en entreprise (3 jours) pour faire le lien entre entreprise, activité professionnelle et protection sociale.

### Intérêts

- ▀ Rassembler autour des valeurs de la République dans une société en tensions
- ▀ Diffuser largement les valeurs de la Sécurité sociale

### Difficultés éventuelles

- ▀ Veiller à la qualité du message : message clair, simple et accessible
- ▀ Lancer le cadre administratif de partenariat et le décliner en local (une caisse référente par département)
- ▀ Inscrire les retours sur investissement dans une perspective de long terme
- ▀ S'assurer de la coopération de l'Education nationale et de la formation des enseignants

### Notation :



### Acteurs :

Education nationale

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



## AXE 3 : Communication et pédagogie

### Proposition 14 : Instituer au cours de la Journée défense et citoyenneté un moment spécifique consacré à la Sécurité sociale

#### **Présentation**

La protection sociale constitue un élément fondamental de la vie économique et sociale du pays (un tiers du PIB, toute la population concernée). Il serait important et souhaitable qu'un moment au cours de la vie des Français soit consacré à la citoyenneté sociale afin de rappeler une fois encore les bases et les caractéristiques de la protection sociale, élément fondamental de la vie économique et sociale du pays (un tiers du PIB, toute la population concernée).

#### **Proposition**

La Journée Défense et citoyenneté constitue un moment unique pour chaque Français d'aborder les questions relatives à la citoyenneté et ce qu'elle implique. Outre l'information relative à la Défense nationale, il est rappelé au cours de cette journée les caractéristiques qui fondent la citoyenneté, notamment à travers la Charte des droits et devoirs du citoyen français.

Le changement de nom de cette journée (ex-Journée d'appel de préparation à la défense) souligne le nécessaire effort à réaliser afin que chaque jeune se sente partie prenante à la vie du pays.

Concernant le moment consacré à la citoyenneté et au civisme sont évoqués notamment les droits et devoirs du citoyen. La Sécurité sociale est évoquée rapidement parmi ces éléments, mais ce volet insiste surtout sur les droits et devoirs politiques plutôt que sur les droits et devoirs sociaux.

Un véritable volet pourrait lui être consacré afin de marquer les esprits des jeunes Français.

#### **Intérêts**

- Les jeunes Français seraient sensibilisés à un moment où ils atteignent leur majorité et en amont de leur insertion professionnelle

#### **Points de vigilance**

- Le temps de la JDC est fortement contraint (quelques heures) ;
- Convaincre les organisateurs de la JDC, à savoir le Ministère de la Défense ;
- Tendance de cette journée à évoluer au cours du temps : de JAPD à JDC format 2010 (pour rappeler les valeurs de la république), puis JDC 2011 (recentrée sur des questions de défense) ;
- Incertitudes concernant la JDC : le Président de la république évoque le 6 mai 2015 la possibilité de transformer cette journée en journée de formation et d'information pour le jeune citoyen. Cela peut constituer une opportunité, mais étant donné le contexte (à la fois politique et géopolitique), cette évolution demeure incertaine.

#### **Notation :**



#### **Acteurs :**

Ministère de la Défense nationale

#### **Intérêt :**



#### **Risques :**



#### **Faisabilité :**



#### **Coût :**



#### **Délai de mise en œuvre :**



## AXE 3 : Communication et pédagogie

### Proposition 15 : Développer une information inter-régimes auprès des professionnels de santé

#### **Présentation**

L'information communiquée aux professionnels de santé doit être la plus complète et la plus transversale possible.

#### **Proposition**

Enrichir les visites des délégués de l'assurance maladie (DAM) et les échanges confraternels réalisés par le Régime général auprès des professionnels de santé de messages inter-régimes sur la Protection sociale.

La mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation (proposition 10) sera chargée de piloter ce projet.

#### **Intérêts**

- ▼ Véhiculer des messages forts sur la solidarité et ses obligations inhérentes pour réaffirmer le caractère monopolistique de la Sécurité sociale
- ▼ Coût nul pour la mission confiée aux DAM et aux praticiens conseil

#### **Difficultés éventuelles**

- ▼ Coordonner les actions inter-régimes
- ▼ Définir précisément les champs et modalités d'action des DAM et des praticiens-conseil et évaluer le dispositif
- ▼ Résistance des professionnels de santé
- ▼ Messages qui peuvent être détournés par les contestataires

#### **Notation :**



#### **Acteurs :**

Mission nationale de lutte contre la désaffiliation

#### **Intérêt :**



#### **Risques :**



#### **Faisabilité :**



#### **Coût :**



#### **Délai de mise en œuvre :**



## AXE 3 : Communication et pédagogie

### Proposition 16 : Prévoir des rencontres entre les élus locaux et les Directeurs ou Président des organismes de Sécurité sociale

#### **Présentation**

Par définition, les représentants, qu'ils soient élus ou désignés sont chargés de veiller aux intérêts des personnes ou entreprises qu'ils représentent. Cela induit d'être au fait des missions, des évolutions et des contraintes régissant le fonctionnement quotidien des organismes de Sécurité sociale.

#### **Proposition**

Assurer une démarche proactive auprès des élus locaux en organisant des séminaires annuels au niveau local. L'information peut également intervenir lors de réformes majeures.

Ainsi sensibilisés, ils participeront à la dynamique de communication/pédagogie sur la Protection sociale.

La mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation (proposition 10) sera chargée de piloter ce projet.

#### **Intérêts**

- ▾ Sensibiliser et former des partenaires à la diffusion d'informations positives
- ▾ Fournir des éléments de réponse aux citoyens de leur circonscription les sollicitant sur des thématiques de Protection sociale

#### **Difficultés éventuelles**

- ▾ Ne pas susciter l'adhésion
- ▾ Générer ou conforter les motifs de contestation auprès d'élus soutenant les thèses des désaffiliés

#### **Notation :**



#### **Acteurs :**

Mission nationale de lutte contre la désaffiliation

#### **Intérêt :**



#### **Risques :**



#### **Faisabilité :**



#### **Coût :**



#### **Délai de mise en œuvre :**



## Proposition 17 : Créer un Observatoire de l'économie collaborative

### Présentation

L'émergence d'une économie collaborative a entraîné le développement de nouvelles formes d'activités (livraison de repas à domicile, prestations de service etc.), entraînant des relations de travail nouvelles.

Il importe que ces activités soient intégrées au système social afin que les publics concernés soient couverts et que celui-ci soit financé : à travers les cotisations, mais également à travers du futur compte personnel d'activité (CPA). Or ce risque de non-affiliation, involontaire ou non, est réel. Ces formes de travail peuvent constituer une nouvelle niche de mobilisation pour les contestataires.

Il convient donc d'insérer la dimension protection sociale à l'ensemble de ces réflexions afin d'anticiper les évolutions de long terme (anticiper les mutations), mais également pour apporter des réponses appropriées de court terme (adapter le système).

### Propositions

Création d'un Observatoire de l'économie collaborative, placé auprès du Premier ministre. Il aurait pour objet de réfléchir, au-delà des seuls aspects financier, sur la façon de prendre en compte les nouvelles formes d'emploi afin d'anticiper les évolutions du modèle social.

En parallèle, différents acteurs publics pourraient se saisir du sujet, à l'image du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFIP) qui vient d'être chargé par le Premier ministre de mener "une réflexion sur les défis soulevés, pour notre système de protection sociale et son financement, par les évolutions actuelles des nouvelles formes d'emploi et des modalités d'exercice du travail salarié et non salarié". Ex : France Stratégie, les Assemblées etc.

Enfin, l'EN3S pourrait être mobilisée, dans le cadre d'une recherche-action sur un sujet du type "Les nouvelles formes d'emploi et Protection sociale".

### Intérêts

- ▼ Une visibilité accrue aux décideurs politiques et opérationnels
- ▼ Permettre de mieux maîtriser un sujet qui évolue très rapidement et qui implique une anticipation indispensable afin d'adapter le système de protection sociale
- ▼ Un coût maîtrisé

### Difficultés éventuelles

- ▼ Réussir à mobiliser suffisamment sur un sujet qui peut être estimé comme mineur

### Notation :



### Acteurs :

Personnel politique  
Personnalité qualifiée  
DSS

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



# AXE 3 : Anticiper et s'adapter aux mutations sociologiques et technologiques

## Proposition 18 : Intégrer les « partenaires » des plates-formes fournissant des services au système social en adaptant les outils juridiques et techniques

### Présentation

Il importe que les participants aux activités de fourniture de services *via* des plateformes soient intégrés au système social afin que d'une part ils soient couverts et d'autre part que celui-ci soit financé. De plus, cela garantirait une concurrence non-fauscée vis-à-vis des autres acteurs.

Un amendement voté le 11 décembre 2015 par l'Assemblée nationale dans le cadre de la Loi de finances 2016 fait obligation aux plates-formes collaboratives d'informer leurs participants de l'obligation de déclarer les revenus qu'ils en tirent, dès le premier euro. Il convient donc de s'assurer que lorsqu'une activité rémunérée est exercée, elle soit soumise à cotisation. La loi Macron II pourrait contenir des dispositions sur le sujet.

Enfin, il convient, pour les Organismes de Sécurité sociale, de s'interroger sur l'évolution des métiers qui en découleront, notamment dans le cadre du recouvrement.

### Proposition

Développer les moyens législatifs et techniques propres à s'assurer que les participants à l'économie collaborative et assimilée soient affiliés (auto-entrepreneurs) et s'acquittent de leurs cotisations sociales. Au-delà, faciliter l'enregistrement et le règlement des cotisations.

Les actions envisageables permettrait de :

- ▶ contrôler au mieux dès à présent que les participants à ces plates-formes qui exercent une activité rémunérée respectent les obligations sociales qui en découlent. Un service en charge pourrait être désigné ou créé dans les ministères concernés ;
- ▶ envisager les modalités d'une collaboration des différentes plates-formes avec les services et sociaux, afin de favoriser la compliance (ex : développement d'une appli associée aux applis des différents acteurs afin de faciliter l'affiliation).

Les différents acteurs envisagés (liste non-exhaustive) sur cette action :

- ▶ Les Assemblées parlementaires et le Gouvernement, par la prise de mesures normatives ;
- ▶ La Direction générale des Finances publiques, le sujet étant également fiscal ;
- ▶ La CNRSI et l'ACOSS : en tant que caisses concernées par l'enregistrement des cotisants, recouvrement des cotisations. Ceci implique en effet de confier ces vérifications à un service, ou de créer un service dédié, ainsi que d'adapter les systèmes d'information ;
- ▶ L'EN3S, dans le cadre d'une recherche-action (« Les enjeux du financement du modèle social par les partenaires des plates-formes » ; « Les enjeux posés par l'économie collaborative à l'activité des OSS ») et d'un projet Conduite de Projet Informatique.

### Intérêts

- ▶ Intégrer ces activités, éviter l'évasion sociale et permettre une concurrence non-fauscée
- ▶ Faciliter l'affiliation et créer des droits à ces assurés

### Difficultés éventuelles

- ▶ Réticence des plates-formes à collaborer à ces dispositifs
- ▶ Nécessité d'un intérêt marqué dès à présent de la part des décideurs politiques et opérationnels
- ▶ Coûts de développements informatiques

### Notation :



### Acteurs :

Personnel politique

DSS

CNRSI

ACOSS

EN3S

### Intérêt :



### Risques :



### Faisabilité :



### Coût :



### Délai de mise en œuvre :



## SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Propositions	Intérêt	Risques	Faisabilité	Coût	Délai	Note global
<p><b>Proposition 1 :</b></p> <p>Modifier les textes législatifs pour une harmonisation et une simplification des sanctions</p>	★☆☆	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 2 :</b></p> <p>Mettre en place une coopération renforcée avec le Ministère de la Justice</p>	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 3 :</b></p> <p>Décliner une procédure personnalisée et graduée contre les désaffiliés</p>	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 4 :</b></p> <p>Interdire intégralement de mandats les désaffiliés et les individus prônant la désaffiliation</p>	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 5 :</b></p> <p>Doter les directeurs des organismes de recouvrement des cotisations de la Sécurité sociale de la faculté de prononcer des sanctions administratives</p>	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 6 :</b></p> <p>Accélérer le recouvrement en ayant recours à la procédure de saisie-attribution</p>	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 7 :</b></p> <p>Supprimer les aides de toute nature provenant de la Sécurité sociale et mettre en œuvre des récupérations sur prestations</p>	★★★	☆☆☆	☆☆☆	★★★	★★★	★★★
<p><b>Proposition 8 :</b></p> <p>Engager des actions contre les assurances privées offrant des services relevant de la couverture obligatoire</p>	★★★	☆☆☆	★★★	★★★	★★★	★★★

Propositions	Intérêt	Risques	Faisabilité	Coût	Délai	Note global
<b>Proposition 9 :</b> Communiquer sur la Protection sociale des indépendants	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	★ ★ ★	★ ☆ ☆	★ ★ ★	★ ★ ☆
<b>Proposition 10 :</b> Créer une mission nationale inter-régimes de lutte contre la désaffiliation	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ★ ★	★ ★ ★
<b>Proposition 11 :</b> Sensibiliser les acteurs internes de la Sécurité sociale	★ ★ ☆	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	★ ★ ☆
<b>Proposition 12 :</b> Mettre en place un réseau d'ambassadeurs	★ ★ ☆	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆	★ ☆ ☆
<b>Proposition 13 :</b> Enseigner la Sécurité sociale aux jeunes générations	★ ★ ☆	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ★ ☆	☆ ☆ ☆	★ ★ ☆
<b>Proposition 14 :</b> Instituer au cours de la Journée défense et citoyenneté un moment spécifique consacré à la Sécurité sociale	★ ★ ☆	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	★ ★ ☆
<b>Proposition 15 :</b> Développer une information inter-régimes auprès des professionnels de santé	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	★ ★ ☆	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ☆ ☆
<b>Proposition 16 :</b> Prévoir des rencontres entre les élus locaux et les Directeurs ou Président des organismes de Sécurité sociale	★ ☆ ☆	★ ☆ ☆	★ ★ ☆	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	★ ☆ ☆
<b>Proposition 17 :</b> Créer un Observatoire de l'économie collaborative	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ☆	★ ★ ★
<b>Proposition 18 :</b> Intégrer les « partenaires » des plates-formes fournissant des services au système social en adaptant les outils juridiques et techniques	★ ★ ★	★ ☆ ☆	★ ★ ☆	★ ☆ ☆	★ ☆ ☆	★ ★ ☆

## CONCLUSION

Le mouvement de contestation de la Sécurité sociale a su se maintenir et prospérer grâce à sa capacité à se saisir d'arguments dans l'air du temps : contestation initiale des indépendants s'appuyant sur des motifs sociaux et philosophiques ; création du marché commun qui ouvrirait le monde de l'assurance, et donc de la Société Sociale, à la concurrence ; contestation des niveaux de cotisations sociales et difficultés du RSI à sa création.

