

Histoire du mouvement de contestation du monopole de la Sécurité sociale (2^e partie)



Le numéro précédent retraçait la 1^{re} partie de l'étude de Amel Ait Akli, sur le mouvement de contestation du monopole de la Sécurité sociale. La doctorante rappelait la mise en place du régime des indépendants et revenait sur les mouvements contestataires de l'UDCA* de Pierre Poujade, du CID-UNATI* de Gérard Nicoud puis de la CDCA* de Christian Poucet. Cette seconde partie est intitulée par la doctorante « *Le mouvement contestataire du monopole de la Sécurité sociale à l'épreuve du principe de la solidarité nationale* ».

Amel Ait Akli analyse les causes du déclin progressif de la contestation de la CDCA : disparition de son leader, mesures de protection sociale favorables aux indépendants, affirmation

jurisprudentielle du monopole de la Sécurité sociale par le droit européen et interne.

La contestation connaîtra un renouveau suite à la création du régime social des indépendants (RSI) par la fusion de trois régimes. Deux responsables politiques vont marquer ce régime :

- Au départ, sa mise en place à marche forcée voulue par le secrétaire d'État Renaud Dutreil. S'ensuivent des dysfonctionnements notamment informatiques entraînant « de graves perturbations pour les assurés », « *une explosion des restes à recouvrer* » pour le régime (reportés sur la dette sociale) selon la Cour des comptes qui, dans son rapport Sécurité sociale 2012, parle de « *lourd échec* » d'un RSI « *moins efficace et plus coûteux que les anciens régimes qu'il a remplacés* ».

- Sa suppression par le président Emmanuel Macron. En 2015, un rapport de deux députés, cité p. 22, fait des propositions pour améliorer la qualité de service et restaurer le lien de confiance avec les assurés. Il considère que « l'intégration totale du RSI au Régime Général et la fusion avec la MSA » n'apporteraient pas des solutions de court ou moyen terme.

Pourtant le candidat Macron