Les difficultés qu'a pu connaître l'Institution sur le sujet tient à ce que le mouvement des désaffiliés lui pose une question fondamentale, en remettant sans cesse son existence et sa légitimité mêmes. Il s'agit de l'une des rares institutions françaises à faire l'objet d'une telle remise en cause et il dès lors compréhensible qu'il soit malaisé pour elle d'y répondre. Cependant la volonté d'élaborer et mettre en œuvre une stratégie globale et adaptée à ce défi, à laquelle notre recherche-action entend participer, doit permettre de parer à toute menace immédiate.

Il convient toutefois de rappeler, de façon plus générale, que si ce mouvement n'a pas su trouver une audience propre à remettre en cause notre modèle de protection sociale, c'est que ce dernier a su constamment évoluer pour répondre aux besoins des Français. L'un des défis majeurs auquel il devra faire face sera sa capacité à s'adapter aux changements professionnels, techniques et sociétaux et à les intégrer. Assurément les désaffiliés chercheront à prospérer dans ce contexte, mais gageons que notre modèle sera suffisamment agile pour l'y précéder.

### ▼ Ouvrages

Bec Colette (2014), *La Sécurité sociale, une institution de la démocratie*, Paris, Éditions Gallimard, Collection Bibliothèque des Sciences humaines, 336 pages

C. Laurent (2015), *Je quitte la Sécu*, Editions Le Mammouth, 246 pages

Damon Julien et Ferras Benjamin (2015), *La Sécurité sociale*, Paris, Editions PUF, Collection Que sais-je ?, 126 pages

Delalande Nicolas et Spire Alexis (2010), *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, Éditions La Découverte, Collection Repères, 125 pages

Neveu Erik (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Editions Armand Colin, Collection U sociologie, 288 pages

Supiot Alain (2015), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Editions Odile Jacob, Collection Collège de France, 355 pages

### ▼ Articles

Castel Robert (1994), « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 22, 1994, p11-27.

Sanchez Brkic Laure (2015), « Contentieux de la protection sociale », *Revue Regards*, n°47, mars 2015, p113-120

### ▼ Articles de presse

C. Laurent, « Les organismes de Sécurité sociale sont-ils des mutuelles ? », *Contrepoints*, 27 septembre 2015

Dufour Laurent, « Un dirigeant peut-il quitter le RSI ? », *Le blog du dirigeant*, décembre 2013

Durand Anne-Ael, « Six questions sur les assurés qui souhaitent quitter la sécu », *Le Monde*, 24 octobre 2014

Feuestein Ingrid, « Les revenus de l'économie collaborative taxés au premier euro », *Les Echos*, 14 décembre 2015

Feuestein Ingrid, « Bercy veut taxer les revenus tirés des sites collaboratifs », *Les Echos*, 08 décembre 2015

Gallet Ludovic, « Les Libérés veulent quitter la Sécu : droit ou suicide ? », *L'Express*, 05 mars 2014

Guinochet Fanny, « RSI : la CGPME et l'UPA montent au créneau », *L'Opinion*, 04 mars 2015

Naudon Jean-Philippe, « Les sanctions vont tomber », *Le Parisien*, 16 octobre 2014

Pinchère Pierre, « Désaffiliation du RSI : les conséquences insoupçonnées », *Le Moniteur*, 06 mars 2015

Piquet Caroline, « Ces français qui tentent de quitter la sécurité sociale », *Le Figaro*, 14 octobre 2014

Van der Feer Julien, « Carole Delga : il y a de nombreuses contre-vérités sur le RSI », *Chef d'entreprise*, 02 avril 2015

Vincent Aline, « De l'obligation ... ou pas ... de cotiser au RSI », L'Essor, 28 mars 2015

#### ▼ Blogs et sites internet

CNRSI

[https://www.rsi.fr/a-propos-du-rsi/beneficiaires/affiliation/obligation-daffiliation.html?cid=cta:zoom\\_accueil&type=cta](https://www.rsi.fr/a-propos-du-rsi/beneficiaires/affiliation/obligation-daffiliation.html?cid=cta:zoom_accueil&type=cta)

Comment quitter la sécu

<https://fr-fr.facebook.com/CommentQuitterLaSecuriteSociale>

Je quitte la sécu

<http://jequittelasecu.blogspot.fr/>

MLPS - Claude Reichman

<http://www.claudereichman.com/mlps.htm>

Quitter légalement URSSAF, RSI, CARMF etc., carte des libérés de la Sécu

<http://www.les-liberes-de-la-secu.auto-bing.fr/>

Sécurité sociale, « Le monopole de la Sécurité sociale », octobre 2011,

<http://www.securite-sociale.fr/Le-monopole-de-la-Securite-sociale?type=pro>

#### ▼ Sources vidéo en ligne

Conférence de Claude Reichman, 2013 : <https://www.youtube.com/watch?v=6vr0A-VhvXw>

Quitter la Sécurité sociale, c'est possible ! Étude de cas RSI et URSSAF, Interview de Laurent C., <https://www.youtube.com/watch?v=RksNRWaNpPc>, 14 octobre 2014

Emission Du grain à moudre, Peut-on encore combler le déficit démocratique de la Sécu ?, 11 novembre 2014, <http://www.franceculture.fr/emission-du-grain-a-moudre-peut-on-encore-combler-le-deficit-democratique-de-la-secu-2014-11-11>

- Diverses émissions d'Éric Brunet sur RMC :

<https://www.youtube.com/watch?v=HT9ky0O12Yo>, 8/10/2014

<http://rmc.bfmtv.com/emission/l-etat-doit-supprimer-le-rsi-qui-met-a-mal-commerçants-artisans-et-independants-642694.html> 08/04/2015

<http://rmc.bfmtv.com/emission/rapport-verdier-pas-le-grand-soir-du-rsi-mais-une-revolution-de-velours-916337.html> 21/09/2015

#### ▼ Autres documents

Avis du CESE, 22 septembre 2015, *Le Régime social des indépendants*

Rapport du 21 septembre 2015 et rapport d'étape du 8 juin 2015 remis au Premier ministre, mission parlementaire sur *le Régime Social des Indépendants(RSI)* par les députés Sylviane Bulteau et Fabrice Verdier

Rapport de Jean-Denis Combrexelle, 9 septembre 2015, *La négociation collective, le travail et l'emploi*

Rapport de Gilbert Cette et Jacques Barthélémy, 02 septembre 2015, *Réformer le droit du travail*

Etude du CREDOC, octobre 2014, menée par Sandra Hoibian à la demande de la Direction générale de la Cohésion sociale, *Le modèle social à l'épreuve de la crise*

Rapport d'information, 11 juin 2014, de MM. Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales n° 597

Recherches-actions, 53eme promotion EN3S, 2014, "La confiance dans les organismes de sécurité sociale" et "L'enseignement de la protection sociale en France"

Etude du CESE, février 2014, *la stratégie d'investissement social*, Bruno Palier

Communiqué de presse de la DSS, "*Rappel des obligations d'affiliation et de cotisation à la Sécurité sociale*", 29 octobre 2013

#### ▼ Discours

Discours de Marisol Touraine devant le conseil d'administration du RSI le 25 juin 2015

Discours de Marisol Touraine à l'occasion de la conférence de presse de lancement des soixante-dix ans de la Sécurité sociale le 5 mai 2015

Discours de Simone Veil à l'occasion du colloque du sixantième anniversaire de la Sécurité sociale le 3 octobre 2005

Discours de Jacques Chirac, président de la République à l'occasion du colloque du cinquantième anniversaire de la Sécurité sociale à la Sorbonne le 4 octobre 1995

Allocution de Pierre Laroque à Toulouse le 18 octobre 1985 à l'occasion du quarantième anniversaire de la Sécurité sociale

ACOSS : agence centrale des organismes de sécurité sociale  
AISS : association internationale de sécurité sociale  
CADA : commission d'accès aux documents administratifs  
CDCA : confédération de défense des commerçants et artisans  
CDCAE : confédération européenne de défense des commerçants et artisans  
CESE : conseil économique, social et environnemental  
CCMSA : caisse centrale de mutualité sociale agricole  
CGPME : confédération générale des petites et moyennes entreprises  
CIDUNATI : confédération intersyndicale de défense et union nationale d'action des travailleurs indépendants  
CJCE : cour de justice des Communautés européennes  
CJUE : cour de justice de l'Union européenne (à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2009)  
CNRSI : caisse nationale du régime social des indépendants  
CSS : code de la Sécurité sociale  
DSS : direction de la Sécurité sociale  
EN3S : école nationale supérieure de Sécurité sociale  
IGAS : inspection générale des affaires sociales  
ISU : interlocuteur social unique  
MEDEF : mouvement des entreprises de France  
MOOC : massive open online course qui peut être traduit par cours en ligne ouvert et massif  
MLPS : mouvement pour la liberté de la protection sociale  
QPC : question prioritaire de constitutionnalité  
RSI : régime social des indépendants  
SNE : sauvons nos entreprises  
TASS : tribunal des affaires de Sécurité sociale  
UPA : union professionnelle artisanale  
URSSAF : union de recouvrement de sécurité sociale et des allocations familiales

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>PROPOS LIMINAIRE : METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE- ACTION</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE 1 - LA DESAFFILIATION : ETAT DES LIEUX D'UN REFUS DU PRINCIPE DE SOLIDARITE</b>	<b>8</b>
<b>I/ Un contexte socio-économique favorable à des mécontentements, servant de prétexte pour introduire davantage la contestation</b>	<b>8</b>
A) La contestation du système de protection sociale s'appuie sur des fondements libéraux	8
B) Un discours susceptible de trouver une audience plus importante auprès des professions indépendantes	8
<b>II/ L'approche sociologique des mouvements de contestation met en évidence une stratégie structurée et fondée sur des arguments trompeurs</b>	<b>10</b>
A) La stratégie adoptée par les contestataires suit une logique décrite par les sociologues	10
B) Les statistiques sur les désaffiliés incitent à la vigilance	11
• Un mouvement marginal qui connaît néanmoins une évolution quantitative non négligeable	11
• Un profil type du désaffilié au RSI peut être identifié : un commerçant de sexe masculin	12
C) L'analyse qualitative des arguments prônés par les contestataires permet de confirmer trois thématiques de revendication qui évoluent au gré de l'actualité	13
1° La contestation du monopole de la Sécurité sociale	13
2° La contestation de la légitimité du régime de Protection sociale et des juridictions sociales	13
3° La contestation de la pression socialo-fiscale	14
<b>PARTIE 2 - LES POUVOIRS PUBLICS ET L'INSTITUTION FACE AU PHENOMENE DE LA CONTESTATION</b>	<b>15</b>
<b>I/ La perception de la contestation par les cadres dirigeants de la Sécurité sociale interroge</b>	<b>15</b>
• Malgré une connaissance du phénomène, seuls ceux confrontés effectivement à la contestation sont au fait du sujet et des réponses apportées	15
• Information et coercition sont les deux vecteurs à privilégier pour répondre à la contestation	15
<b>II/ Les pouvoirs publics et l'Institution ont mis en place des plans d'action pour contenir le phénomène</b>	<b>16</b>
A) Axe juridique : les OSS disposent d'un arsenal juridique qui se veut être un moyen de contrainte	16
B) Axe communication	17
1° Communication externe	17
2° Communication interne	17
3° Axe pédagogie	18
	46

<b>PARTIE 3 - DES PROPOSITIONS POUR REAFFIRMER LA PROTECTION SOCIALE COMME ELEMENT FONDAMENTAL DE LA CITOYENNETE SOCIALE</b>	<b>19</b>
<b>Axe 1 : Déployer et renforcer l'efficacité et la pertinence des outils juridiques contre la désaffiliation</b>	<b>19</b>
<b>Axe 2 : Un volet communicationnel et pédagogique essentiel, à vocation à la fois défensif et offensif</b>	<b>20</b>
<b>Axe 3 : Un volet prospectif visant à adapter la Sécurité sociale aux mutations sociologiques, professionnelles et technologiques</b>	<b>20</b>
<b>SYNTHESE DES PROPOSITIONS</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>41</b>
<b>SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>42</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>45</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>48</b>

<b>Annexe 1 : Légende de l'évaluation des propositions</b>	<b>49</b>
<b>Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés dans la cadre de la recherche-action</b>	<b>50</b>
<b>Annexe 3 : Extrait de discours officiels</b>	<b>51</b>
<b>Annexe 4 : Analyse historique des mouvements de contestation</b>	<b>52</b>
<b>Annexe 5 : Note juridique</b>	<b>53</b>
<b>Annexe 6 : Eléments statistiques sur les désaffiliés du RSI</b>	<b>64</b>
<b>Annexe 7 : Stratégie de communication des contestataires</b>	<b>66</b>
<b>Annexe 8 : Lettres-types de désaffiliation</b>	<b>68</b>
<b>Annexe 9 : Modèle de courrier réponse du RSI aux contestataires</b>	<b>72</b>
<b>Annexe 10 : Courrier d'une CPAM à un professionnel de santé contestataire</b>	<b>73</b>
<b>Annexe 11 : Analyse du questionnaire Sphinx</b>	<b>74</b>
<b>Annexe 12 : Tableau des propositions d'amélioration du RSI</b>	<b>77</b>

## **Annexe 1 : Légende de l'évaluation des propositions**

### ▼ Notation globale de la proposition :

-  Proposition inefficace
-  Proposition à faible valeur ajoutée
-  Proposition à valeur ajoutée modérée
-  Proposition particulièrement préconisée

### ▼ Intérêt :

-  Absence d'intérêt
-  Intérêt faible
-  Intérêt modéré
-  Intérêt élevé

### ▼ Risques liés à la proposition :

-  Risque important
-  Risque modéré
-  Risque faible
-  Absence de risque

### ▼ Faisabilité:

-  Proposition rencontrant des obstacles majeurs dans sa mise en œuvre
-  Proposition délicate à mettre en œuvre
-  Proposition relativement facile à mettre en œuvre
-  Proposition facile à mettre en œuvre

### ▼ Coût :

-  Coût important
-  Coût modéré
-  Coût faible
-  Absence de coût

### ▼ Délai de mise en œuvre :

-  Mise en œuvre à long terme (plus de 18 mois)
-  Mise en œuvre à moyen terme (entre 6 et 18 mois)
-  Mise en œuvre à court terme (moins de 6 mois)
-  Mise en œuvre immédiate

## **Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés dans la cadre de la recherche-action**

Au niveau institutionnel, ont été rencontrés par ordre alphabétique :

- ▼ Hervé Castre, Directeur de l'URSSAF Basse-Normandie ;
  - ▼ Thomas Fatome, Directeur de la Sécurité sociale ;
  - ▼ Olivier Filiol, Directeur du RSI Bretagne ;
  - ▼ Catherine Fraudeau, Directrice de la communication à la CNRSI ;
  - ▼ Vivane Le Fur, Directrice de cabinet et du pilotage stratégique de l'URSSAF de Bretagne ;
  - ▼ Dominique Libault, Directeur de l'EN3S ;
  - ▼ Christian Lochet, Directeur-adjoint du RSI de Bretagne ;
  - ▼ Karine Nouvel, Directrice des entreprises et partenariats associés à la CCMSA ;
  - ▼ Gérard Quévillon, Président de la CNRSI ;
  - ▼ Catherine Renson, Sous-Directeur du contentieux nord, RSI centre ;
  - ▼ Jean-Louis Rey, Directeur général de l'ACOSS ;
  - ▼ Stéphane Sellier, Directeur général de la CNRSI
  - ▼ Eric Velay, Directeur par intérim du RSI Rhône Alpes.
- 
- ▼ D'autre part, le concours de la sociologue Colette Bec, de Benjamin Ferras, IGAS, et de Guillaume Filhon, Chargé de projet à l'AISS ont enrichi notre analyse.
  - ▼ Enfin nous avons pu rencontrer sous réserve d'anonymat, Patrick P, artisan en région Rhône-Alpes, approché par les contestataires et sensible à leurs arguments.

### **Annexe 3 : Extrait de discours officiels**

Jacques Chirac, président de la République lors de la commémoration du cinquantième anniversaire de la Sécurité sociale le 04 octobre 1995 à la Sorbonne, défend que « *la Sécurité sociale est l'affaire de tous. Il n'y a pas d'un côté ceux qui paient et de l'autre ceux qui reçoivent. Tout assuré est à la fois cotisant et bénéficiaire. On paie pour soi et on paie pour les autres. On reçoit de tous. Proclamer son attachement à l'institution et la miner par son comportement, c'est tout à fait irresponsable. C'est vrai, plus la solidarité s'élargit, et plus l'individu se croit impuissant et finit par perdre sa vigilance. De-là à rejeter les mécanismes de solidarité au motif qu'ils déresponsabiliseraient les assurés sociaux, il n'y a qu'un pas que certains franchissent, parce qu'ils ne sont ni pauvres, ni malades, ni handicapés. Non, trop de solidarité ne tue pas la solidarité. C'est l'irresponsabilité qui la détruit. Il ne faut pas réduire les solidarités. Il faut organiser la responsabilité* ».

De même, Simone Veil, lors de son discours à l'occasion du soixantième anniversaire de la Sécurité sociale du 3 octobre 2005 à la Maison de la chimie, affirmait que « *le sens [de la Sécurité sociale] peut être perdu de plusieurs façons [...]. Par la contamination du repli individualiste qui menace nos sociétés [...], [mais aussi] par le rejet*».

Puis, le 25 juin 2015 devant le Conseil d'administration du RSI réaffirmait que "*certaines cherchent aujourd'hui à remettre en cause ce grand acquis de notre République, en exploitant les difficultés auxquelles peuvent être confrontés certains de nos concitoyens au quotidien, et notamment les artisans et commerçants. Ce mouvement de « désaffiliation » a tort : politiquement, car il s'en prend à des valeurs fondatrices du Pacte républicain ; moralement, car il pousse des travailleurs indépendants à des comportements qui ne peuvent que se retourner contre eux le jour où ils ont besoin d'une couverture sociale ; et, enfin, il diffuse en permanence des affirmations qui sont incontestablement fausses : non, l'Europe n'a pas supprimé l'obligation de cotiser à la sécurité sociale ; non, le RSI n'est pas une mutuelle qui n'aurait pas le droit d'imposer des cotisations, et ceux qui refusent de payer des cotisations s'exposent à des condamnations. J'insiste sur ce point, notamment à l'attention de la presse, qui peut avoir tendance à accorder à ces mouvements une tribune et une crédibilité qui sont tout simplement invraisemblables eu égard au caractère mensonger et irresponsable des affirmations de ce mouvement*".

#### **Annexe 4 : Analyse historique des mouvements de contestation**

La contestation du système de protection sociale est cyclique et a précédé l'institution de la Sécurité sociale.

Le mouvement de contestation est ancien et inhérent à la mise en place du système de protection sociale. En effet, les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 instituent pour les salariés une protection sociale assurant les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès, tandis que celle du 30 avril 1930 créait un régime spécial pour les agriculteurs. Ces avancées avaient donné lieu à de nombreuses oppositions de la part du patronat, des médecins ainsi que du monde paysan (mouvement Dorgères). Concernant les médecins, les raisons tenaient au mode de financement, à la défense de la médecine libérale ainsi qu'à la liberté de choix de bénéficiaire d'un tel système. Les agriculteurs eux rejetaient l'intervention de l'Etat, dans un dans le contexte d'une économie agraire encore majoritairement traditionnelle des points de vue des modes de productions et de génération des solidarités. L'institution de la Sécurité sociale en 1945 est mal acceptée par les indépendants, ce qui engendrera la création de régimes d'indépendant autonomes du régime général.

Dans un contexte de généralisation du salariat, consécutif à l'exode rural, et de déclin du petit commerce (émergence des supermarchés), différentes contestations voient le jour. Portés par des leaders qui intégreront le monde politique (Pierre Poujade, dans les années 50) ou qui fonderont leur mouvement (Gérard Nicoud fondant la Confédération intersyndicale de défense et d'union nationale des travailleurs indépendants – CIDUNATI) ces contestations ont trait à la fois au système fiscal, qu'ils jugent excessif voir confiscatoire, mais également contre le système de protection sociale institué qu'ils trouvent à la fois insuffisant et privatif de liberté. Le rôle de la puissance publique est dans tous les cas contesté. La contestation a pu être violente (ex : la perception de La Tour-du-Pin est dévalisée en 1969 ; séquestration d'officiers de police).

## Annexe 5 : Note juridique

### ▼ L'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale

Les articles L111-1 et L111-2-2 du Code de la Sécurité sociale pose l'obligation de s'affilier à un régime de la Sécurité sociale pour les personnes travaillant en France.

#### Article L111-1 du Code de la Sécurité sociale :

L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale.

Elle garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité, de paternité et les charges de famille.

Elle assure, pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

**Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés et le rattachement de leurs ayants droit à un (ou plusieurs) régime(s) obligatoire(s).**

Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales dans le cadre des dispositions fixées par le présent code.

#### Article L111-2-2 du Code de la Sécurité sociale :

Sous réserve des traités et accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés, **sont affiliées à un régime obligatoire de sécurité sociale** dans le cadre du présent code, quel que soit leur âge, leur sexe, leur nationalité ou leur lieu de résidence, **toutes les personnes exerçant sur le territoire français**, à titre temporaire ou permanent, à temps plein ou à temps partiel :

- **une activité pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs**, ayant ou non un établissement en France, et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat (*cf article L311-2 du Code de la Sécurité sociale pour l'affiliation obligatoire des salariés*) ;
- **une activité professionnelle non salariée** (*cf article L615-1 du Code de la Sécurité sociale pour l'affiliation obligatoire des non salariés des professions non agricoles*).

En outre, il revient à chaque législation nationale de déterminer le droit ou l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale et les conditions qui donnent droit à des prestations, sous réserve de respecter les dispositions du droit européen, et notamment le principe de non-discrimination, de même que la réglementation sur la coordination des législations nationales de sécurité sociale.

#### CJCE, 1984, Duphar :

Il faut reconnaître que **le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des États membres pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale** et pour prendre, en particulier, des dispositions destinées à régler la consommation de produits pharmaceutiques dans l'intérêt de l'équilibre financier de leurs régimes d'assurance de soins de santé.

## ▼ Compatibilité du monopole de la Sécurité sociale et du droit européen

Le mouvement des désaffiliés conteste le monopole de la Sécurité sociale sur le fondement du **droit de l'Union européenne**. Aussi, la contestation ne concerne pas l'obligation de s'affilier mais porte sur la possibilité de pouvoir choisir son opérateur assurantiel. Ils se fondent en particulier sur **le principe de la libre concurrence des activités économiques** qui a été conçu comme le moyen de permettre la réalisation d'un marché unique. Or, il semble évident qu'une situation de monopole est par nature contraire à la possibilité d'une libre concurrence. La question est donc de rechercher si les activités de la Sécurité sociale sont considérées comme des activités économiques, auquel cas le monopole de la Sécurité sociale serait contraire au droit européen.

Tout d'abord, il convient de mentionner que la libre concurrence ne s'applique qu'aux activités économiques. La Cour de justice de l'Union a une interprétation très large de la notion d'entreprise et estime qu'elle « comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement » (CJCE, 1991, *Höfner et Elser*). Une telle formulation pouvait présager l'application du droit de la concurrence aux organismes de la Sécurité sociale dans la mesure où l'activité économique peut être perçue comme l'activité qui est pris en charge par un opérateur économique dans un marché (raisonnement par l'absurde, ce qui complique son identification).

La Cour de justice a réglé la question dans un arrêt du 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, dans lequel elle affirme que **les organismes chargés de la gestion de régimes légaux et obligatoires de sécurité sociale ne sont pas des entreprises et, de ce fait, ne sont pas soumis au droit de la concurrence**.

Les moyens des demandeurs s'articulaient autour de la contestation du monopole conférés à la Sécurité sociale par le législateur, les caisses devant être selon eux analysées en opérateurs économiques jouissant et abusant d'une position dominante.

CJCE, 1993, *Poucet et Pistre* :

16 C'est à la lumière de ce qui précède que doit être appréciée la question de savoir si la notion d'entreprise, au sens des articles 85 et 86 du traité, vise des organismes chargés de la gestion de régimes de sécurité sociale, tels que ceux mentionnés par la juridiction nationale.

17 À cet égard, il convient de rappeler qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 23 avril 1991, *Hoefner et Elser*), que, dans le contexte du droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement.

18 Or, les caisses de maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale remplissent **une fonction de caractère exclusivement social**. Cette activité est, en effet, **fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif**. Les prestations versées sont des prestations légales et indépendantes du montant des cotisations.

19 Il s'ensuit que cette activité n'est **pas une activité économique** et que, dès lors, les organismes qui en sont chargés **ne constituent pas des entreprises** au sens des articles 85 et 86 du traité.

Il en ressort clairement que les organismes de Sécurité sociale poursuivant un objectif social reposant sur le principe de solidarité nationale, placés sous contrôle de l'État et dépourvus de tout but lucratif (4 conditions) ne se voient pas appliquer le droit européen de la concurrence. Le caractère obligatoire et monopolistique de la Sécurité sociale française est donc conforté sans ambivalence. La notion de régime de sécurité sociale est de plus entendue largement.

La CJUE a par la suite constamment appliqué cette position de principe (arrêts *Kohll*, *Smits et Peerbooms*, *Watts*, ...) reconnaissant que **les Etats ont compétence pour aménager leur système de sécurité sociale.**

Les juridictions françaises appliquent la même solution.

Conseil d'Etat, section, 21 octobre 1998, *Syndicat SOS Action santé* :

Les organismes gérant un régime de sécurité sociale, fondé sur le principe de solidarité nationale dans le cadre d'une **affiliation obligatoire** des intéressés et de leurs ayants droits énoncée à l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale, n'exercent pas une activité économique ; que, par conséquent, quelle que soit leur forme juridique, ces organismes ne constituent pas des entreprises au sens de l'article 86 du traité instituant la Communauté européenne, comme d'ailleurs de son article 85.

Cour de cassation, Chambre civile 2, du 25 avril 2007, *Vallier c/ URSSAF de l'Oise* :

Mais attendu, qu'après avoir justement énoncé que le régime de sécurité social des travailleurs non-salariés des professions non agricoles constituait un **régime légal obligatoire** de sécurité sociale **fondé sur un principe de solidarité et fonctionnant sur la répartition et non la capitalisation**, les juges du fond qui ont retenu que, quelle que soit leur forme juridique, les caisses en assurant la gestion ne constituaient pas des entreprises au sens du traité instituant la communauté européenne, en ont exactement déduit que l'activité de ces organismes n'entrait pas dans le champ d'application des directives concernant la concurrence en matière d'assurance.

Par ailleurs, les juridictions nationales avaient aussi écarté l'application du droit interne de la concurrence aux organismes de Sécurité sociale.

Cour de cassation, Chambre criminelle, 17 mars 1992, *Tramier ; Dellong*[deux arrêts]

« ... la caisse nationale [CANCAVA] chargée, en application des titres II et III du livre VI du code de la sécurité sociale, de la gestion du régime légal de l'assurance vieillesse des artisans, selon les principes de répartition et de solidarité nationale énoncés aux articles L. 111-1 et L. 111-4 dudit code, n'exerce aucune activité commerciale, économique ou spéculative, et **n'entre pas, dès lors, dans la catégorie des entreprises assujetties aux prescriptions des articles 85 et 86 du Traité de la CEE protégeant la liberté de la concurrence à l'intérieur du Marché commun...** ».

On constate bien que les motifs de cet arrêt de cassation concordent presque parfaitement avec ceux retenus par la CJCE pour fonder sa propre décision.

Cour de cassation, Chambre commerciale, 6 avril 1993 :

Mais attendu que c'est à bon droit que le Tribunal a décidé que la notion d'entreprise, au sens des articles 85 et 86 du Traité instituant la Communauté économique européenne et de **l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur les prix et la libre concurrence**, ne vise pas les organismes chargés de la gestion de régimes de sécurité sociale.

Toutefois, il est intéressant de remarquer qu'en la matière **la jurisprudence a évolué.** Effectivement, en 1992, la Cour de cassation jugeait également que les règles de la concurrence n'étaient pas applicables pour les régimes d'assurance complémentaires et facultatifs.

Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 25 novembre 1992 :

Qu'en effet, un organisme gérant un régime légal d'assurance vieillesse - ce régime **fût-il complémentaire et facultatif**- selon les principes de répartition et de solidarité nationale énoncés aux articles L. 111-1 à L. 111-4 du Code de la sécurité sociale, n'exerce aucune activité commerciale, économique ou spéculative ; que, dès lors, ne constituant pas une entreprise au sens, tant des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 que des articles 85 et 86 du Traité instituant la Communauté économique européenne, il échappe aux règles de concurrence formulées par ces textes.

Cette évolution jurisprudentielle a été initiée par la Cour de justice qui a considéré que la Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole, chargée par le législateur français de la gestion **d'un régime complémentaire facultatif** d'assurance vieillesse des exploitants agricoles fonctionnant selon le principe de la capitalisation, exerçait une **activité économique** en dépit du caractère non lucratif du statut de cet organisme et était donc **une entreprise soumise aux règles de la concurrence, à l'inverse des régimes obligatoires de sécurité sociale.**

CJCE, 16 novembre 1995, Fédération française des sociétés d'assurance et autres c/ Ministère de l'Agriculture et de la Pêche :

« Qu'un organisme à but non lucratif, gérant un régime d'assurance vieillesse **destiné à compléter un régime de base obligatoire, institué par la loi à titre facultatif** et fonctionnant, dans le respect de règles définies par le pouvoir réglementaire, notamment en ce qui concerne les conditions d'adhésion, les cotisations et les prestations, selon le principe de la capitalisation, **est une entreprise au sens des articles 85 et suivants du traité** ».

Le Conseil d'Etat a alors appliqué la même solution au litige en question et annulé les dispositions litigieuses faussant la concurrence (Conseil d'Etat, Section, 8 novembre 1996, FFSA) :

« Considérant qu'en l'espèce, constitue un abus au sens de l'article 86 le fait de réserver à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles l'exclusivité de la gestion du régime complémentaire de retraite bénéficiant seul en vertu du III de l'article 42 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 de la déductibilité du revenu professionnel imposable des cotisations versées, conduisant ainsi à fausser la concurrence ».

Peu après, la loi du 18 novembre 1997 a ouvert la gestion du régime facultatif de retraite complémentaire des exploitants agricoles à la concurrence.

Tout l'enjeu est donc de déterminer quelles sont les activités qui relèvent des régimes obligatoires de sécurité sociale et celles qui peuvent être assimilées à des activités de régimes complémentaires. La Cour de justice a eu ainsi à se prononcer sur un certain nombre de cas :

- CJCE, 16 mars 2004, AOK Bundesverband : non application des règles de la concurrence à l'activité de nature non économique des Fédérations des caisses allemandes d'assurance maladie : « N'est pas contraire aux règles du droit communautaire de la concurrence le fait pour des caisses de sécurité sociale de fixer par accord entre elles la part du coût des médicaments pris en charge et, de fait, d'imposer le prix de vente aux patients de ces médicaments ».
- CJCE, 5 mars 2009, KattnerStahlbauGmbH : obligation d'affiliation à un régime allemand d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles : « Pour autant, la conformité de monopoles n'affranchit pas le

respect des règles du Traité sur la libre prestation des services. Il a ainsi été jugé que les articles 49 CE et 50 CE ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit que les entreprises d'une branche d'activité et d'un territoire déterminés ont l'obligation de s'affilier à un organisme tel que la caisse professionnelle en cause au principal, pour autant que ce régime **n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à assurer l'équilibre financier d'une branche de la sécurité sociale**, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier » (test de proportionnalité). Toutefois l'arrêt énonce que l'obligation d'affiliation à un régime légal « vise à assurer l'équilibre financier de l'une des branches de la sécurité sociale » et « une telle obligation, en ce qu'elle assure le regroupement de toute les entreprises relevant du régime concerné au sein de communauté de risques, permet à celui-ci, qui poursuit un objectif social, d'opérer selon un système mettant en œuvre le principe de solidarité caractérisé, notamment, par le financement au moyen de cotisations dont le montant n'est pas strictement proportionnel aux risques assurés et par le service de prestations dont la valeur n'est pas strictement proportionnelle aux cotisations. »

- CJUE, 3 mars 2011, AG2R : La Cour de justice a posé les conditions de validité des clauses de désignation : « L'article 101 du TFUE lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 3, du TUE ne s'oppose pas à la décision des pouvoirs publics de rendre obligatoire, à la demande des organisations représentatives des employeurs et des salariés d'un secteur d'activité déterminé, un accord issu de négociations collectives qui prévoit l'affiliation obligatoire à un **régime de remboursement complémentaire** de frais de soins de santé pour l'ensemble des entreprises du secteur concerné, sans possibilité de dispense ». La solution est retenue sous conditions (degré élevé de solidarité du régime, transparence dans la désignation...).

#### ▼ **L'ineffectivité des directives de 1992 relatives aux assurances à la Sécurité sociale**

De plus, de manière plus précise, les désaffiliés estiment que, le Traité de Maastricht et les directives 92/49/CEE et 92/96/CEE suppriment le monopole des assurances sociales obligatoires à un régime dans tous les Etats membre et offrent conséquemment la possibilité de recourir à des assurances privées.

Assurément, les directives de 1992 mettent en place un marché unique de l'assurance. **Cependant**, l'application de ces dispositions est **explicitement écartée** en ce qui concerne la législation de la **Sécurité sociale** :

- Pour la directive 92/49/CEE, l'article 2.2 renvoie à l'article 2.1.d) de la directive 73/239/CEE du 23 juillet 1973 mentionnant clairement que les dispositions ne concerne pas les régimes légaux de sécurité sociale

Article 2.2 de la directive 92/49/CEE :

« La présente directive ne s'applique ni aux assurances et opérations ni aux entreprises et institutions auxquelles la directive 73 / 239 /CEE ne s'applique pas, ni aux organismes cités à l'article 4 de celle-ci ».

Article 2 de la directive 73/239/CEE :

« La présente directive ne concerne pas:

1. les assurances suivantes :

d) les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale ».

- Concernant la directive 92/96/CEE, elle a été substituée par directive 2002/83/CE du 5 novembre 2002 posant la même exclusion en son article 3. 4)

Article 3.4) de la directive 2002/83/CE :

« La présente directive ne concerne pas :

4) les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale sous réserve de l'application de l'article 2, point 3 » (« les opérations dépendant de la durée de la vie humaine, définies ou prévues par la législation des assurances sociales, lorsqu'elles sont pratiquées ou gérées en conformité avec la législation d'un État membre par des entreprises d'assurance et à leur propre risque »).

Par conséquent, **l'exclusion des régimes légaux de sécurité sociale des dispositions des directives de 1992** conduit à ne pas leur appliquer le principe de libre concurrence. Le statut monopolistique des régimes de sécurité sociale est donc conforme au droit européen contrairement à ce que prétendent les désaffiliés. Cela est clairement exprimé dans l'arrêt de la Cour de justice, *Garcia*, de 1996.

CJCE, 26 mars 1996, *José Garcia e.a. c/ Mutuelle de prévoyance sociale d'Aquitaine e.a.* :

« 12 il y a lieu de relever, d'une part, que la suppression des monopoles visée au premier considérant ne concerne que **ceux dont les activités sont couvertes par la directive 92/49 et qui constituent des entreprises au sens des articles 85, 86 et 90 du traité CE**

16 l'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/49 doit être interprété en ce **sens que des régimes de sécurité sociale**, tels que ceux en cause dans les affaires au principal, **sont exclus du champ d'application de la directive 92/49** ».

Toutefois, les contestataires estiment que l'expression « régime légal de sécurité sociale » ne correspond pas à l'ensemble de la Sécurité sociale. Selon eux, en droit européen, un régime de sécurité sociale est légal lorsqu'il concerne toute la population. Ils en déduisent alors que le seul régime légal (universel) de sécurité sociale en France serait la branche des allocations familiale dans la mesure où elle concerne l'ensemble de la population et qu'à l'inverse toutes les autres branches ne sont pas des régimes légaux mais des régimes professionnels (puisque fonction du métier exercé). Ainsi, **les assurances obligatoires maladie et retraite entreraient dans le champ d'application des directives puisqu'elles correspondraient à des régimes professionnels au sens du droit européen.**

Il est de cette manière aisé de comprendre que toute la question revient à se demander ce que recouvre la notion de « régime légal de sécurité sociale ». Pour définir un régime légal de sécurité sociale comme un régime concernant l'ensemble de la population, et le distinguer d'un régime professionnel, les contestataires s'appuient sur l'arrêt *Podesta* rendu par la Cour de justice le 25 mai 2000.

CJCE, 2000, *Podesta* :

« 31 Il convient de rappeler que, selon l'article 2, paragraphe 1, de la directive 86/378, tel que modifié par la directive 96/97, sont considérés comme des régimes professionnels de sécurité sociale les régimes non régis par la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (JO 1979, L 6, p. 24), qui ont pour objet

de fournir aux travailleurs, salariés ou indépendants, groupés dans le cadre d'une entreprise ou d'un groupement d'entreprises, d'une branche économique ou d'un secteur professionnel ou interprofessionnel, des prestations destinées à compléter les prestations des régimes légaux de sécurité sociale ou à s'y substituer, que l'affiliation à ces régimes soit obligatoire ou facultative

32 Tout d'abord, il ressort du libellé même de cette disposition qu'un régime professionnel de sécurité sociale peut être caractérisé par l'affiliation obligatoire.

33 Ensuite, il ressort du dossier au principal que, en l'espèce, il ne s'agit pas de régimes de sécurité sociale destinés à l'ensemble de la population ou des travailleurs. En effet, dans le cas de l'AGIRC, ne sont visés que les cadres des entreprises affiliées à un régime lui-même inclus dans cette fédération, tandis que l'Arrco regroupe des régimes auxquels sont uniquement affiliés des salariés ».

Par une interprétation *a contrario* de la définition faite des régimes professionnels, les désaffiliés considèrent qu'un régime légal serait donc un régime destiné à l'ensemble de la population ou des travailleurs, ce qui est erroné pour la quasi-totalité de la doctrine. En outre, il est intéressant de relever que la CJCE a elle-même posé une limite à la conception extensive des régimes professionnels de Sécurité sociale au sens de l'égalité entre les sexes dans l'arrêt **Griesmar** (CJCE, 29 novembre 2001, point 27).

D'ailleurs, à ce sujet, en réponse à une question écrite de 2013, la Ministre des affaires sociales et de la santé expose que :

« L'arrêt *Podesta* ne portait pas sur les directives « assurances » mais sur l'application ou non de l'égalité de traitement entre les sexes à un régime français de retraite complémentaire obligatoire en répartition. La mise en libre concurrence de l'assurance maladie ne concerne donc que l'assurance complémentaire et facultative ».

Enfin, **les contestations contre le monopole de la Sécurité sociale** (voir le rapport de l'ACOSS de 2013 sur la sécurisation juridique) **se multiplient depuis** un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne en 2013, **BKK**. D'après les désaffiliés, cet arrêt exprimerait la reconnaissance par la Cour de justice de l'application du droit de la concurrence aux organismes de la Sécurité sociale, en leur reconnaissant la qualité d'entreprise. Or, en réalité, si la Cour de justice considère bien que rentre dans le champ d'application de la directive n° 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, un organisme de la sécurité sociale allemande, cette application ne vaut que pour le domaine de cette directive.

Par conséquent, **cet arrêt vise seulement le droit de la consommation et non le droit de la concurrence**. Il ne saurait donc être transposé à d'autres textes européens, et notamment aux directives de 1992 sur la libre concurrence en matière d'assurance. **L'arrêt BKK ne peut dès lors constituer un fondement juridique à la contestation du caractère monopolistique de la Sécurité sociale au regard du droit européen.**

« Dans cet arrêt, la Cour estime que si un organisme de droit public en charge d'une mission d'intérêt général mène à titre subsidiaire des opérations commerciales, ce qui était le cas de l'organisme allemand en cause dans l'affaire, il doit respecter les dispositions de la directive 2005/29/CE pour ce type d'opérations ».

Le fait que dans l'affaire jugée le 3 octobre 2013, les caisses de maladie du régime légal d'assurance sociale soient assimilées à des entreprises ou des professionnels n'a pas d'incidence sur la légalité du monopole de la sécurité sociale en France, dans la mesure où il s'agit d'une solution circonscrite à l'application de la directive 2005/29. L'avocat général Y. Bot rappela au contraire dans ses conclusions que s'agissant du droit de la concurrence, la

Cour a exclu de la notion d'entreprise les entités qui exercent des activités poursuivant un but exclusivement social, telles que celles qu'exercent les caisses allemandes d'assurance maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale (cf CJCE, 16 mars 2004, *AOK Bundesverband*).

CJUE, 3 octobre 2013, *BKK Mobil OilKörerschaft des öffentlichen Rechts* :

« 25 Aux fins de décider si un organisme national, tel que BKK, qui revêt un statut de droit public et est chargé de la gestion d'un régime légal d'assurance maladie, doit être considéré comme une «entreprise» au sens de la directive sur les pratiques commerciales déloyales et s'il est, en cette qualité, soumis aux prescriptions édictées par cette dernière dans le cas où, comme en l'occurrence, il fournit des informations trompeuses à ses affiliés, il importe de rappeler d'emblée que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union, qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause.

31 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que, pour les besoins de l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, les deux termes d'«entreprise» et de «professionnel» revêtent une signification et une portée juridique identiques. Au demeurant, c'est ce dernier terme qui est utilisé le plus fréquemment dans les dispositions de cette directive.

37 Or, dans une situation telle que celle en cause au principal, les affiliés de BKK, qui doivent à l'évidence être considérés comme des consommateurs au sens de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, risquent d'être induits en erreur par les informations trompeuses diffusées par cet organisme en les empêchant de faire un choix en connaissance de cause (voir considérant 14 de cette directive) et en les amenant ainsi à prendre une décision qu'ils n'auraient pas prise en l'absence de telles informations, ainsi que le prévoit l'article 6, paragraphe 1, de la même directive. Dans ce contexte, le caractère public ou privé de l'organisme en cause de même que la mission spécifique que ce dernier poursuit sont dépourvus de pertinence.

38 Compte tenu de ce qui précède, il convient de reconnaître à un organisme tel que BKK la qualité de «professionnel» au sens de ladite directive.

41 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que la directive sur les pratiques commerciales déloyales doit être interprétée en ce sens que relève de son champ d'application personnel un organisme de droit public en charge d'une mission d'intérêt général, telle que la gestion d'un régime légal d'assurance maladie ».

## ▼ Les revendications juridiques de la contestation du monopole de la Sécurité sociale

Pour le mouvement de contestation du monopole de la Sécurité sociale, plusieurs conséquences découleraient de l'application de la libre concurrence à la Sécurité sociale :

- la fin du monopole de la Sécurité sociale
- l'illégalité des sanctions encourues en cas de désaffiliation ou d'incitation à la désaffiliation (en raison de l'application de la primauté du droit européen sur les normes législatives et réglementaires françaises)
- les responsables des organismes de la Sécurité sociale agissant dans l'exercice de leurs fonctions et prenant des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi encourent des sanctions pénales en vertu des articles L 432-1 et 432-2 du Code pénal.

## ▼ La position des juridictions nationales

Quoi qu'il en soit, il est important de préciser que la jurisprudence, tant nationale qu'européenne, n'a jamais reconnu comme valable les arguments avancés par les désaffiliés. Ainsi, les **juridictions nationales, européennes, le gouvernement français et la Commission européenne affirment clairement et régulièrement que l'affiliation obligatoire à la Sécurité sociale n'est pas contraire au droit de la concurrence.**

Cour de cassation, Chambre civile 2, 25 avril 2013 :

« Mais attendu que les dispositions des directives du Conseil des communautés européennes des 18 juin 1992 et 10 novembre 1992 concernant l'assurance ne sont pas applicables aux régimes légaux de sécurité sociale fondés sur le principe de solidarité nationale dans le cadre d'une affiliation obligatoire des intéressés et de leurs ayants droit énoncée à l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale, ces régimes n'exerçant pas une activité économique ».

Réponse du Ministère des affaires sociales et de la santé publiée dans le JO Sénat du 12/12/2013 - page 3570 à la question écrite n° 09396 de M. Philippe Paul :

« L'assujettissement aux régimes de sécurité sociale des personnes exerçant une activité en France n'a pas été remis en cause par la Cour de justice de l'Union européenne. Les assurances comprises dans un régime légal et obligatoire de sécurité sociale sont expressément exclues du champ des directives CEE 92/49 et CEE 92/96 sur l'assurance ».

Communiqué de la Commission européenne du 27 octobre 2004 :

« A la suite d'informations erronées parues récemment dans la presse française, la Commission européenne tient à rappeler que, selon les dispositions en vigueur du Traité sur l'Union Européenne, les Etats membres conservent l'entière maîtrise de l'organisation de leur système de protection sociale; cela vaut en particulier pour toute l'étendue des dispositions légales et réglementaires concernant la Sécurité sociale (article 137 du traité CE) [...].

Les informations parues récemment dans la presse, selon lesquelles « Bruxelles aurait mis fin au monopole de la Sécurité sociale », sont donc erronées. Elles se rapportent à des dispositions de la législation européenne, à savoir les directives 92/96/CEE sur les assurances vie et 92/49/CEE sur les assurances non-vie, qui établissent les conditions dans lesquelles des assureurs privés peuvent offrir leurs services dans un autre Etat membre que celui où elles ont leur siège social. Ces directives ont mis en place un marché unique de l'assurance privée mais ne concernent pas les assurances comprises dans les régimes nationaux de Sécurité sociale ».

Enfin, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à connaître dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de la question de la conformité à la Constitution de la disposition législative relative à l'obligation d'affiliation à un régime de la Sécurité sociale. En effet, la Cour de cassation estime que « les dispositions critiquées ayant pour objet une mutualisation des risques dans le cadre d'un régime de sécurité sociale fondé sur le principe de solidarité nationale et répondant aux exigences de valeur constitutionnelle qui résultent du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, **il ne saurait être sérieusement soutenu** qu'elles portent atteinte à la liberté contractuelle, à la liberté d'entreprendre et à la liberté personnelle, telles qu'elles découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 » (Cour de cassation, Chambre civile 2, 22 octobre 2015).

### ▼ **Les sanctions liées à la contestation du monopole de la Sécurité sociale**

Ainsi, le Code de la Sécurité sociale prévoit des **sanctions à l'égard des personnes qui refuseraient de payer les cotisations dues au titre de l'affiliation à la Sécurité sociale.**

Tout d'abord, des **sanctions pénales** ont été posées durcies par la loi de financements de la Sécurité sociale pour 2015 du 22 décembre 2014.

Article L114-18 du Code de la Sécurité sociale :

« Toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, **incite** les assujettis à refuser de se conformer aux prescriptions de la législation de sécurité sociale, et notamment de s'affilier à un organisme de sécurité sociale ou de payer les cotisations et contributions dues, est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 € ou de l'une de ces deux peines seulement.

Toute personne **qui refuse délibérément de s'affilier ou qui persiste à ne pas engager les démarches en vue de son affiliation obligatoire** à un régime de sécurité sociale, en méconnaissance des prescriptions de la législation en matière de sécurité sociale, est punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 15 000 €, ou seulement de l'une de ces deux peines ».

Article L554-4 du Code de la Sécurité sociale (Prestations familiales) :

« Quiconque, par voies de fait, menaces ou manœuvres concertées, aura organisé ou tenté d'organiser le refus par les assujettis de se conformer aux prescriptions de la législation des prestations familiales et notamment de s'affilier à une caisse de sécurité sociale ou d'allocations familiales, ou de payer les cotisations dues sera puni d'un emprisonnement de deux ans, et d'une amende de 3 750 euros.

Sera passible d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 3 750 euros quiconque aura, par quelque moyen que ce soit, incité les assujettis à refuser de se conformer aux prescriptions de la législation des prestations familiales et notamment de s'affilier à une caisse de sécurité sociale ou d'allocations familiales, ou de payer les cotisations dues ».

Article L652-7 du Code de la Sécurité sociale (Régimes des travailleurs non-salariés) :

« Toute personne qui, par voie de fait, menaces ou manœuvres concertées, a organisé ou tenté d'organiser le refus par les assujettis de se conformer aux prescriptions de la législation du présent livre, et notamment de s'affilier à un organisme de sécurité sociale, ou de payer les cotisations dues est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros.

Toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, incite les assujettis à refuser de se conformer aux prescriptions de la législation du présent livre, et notamment de s'affilier à un organisme de sécurité sociale ou à ne pas payer les cotisations à un régime d'assurance obligatoire institué par le présent livre, est punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 7 500 euros.

NB : Dans le régime agricole, les sanctions sont plus sévères (article L725-14 du Code rural)

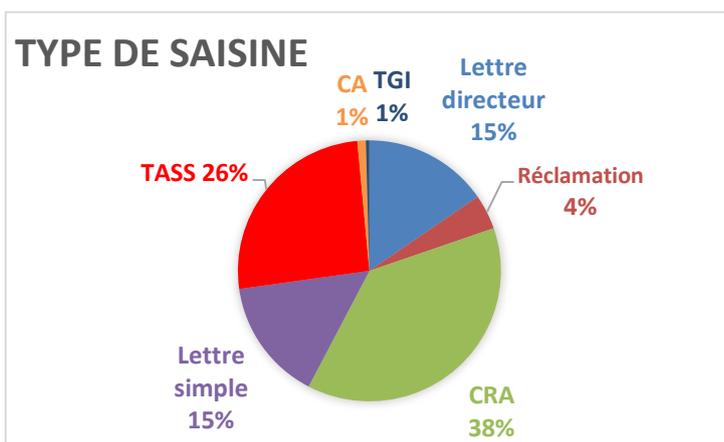
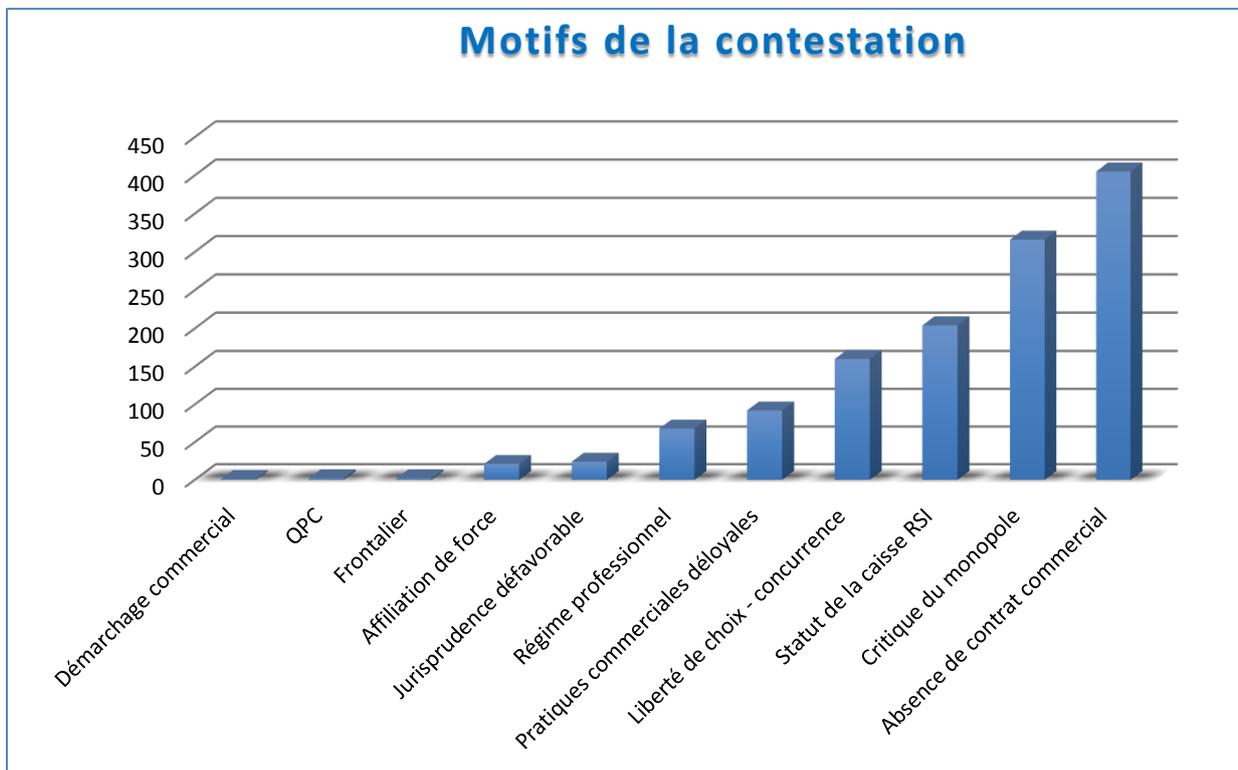
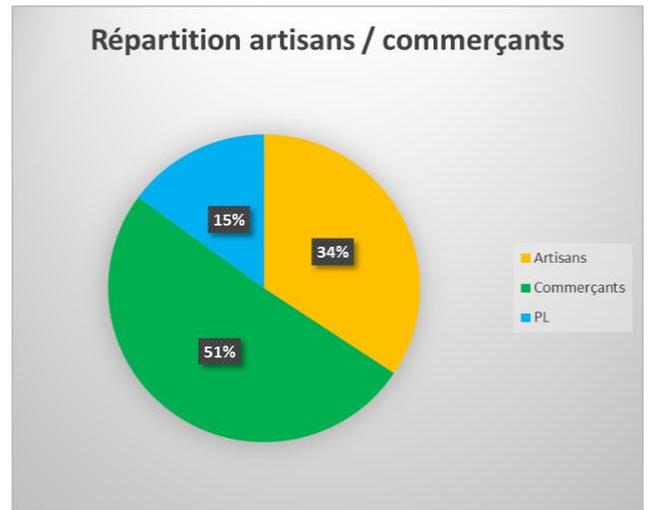
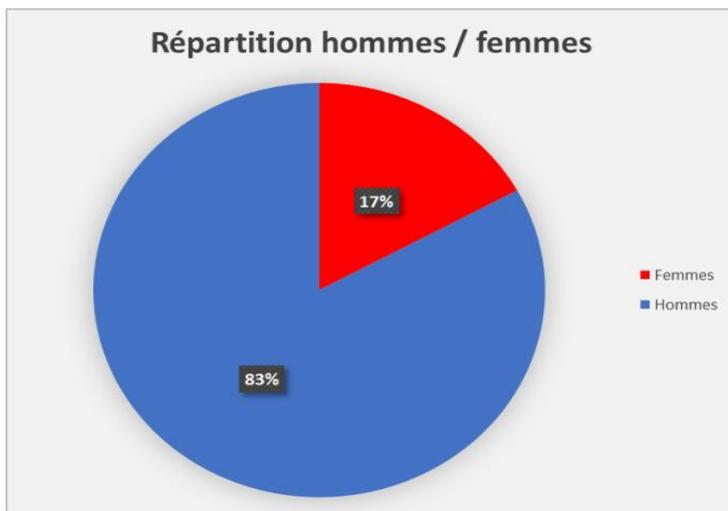
A titre de peine complémentaire, les personnes condamnées au titre de ces délits risquent une inéligibilité :

- pour une durée de six mois à cinq ans aux chambres de commerce, aux tribunaux de commerce, aux chambres d'agriculture et aux chambres de métiers, au conseil de prud'hommes (article L244-4 du Code de la Sécurité sociale) au régime général ;
- pour une durée de six ans aux chambres de commerce et d'industrie territoriales, aux chambres des métiers, et aux conseils d'administration des caisses d'assurance maladie et maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales.

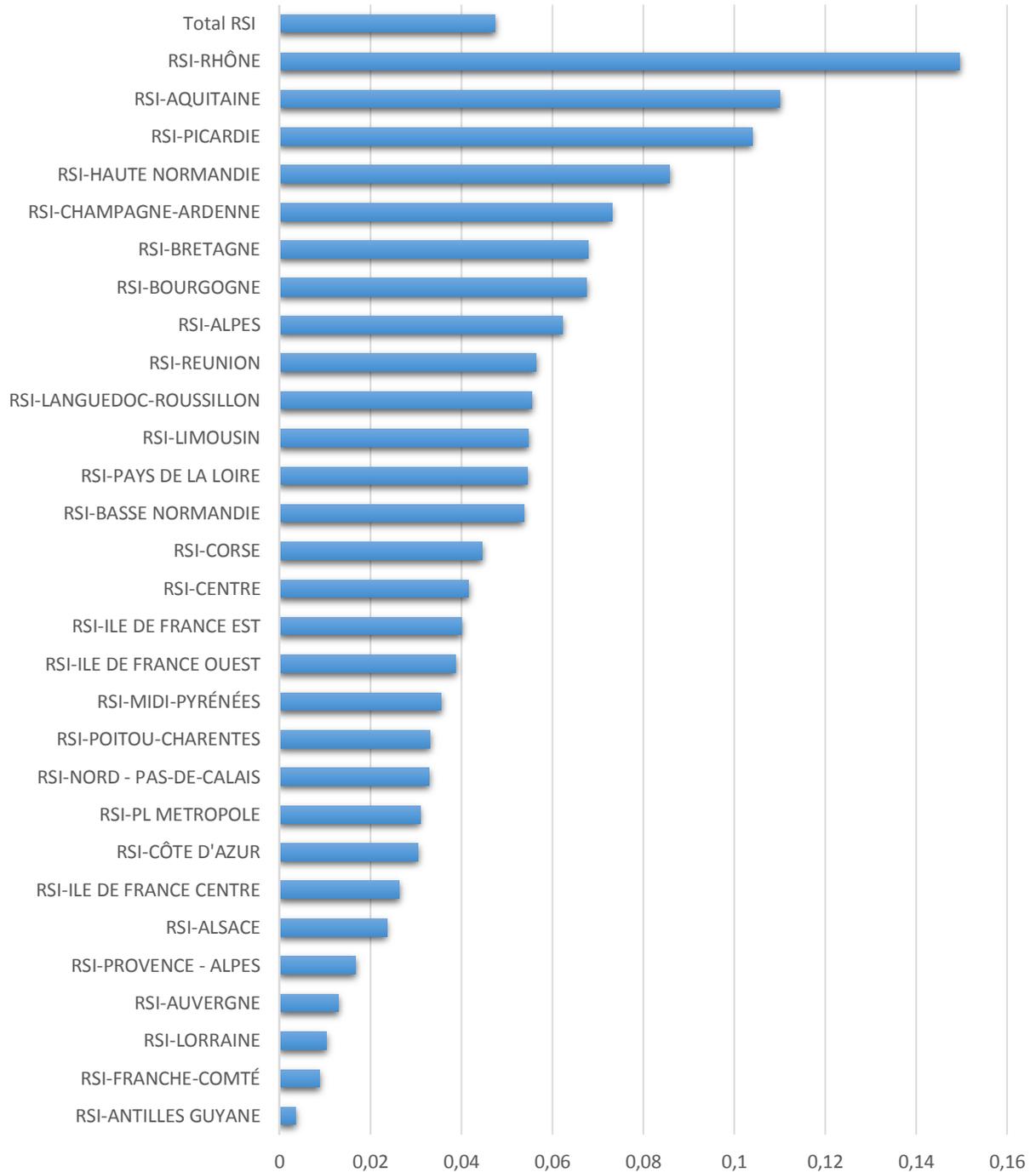
En outre, le non-paiement des cotisations dues entraîne des **sanctions civiles** et notamment l'**obligation de régulariser la dette** avec éventuellement des pénalités et/ou majorations de retard.

Aussi, en vertu de l'article L. 652-4 du Code de la Sécurité sociale, « est entachée d'une **nullité d'ordre public toute clause ou convention** conclue par toute personne légalement tenue de cotiser à un régime d'assurance obligatoire institué par le présent livre et garantissant les risques couverts à titre obligatoire par lesdits régimes, **lorsque cette personne n'est pas à jour des cotisations dues** à ce titre au moment de la conclusion ou du renouvellement du contrat ». Cet article prévoit également la condamnation solidaire des personnes ayant fait souscrire ces clauses au paiement des cotisations dues.

## Annexe 6 : Eléments statistiques sur les désaffiliés du RSI



## Pourcentage du nombre de désaffiliés sur le nombre de cotisants par RSI



## Annexe 7 : Stratégie de communication des contestataires

### ▼ Création de sites internet et de pages facebook



Le MLPS, mouvement pour la liberté de la protection sociale, présidé par C. Reichman, chirurgien-dentiste à la retraite est le plus ancien. Il vise à informer sur le droit à la liberté de la protection sociale et sur les moyens de l'exercer (voir lettres type pour se libérer en annexe 8) . Il a pour vocation de s'adresser à tous les actifs, qu'ils soient indépendants ou salariés. Il ne remet pas en cause l'obligation d'affiliation, mais le monopole de la Sécurité sociale, qu'il juge contraire aux directives européennes. Le mouvement revendique une défense professionnelle inhérente au versement d'une cotisation annuelle de 230 euros.



L'ADC, l'association de défense des citoyens (<http://www.association-de-defense-du-citoyen.fr>), lancée le 2 janvier 2015 par J-L. Lenglen, entend intervenir en soutien des intérêts de tous (l'étude du dossier, les échanges de courriers avec les adversaires et autres tribunaux, la rédaction des conclusions, et la présence à la barre des tribunaux pour les plaidoiries), en conflit avec l'administration française, quelle qu'elle soit. Il est particulièrement conseillé d'adhérer à ADC en complément du MLPS.



L'Avenir social Rhône-Alpes Auvergne (<http://avenir-social.eu>) est né en juillet 2014 suite à la venue de C.Reichman à Lyon le 1er février 2014. L'association vise à apporter aide et soutien à tout citoyen qui souhaite bénéficier d'une meilleure protection sociale, à diffuser des éléments de langage pour expliquer et convaincre. L'association entend être "régie par les valeurs de liberté, de responsabilité, et de solidarité".

A noter également l'activisme du corps médical, à travers le mouvement "Les médecins ne sont pas des pigeons".

Des pages Facebook dédiées sont créées, soit nationales soit locales, avec un accès public ou privé comme : <https://fr-fr.facebook.com/CommentQuitterLaSecuriteSociale>. Les titres des groupes Facebook sont évocateurs et percutants.

### ▼ Publication d'un livre, identifié comme une référence par les contestataires

Le livre de Laurent C. "Je quitte la sécu" explique comment cet entrepreneur dans le secteur informatique a quitté la Sécurité sociale pour s'affilier à un autre régime de Sécurité sociale européen.

### ▼ Organisation de réunions privées d'information régulières en métropole et dans les DOM et d'un congrès qui exigent le paiement d'une participation pour l'organisation

Lors de ces réunions, C.Reichman est systématiquement invité afin d'expliquer aux indépendants leur possibilité de quitter le RSI, en se fondant principalement sur la jurisprudence européenne, qui définit les régimes de sécurité sociale français comme des régimes professionnels et donc soumis à concurrence.



Le 24 octobre 2015, s'est tenu à Paris le 1er congrès des libérés. Cette après-midi de débats publics pour le libre choix de son assurance maladie et retraite avait pour thème "La France est-elle encore un pays de liberté?".

Par ailleurs, récemment a été mise en œuvre la hotline des libérés, portée par 45 volontaires, qui recense nominativement des relais dans les régions.



Des événements festifs sont également organisés tels que la Rentrée des libérés qui s'est tenue le 23 septembre 2015 à Lyon et des Afterwork des Libérés.

## Congrès des Libérés

24 octobre 2015  
Espace Charenton,  
323 bis rue de Charenton, 75012 PARIS, métro Porte de Charenton

### La France est-elle encore un pays de liberté ?

#### Programme

Présentation et animation : **Dr Claude Reichman**, président du MLPS

- **Professeur Jean-François Prévost**, professeur de droit européen : Pas de liberté sans respect du droit.
- **Eric Brunet**, éditorialiste à RMC, BFMTV et Valeurs actuelles : Les médias à l'épreuve de la liberté.
- **Charles Gave**, économiste, auteur de « C'est une révolte ? Non, sire, c'est une révolution » : La liberté économique, condition du progrès.
- **Dr Jean-Nicolas Boullenois** : Pas de liberté des citoyens sans liberté de la médecine.
- **Dr Bruno Gomez** : Les travailleurs frontaliers, une avant-garde française.
- **Laurent C**, chef d'entreprise : Comment j'ai quitté la Sécurité sociale.
- **Christian Person**, PDG d'UMALIS, et **Jean-Michel Le Bot**, chef d'entreprise : Les salariés vont pouvoir choisir la liberté.
- **Témoignages :**  
**Hakim R.** : J'ai occupé le ministère de la Santé pour faire valoir mon droit à l'information.  
**Arnaud** : J'ai prouvé la partialité du président du tribunal des affaires de sécurité sociale.

Chaque intervention sera suivie d'un débat avec la salle

### ▼ Un soutien médiatique

L'organisation construite par le monde de la désaffiliation en fait un fait social à part. Celui-ci est également soutenu par un intérêt médiatique radiophonique au moyen, notamment, des émissions de E. Brunet ("Carrément Brunet" sur RMC). Dans son émission du 16 avril 2015, E. Brunet indiquait que " l'Etat devrait laisser les Français libres de souscrire à l'organisme de sécurité sociale de leur choix".

## **Annexe 8 : Lettres-types de désaffiliation (pour les indépendants et les salariés)**

---

### **M. L. P. S.**

*Mouvement pour la Liberté de la Protection Sociale*  
165, rue de Rennes 75006 PARIS

Novembre 2015

#### **Formalités pour quitter la sécurité sociale**

Suite à l'arrêt du 3 octobre 2013 de la Cour européenne de Justice, du 18 juin 2015 de la Cour de cassation, et à l'avis du 10 septembre 2015 de la CADA, toute personne peut refuser de cotiser à une caisse de sécurité sociale à condition d'avoir préalablement contracté une assurance maladie ou retraite selon la caisse concernée.

Cette personne doit ensuite écrire à la caisse concernée la lettre recommandée AR suivante :

« Monsieur le Directeur,  
la caisse de sécurité sociale que vous dirigez est une mutuelle immatriculée au Secrétariat général du Conseil supérieur de la mutualité sous le numéro (*indiquer le numéro figurant dans les listes de caisses ci-dessous*).  
Régie par le code de la mutualité, la caisse de sécurité sociale que vous dirigez doit se conformer aux stipulations de l'article L114-1 aux termes duquel « toute personne qui souhaite être membre d'une mutuelle fait acte d'adhésion, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, et reçoit gratuitement copie des statuts et règlements de la mutuelle ».  
N'ayant jamais signé un tel contrat avec la caisse de sécurité sociale que vous dirigez, je suis libre de la quitter à tout moment.  
Je vous indique en conséquence que je cesse immédiatement de cotiser à la caisse de sécurité sociale que vous dirigez.  
Veuillez agréer ... »

Si cette caisse de sécurité sociale continue à vous adresser des appels de cotisations sans vous avoir préalablement demandé de faire acte d'adhésion par la signature d'un contrat tel que prévu à l'article L114-1 du code de la mutualité, vous pouvez porter plainte auprès du procureur de la République du Tribunal de grande instance de votre département dans les termes suivants :

« Monsieur le Procureur de la République,  
la caisse de sécurité sociale dénommée (*nom et adresse de la caisse*) tente de me contraindre à y cotiser alors qu'elle est une mutuelle immatriculée au Secrétariat général du Conseil supérieur de la mutualité sous le numéro (*indiquer le numéro figurant dans les listes de caisses ci-dessous*).

Régie par le code de la mutualité, cette caisse de sécurité sociale doit se conformer aux stipulations de l'article L114-1 aux termes duquel « toute personne qui souhaite être membre d'une mutuelle fait acte d'adhésion, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, et reçoit gratuitement copie des statuts et règlements de la mutuelle ». N'ayant jamais signé un tel contrat avec cette caisse de sécurité sociale, je suis libre de ne pas y cotiser.

J'ai informé le directeur de cette caisse par lettre recommandée AR de ma décision de ne pas y cotiser (ci-joint : copie de ma lettre).

En dépit de ma décision clairement exprimée, cette caisse continue de tenter de m'y faire cotiser en m'adressant des demandes de paiement (ci-joint : le document) qui n'ont pas été précédées par une proposition de contrat émanant de cette caisse.

Je porte plainte contre la caisse dénommée (*nom et adresse de la caisse*), prise en la personne de son directeur, pour tentative d'extorsion de fonds.

Veuillez agréer, Monsieur le Procureur de la République, ... »

Si le procureur de la République refuse de donner suite à votre plainte, ou si au terme d'un délai de trois mois il ne s'est pas prononcé, vous pouvez porter plainte en termes identiques, avec constitution de partie civile, auprès du Doyen des juges d'instruction du Tribunal de grande instance de votre département.

MLPS

---

## **M. L. P. S.**

*Mouvement pour la Liberté de la Protection Sociale*  
165, rue de Rennes 75006 PARIS

Novembre 2015

### **Formalités pour quitter la sécurité sociale (Salariés)**

Suite à l'arrêt du 3 octobre 2013 de la Cour européenne de Justice, à celui du 18 juin 2015 de la Cour de cassation, et à l'avis du 10 septembre 2015 de la CADA, tout salarié peut refuser de cotiser à l'assurance maladie de la Sécurité sociale à condition d'avoir préalablement contracté une assurance maladie auprès d'une société d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle, française ou européenne.

Après avoir contracté une assurance maladie, le salarié doit adresser une lettre recommandée avec avis de réception :

- à la Caisse primaire d'assurance maladie dont il dépend ;
- à l'URSSAF de son département ;
- à son employeur.

### **Lettre à la Caisse primaire d'assurance maladie**

« Monsieur le Directeur,

la caisse primaire d'assurance maladie que vous dirigez est une mutuelle immatriculée au Secrétariat général du Conseil supérieur de la mutualité sous le numéro (*indiquer le numéro figurant dans la liste des caisses primaires d'assurance maladie*).

Régie par le code de la mutualité, la caisse primaire d'assurance maladie que vous dirigez doit se conformer aux stipulations de l'article L114-1 aux termes duquel « toute personne qui souhaite être membre d'une mutuelle fait acte d'adhésion, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, et reçoit gratuitement copie des statuts et règlements de la mutuelle ».

N'ayant jamais signé un tel contrat avec la caisse primaire d'assurance maladie que vous dirigez, je suis libre de la quitter à tout moment.

Je vous indique en conséquence que je cesse immédiatement de cotiser à la caisse primaire d'assurance maladie que vous dirigez.

Veillez agréer ... »

### **Lettre à l'URSSAF**

« Monsieur le Directeur,

Veillez trouver ci-joint copie de ma lettre à la Caisse primaire d'assurance maladie de (*nom et adresse*).

Ayant décidé de ne plus cotiser à cette caisse primaire d'assurance maladie, je vous demande de ne plus appeler pour le compte de cette caisse primaire d'assurance maladie de cotisations d'assurance maladie, de CSG et de CRDS auprès de mon employeur (*Coordonnées de l'employeur*).

Veillez agréer ... »

### **Lettre à l'employeur**

« Monsieur le Directeur,

Suite à l'arrêt du 3 octobre 2013 de la Cour européenne de Justice, à celui du 18 juin 2015 de la Cour de cassation, et à l'avis du 10 septembre 2015 de la CADA, tout salarié peut refuser de cotiser à l'assurance maladie de la Sécurité sociale à condition d'avoir préalablement contracté une assurance maladie auprès d'une société d'assurance, une institution de prévoyance ou une mutuelle, française ou européenne.

Ayant contracté une assurance maladie, j'ai adressé à la Caisse primaire d'assurance maladie et à l'URSSAF les lettres recommandées dont vous trouverez ci-joint copie.

Vous devez en conséquence cesser de prélever sur mon bulletin de salaire la part salariale de la cotisation maladie, ainsi que la CSG et la CRDS, et ajouter à mon salaire brut la part patronale de la cotisation maladie.

Veillez agréer ... »

Si l'URSSAF continue d'appeler auprès de votre employeur les cotisations maladie, la CSG et la CRDS, vous pourrez porter auprès du procureur de la République du Tribunal de grande instance de votre département dans les termes suivants :

## **Annexe 9 : Modèle de courrier réponse du RSI aux contestataires**

### **Lettre n°1 : Critique du monopole de Sécurité sociale et de la légalité du RSI.**

RSI [REGION]

M. Mme.[NOM PRENOM]  
[ADRESSE]  
[CODE POSTAL. VILLE]

[N° Sécurité sociale].

A \*\*\*, le \*\*\*

Madame, Monsieur,

Par courrier en date du ....., vous avez souhaité cesser d'adhérer et de cotiser au Régime Social des Indépendants (RSI), au motif que ce régime ne serait pas un régime légal de sécurité sociale.

En s'appuyant sur le Préambule de la Constitution de 1946, la France a fait le choix d'un principe constitutionnel de solidarité nationale. L'article L111-1 du Code de la Sécurité Sociale implique l'obligation, pour toute personne travaillant en France, d'être rattachée à un régime de protection sociale obligatoire. Chaque personne doit être affiliée au régime de sécurité sociale dont relève son activité. Ayant une activité de travailleur indépendant, vous êtes affilié à ce titre au RSI.

Comme tous les travailleurs indépendants, vous relevez de par la loi, du RSI, régime légal de sécurité sociale, régi par le Code de la Sécurité Sociale. Vous y êtes rattaché et vous y cotisez au titre de l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, retraite, allocations familiales, contributions à la formation professionnelle, CSG et CRDS.

De ce fait, en votre qualité de travailleur indépendant, votre affiliation en tant que tel au RSI est obligatoire et ne relève pas de votre décision personnelle.

Compte tenu de votre lieu de résidence, établi dans le département de....., vous relevez de la caisse RSI.....

Nous vous demandons de bien vouloir régulariser votre situation dans les plus brefs délais.

En cas de refus, vous vous exposez à une sanction pénale correspondant à une contravention de 3<sup>e</sup> classe et en cas de récidive, à une contravention de 5<sup>e</sup> classe (articles R244-4 et R244-5 du Code de la sécurité sociale).

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

[Signature].

**Annexe 10: Courrier d'une CPAM à un professionnel de santé contestataire**



Département Partenariat et Accompagnement des  
Professionnels de Santé

Affaire suivie par : [REDACTED]  
Téléphone : [REDACTED]

DOCTEUR [REDACTED]

Date : 6 août 2015

Objet : Obligation d'affiliation

Docteur,

J'apprends que vous mettriez dans votre cabinet médical, à la disposition de vos patients, des flyers intitulés « ma liberté d'assurance maladie/comment quitter la Sécurité Sociale ».

Je me permets de vous signaler que la diffusion d'un tel message est passible de sanction pénale dans la mesure où il n'a qu'un seul objectif, celui de remettre en cause le système français de Sécurité Sociale.

La Direction de la Sécurité Sociale du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et des droits des femmes a récemment rappelé l'obligation d'affiliation et de cotisations.

Elle précise que n'étant pas de nature économique, les activités qu'elle poursuit ne sont pas soumises au droit européen de la concurrence auquel peut-être rattaché l'arrêt du 3 octobre 2013 de la Cour de Justice de l'Union Européenne, dont il est question sur le site dont vous faites la promotion « comment quitter la sécu ».

Je vous invite à retirer les flyers en question de votre salle d'attente.

Je vous prie d'agréer, Docteur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Directeur,

[REDACTED SIGNATURE]

CPAM [REDACTED]

[www.ameli.fr](http://www.ameli.fr)

Assurés :

**36 46**

(prix d'un appel local sauf surcoût imposé par certains opérateurs)

Professionnels de Santé :

**0811 709 077**

(prix d'un appel local sauf surcoût imposé par certains opérateurs)

Employeurs :

**0811 709 711**

(prix d'un appel local sauf surcoût imposé par certains opérateurs)

## **Annexe 11 : Analyse du questionnaire Sphinx**

Le questionnaire a été adressé par mail à un panel d'agents de direction de la Sécurité sociale (organismes ayant accueilli des stagiaires lors des phases découverte de la formation initiale au cours du premier semestre 2015 ou détaché des intervenants dans le cadre de cette formation). L'ensemble des 165 agents de direction du RSI a été questionné. Le lien du questionnaire a été ensuite librement diffusé au sein de l'organisme par son destinataire. Par conséquent, plusieurs agents d'un même organisme ont pu y répondre.

Un premier envoi en direction de 308 destinataires a été réalisé le 8 juin 2015. Une relance s'adressant à 180 interlocuteurs a eu lieu le 29 juin 2015.

118 réponses ont été comptabilisées et exploitées, soit un taux de réponses de 38%.

## **Recherche-action sur le thème des désaffiliés**

Ce questionnaire a pour objet de mieux appréhender le phénomène des désaffiliés dans le champ de la protection sociale.

### **Partie 1 : perception de la personne interrogée**

*Il s'agit de recueillir des éléments d'information par rapport à la perception du phénomène au sein des organismes de Sécurité sociale.*

**Avez-vous connaissance des mouvements des désaffiliés ?**

oui  non

**Si oui, comment en avez-vous eu connaissance ?**

presse écrite  internet  relations et bouche à oreille  
 audiovisuel  milieu professionnel  autre -précisez :

**Quelle est votre perception de ce phénomène ?**

**Selon vous, quelle approche institutionnelle devrait-être apportée ?**

**Selon vous, quelle devrait être la démarche des pouvoirs publics ?**

### **Partie 2 : réponse opérationnelle**

*Il s'agit de recueillir des éléments sur la ou les réponse(s) mise(s) en œuvre par votre organisme face à ces situations.*

**Avez-vous des instructions de votre caisse nationale ?**

oui  non  Je ne sais pas

**Sous quelle(s) forme(s) se présentent les instructions nationales ?**

**Quelle stratégie votre organisme adopte-t-il par rapport à ces situations ?**

**Avez-vous ou avez-vous eu des procédures de recours au tribunal des affaires de Sécurité**

**sociale pour ce type de dossiers?**

- oui       non       Je ne sais pas

**Ces deux dernières années, savez-vous combien de décisions ont-été rendues ?**

- Pas de décision rendue à ce jour  
 1 à 2 décisions  
 3 à 10 décisions  
 Plus de 10 décisions  
 Je ne sais pas

## **Mieux vous connaître**

**Votre identité (prénom et nom)**

**Vous êtes :**

- un homme       une femme

**Préciser votre âge?**

**Avez-vous suivi la formation initiale de l'Ecole nationale supérieure de la Sécurité sociale (EN3S) ou du Centre national d'études supérieures de la Sécurité sociale (CNESSS) ?**

- oui       non

**Indiquer votre date d'entrée (année) dans l'Institution ?**

**Préciser votre fonction actuelle ?**

- Agent de direction       Cadre stratégique       Autre

**Indiquer votre organisme :**

- RSI       CAF       URSSAF       Autre  
 MSA       CPAM       CARSAT

**Si 'Autre', précisez :**

**Quel est le classement de votre organisme ?**

- A       B       C       D       Je ne sais pas

**Quelle est votre région ?**

- Alsace       Champagne-Ardenne       Languedoc-Roussillon       Pays de la Loire  
 Aquitaine       Corse       Limousin       Picardie  
 Auvergne       Franche-Comté       Lorraine       Poitou-Charentes  
 Basse- Normandie       Guadeloupe       Martinique       Provence Alpes Côte

- Bourgogne
- Bretagne
- Centre
- Guyane
- Haute Normandie
- Ile de France
- Midi-Pyrénées
- Mayotte
- Nord-Pas-de-Calais
- d'Azur
- La Réunion
- Rhône-Alpes

### Avez-vous d'autres remarques ?

Merci de votre participation

Notre analyse du questionnaire :

#### ▀ Profil des personnes ayant répondu et connaissance du phénomène

	Non réponse					
<b>Genre</b>	0	un homme (72 ; 61,0%)	une femme (46 ; 39,0%)			
<b>Formation initiale EN3S</b>	3	oui (86 ; 74,8%)	non (29 ; 25,2%)			
<b>Fonction</b>	0	Agent de direction (94 ; 79,7%)	Cadre stratégique (14 ; 11,9%)	Autre (lgas, ) (10 ; 8,5%)		
<b>Organisme :</b>	0	RSI (37 ; 31,4%)	CPAM (23 ; 19,5%)	URSSAF (16 ; 13,6%)	CARSAT (16 ; 13,6%)	CAF (13 ; 11,0%)
<b>Classement organisme</b>	10	B (39 ; 36,1%)	A (32 ; 29,6%)	Je ne sais pas (17 ; 15,7%)	C (15 ; 13,9%)	D (5 ; 4,6%)
<b>Région</b>	0	Ile de France (23 ; 19,5%)	Pays de la Loire (10 ; 8,5%)	Rhône-Alpes (9 ; 7,6%)	Provence Alpes Côte d'Azur (9 ; 7,6%)	Haute Normandie (7 ; 5,9%)
<b>Connaissance du phénomène</b>	0	oui (106 ; 89,8%)	non (12 ; 10,2%)			
<b>Mode de connaissance</b>	12	milieu professionnel (78 ; 66,1%)	presse écrite (53 ; 44,9%)	internet (49 ; 41,5%)	Audiovisuel (35 ; 29,7%)	relations et bouche à oreille (9 ; 7,6%)

#### ▀ Connaissance des instructions communiquées par la Caisse nationale ou l'organisme d'affectation

	RSI	MSA	CAF	CPAM	URSSAF	CARSAT	AUTRE	TOTAL
Oui	25	1	0	1	10	0	3	40
Non	7	3	10	18	3	9	4	54
NSP	5	1	3	4	3	7	1	24
Total	37	5	13	23	16	16	8	118

## Annexe 12: Tableau des propositions d'amélioration du RSI

SENAT			
DOMAINE	PROPOSITION	COMMENTAIRE	Lien avec les axes RA
<b>I/ Une architecture plus lisible : clarifier la répartition des rôles entre le RSI et les URSSAF pour le recouvrement des cotisations</b>	1. Afficher clairement l'intervention des Urssaf pour le compte du RSI	Importance d'informer l'assuré sur l'organisation du recouvrement, et l'agent pour qu'il traite les dossiers	Axe 2 - Communication adaptée en réponse aux contestataires
	2. Définir les procédures et les compétences pour limiter les allers-retours sur les dossiers (ISU)		
	3. Investir dans la modernisation des systèmes d'information pour mettre à la disposition des agents une vision complète des dossiers		
	4. Mettre en place les conditions d'un pilotage unique des caisses locales du RSI		
	5. Afficher clairement les objectifs à l'égard des organismes conventionnés pour la gestion du risque maladie, renforcer la mutualisation et aller vers l'unification		
<b>II/ Des cotisations plus compréhensibles pour les affiliés : rapprocher le paiement des cotisations de la perception du revenu</b>	6. Développer le calcul des cotisations sur la base de l'estimation des revenus de l'année en cours	Cf proposition 3 du Cese. Permettre un calcul au plus près de la réalité	
	7. Mentionner systématiquement cette possibilité sur les appels de cotisations		
	8. Développer cette pratique chez les "professionnels du chiffre"	Au-delà de cette culture, faire de ces professionnels des relais pour informer sur les risques à ne pas s'affilier	Axe 2 - Un volet éducatif incontournable pour renforcer le lien entre citoyenneté et
<b>III/ Des partenaires mobilisés : renforcer l'implication des experts comptables</b>	9. Développer le provisionnement des cotisations une fois le résultat connu		
	10. Prévoir une lecture sociale des résultats de l'entreprise	Participer à sensibiliser l'indépendant sur l'importance des cotisations dans son activités (revenus / bénéfices) et anticiper les possibles difficultés	Axe 2 - Un volet éducatif incontournable pour renforcer le lien entre citoyenneté et protection sociale
<b>IV/ Développer d'autres relais d'information et de médiation</b>	11. En fonction des situations locales, conclure des conventions pour développer l'information et la médiation dans un dispositif de proximité à l'égard des assurés	Importance d'un maillage locale afin de conforter la présence du RSI auprès des cotisants, notamment les plus éloignés du siège	Axe 2 - Un volet éducatif incontournable pour renforcer le lien entre citoyenneté et protection sociale

SENAT			
DOMAINE	PROPOSITION	COMMENTAIRE	Lien avec les axes RA
<b>V/ Des procédures modernisées: entrer résolument dans l'ère numérique</b>	12. Développer le recours à la dématérialisation pour la déclaration et le paiement des cotisations	Prévoir une appli pour les travailleurs "Uber"	Axe 3 - S'adapter au mutations sociologiques et technologiques
	13. L'imposer pour les affiliés qui optent pour une cotisation minimale		
<b>VI/ Des procédures allégées : renforcer la collaboration avec les services fiscaux</b>	14. Faciliter et formaliser l'accès aux informations des agents des différents réseaux (Urssaf / DGFIP)	Peut participer également à la lutte contre la désaffiliation. Travail collaboration des différents services publics	Axe 1 - Déployer et renforcer l'efficacité et la pertinence des outils juridiques
	15. Unifier à terme les déclarations sociale et fiscale	Nécessaire pour faciliter l'acceptation de la contribution	Axe 3 - S'adapter au mutations sociologiques et technologiques
	16. Rapprocher les assiettes sociale et fiscale		
<b>VII/ 17. Une protection sociale mieux connue : organiser une campagne d'information sur les droits sociaux des indépendants et sur la dématérialisation</b>		En relais avec une communication plus globale sur la Sécu ou se centrer sur le RSI ?	Axe 2 - Un volet communicationnel à la fois offensif et défensif
<b>VIII/ 18. Recueillir les dividendes de la féroeme en améliorant l'effcience du réseau</b>			
<b>IX/ 19. Affecter des ressources stables et pérennes à l'équilibre des régimes de base</b>			

CESE			
DOMAINE	PROPOSITION	COMMENTAIRE	Lien avec les axes RA
<b>I/ Donner aux assurés du RSI une meilleure visibilité sur leurs cotisations sociales et les facilités de paiement dont ils bénéficient</b>	1. Dès 2015, ajuster le calendrier de paiement des cotisations au revenu effectivement perçu	Mesure d'optimisation	
	2. Informer du montant des cotisations dues dès la déclaration des revenus en ligne	Informé en amont, anticiper les difficultés	
	3. Mieux ajuster les versements provisionnels en favorisant le recours à la procédure du revenu estimé	Cf Proposition 6-7 du Sénat	
<b>II/ Faciliter les démarches des travailleurs indépendants au quotidien</b>	4. Dès 2015, accélérer les remboursements de cotisations	Mesure d'optimisation	
	5. Offrir dès le début de l'année 2016 un mécanisme sécurisé et dématérialisé de paiement des cotisations: le télé-règlement		
	6. Développer de nouveaux services personnalisés en ligne	Se rapprocher du cotisant	Axe 2 - Communication adaptée en réponse aux contestataires
	7. Simplifier les règles d'affiliation des travailleurs indépendants exerçant d'autres activités professionnelles	Inversement également (cf les "Uber")	Axe 3 - S'adapter aux mutations sociologiques et technologiques
<b>III/ Garantir un accueil et une écoute de qualité et mieux communiquer vis à vis des travailleurs indépendants</b>	8. Clarifier les courriers envoyés aux assurés	Lien avec la proposition 1 du Sénat	Axe 2 - Communication adaptée en réponse aux contestataires
	9. Améliorer la qualité de l'accueil téléphonique		
	10. Garantir la continuité et la personnalisation dans le suivi des demandes	Demeurer au plus près du cotisant. En complément de la proposition 10 du Sénat ?	Axe 2 - Un volet éducatif incontournable pour renforcer le lien entre citoyenneté et protection sociale
	11. Personnaliser la prise de contact		
	12. Déployer dans chaque département, d'ici la fin de l'année 2015, des médiateurs de terrain pour résoudre les litiges	En complément de la proposition 11 du Sénat ?	Axe 2 - Un volet éducatif incontournable pour renforcer le lien entre citoyenneté et protection sociale
	13. Renforcer l'information des travailleurs indépendants sur tout le territoire	En proposition de la proposition 17 du Sénat ?	Axe 2 - Un volet communicationnel à la fois offensif et défensif
<b>IV/ Adapter les procédures de recouvrement en apportant une réponse graduée, en fonction de la situation individuelle</b>	14. Privilégier un contact par téléphone dans le cadre du recouvrement amiable		
	15. Allonger les délais laissés aux indépendants pour régulariser leur situation après une mise en demeure		
	16. Privilégier la signification des actes de recouvrement par lettre recommandée avec accusé de réception plutôt que par huissier		
<b>V/ Améliorer le suivi des travailleurs indépendants en difficulté</b>	17. Mieux détecter en amont les assurés en situation de fragilité économique et agir avec les partenaires au soutien des indépendants en difficulté	En complément de la proposition 11 du Sénat ? Faire travailler ensemble les différents organismes (chambres etc)	Axe 2 - Un volet éducatif incontournable pour renforcer le lien entre citoyenneté et protection sociale
<b>VI/ Intégrer les souhaits des travailleurs indépendants, usagers du RSI, dans l'amélioration continue des procédures</b>	18. Dès 2015, mobiliser l'ensemble des collaborateurs et partenaires du RSI autour d'engagements de service	Mesure d'optimisation	
	19. Renforcer le dispositif « RSI à votre écoute » pour détecter les besoins des travailleurs indépendants		
	20. Associer les travailleurs indépendants au suivi des engagements de service au sein d'un comité d'évaluation		

Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité sociale

54° promotion

## **Le mouvement des désaffiliés : quelles réponses efficaces et pertinentes mettre en œuvre ?**

- ▼ Audrey ANGELOFRANCHI – chef de projet
- ▼ Patricia SORIN
- ▼ Yassine BELAHCENE
- ▼ Samir KADI
- ▼ Rosario SPOTO

Directeur de recherche-action : **Jean-Philippe NAUDON**, Directeur de mission auprès du Directeur général du RSI

Mots clefs : affiliation, contestation, cotisations, désaffiliation, libérés, monopole, RSI, Sécurité sociale, solidarité

L'affiliation à un régime de Sécurité sociale est obligatoire en France, et a pour conséquence l'application du principe « chacun participe selon ses moyens, chacun reçoit selon ses besoins ». Cependant, des mouvements cycliques de contestation se sont manifestés depuis la création de la Sécurité sociale, plus ou moins violents, s'insurgeant notamment contre une pression socialo-fiscale. Aujourd'hui, ce phénomène trouve son fondement dans une interprétation abusive des textes européens pour légitimer la possibilité de quitter le système français de Sécurité sociale au profit d'un assureur étranger et des dysfonctionnements perçus depuis la création du Régime Social des Indépendants (RSI).

Afin de formuler des réponses efficaces et pertinentes contre cette contestation, la recherche a porté son analyse sur 3 domaines :

- ▼ une analyse juridique des textes nationaux et européens permettant de retoquer les arguments formulés par les désaffiliés
- ▼ une analyse sociologique montrant la stratégie déployée s'appuyant sur une communication très structurée et permettant de dégager un profil type du contestataire
- ▼ une analyse des mesures déjà mise en œuvre par les pouvoirs publics et l'Institution montrant que celles-ci sont perfectibles et nécessitent d'être enrichies.

Les constats découlant de ce travail d'analyse ont guidé nos dix-huit propositions autour de trois axes : un axe qui propose de déployer et renforcer l'efficacité et la pertinence des outils juridiques, un axe communication et pédagogie, un axe prospectif visant à adapter la Sécurité sociale aux mutations sociologiques, professionnelles et technologiques.

Ces mesures doivent être appréhendées dans un cadre inter-régimes et bénéficier du soutien des pouvoirs publics pour rétablir le vivre ensemble et la cohésion sociale dans un monde social et économique en pleine mutation.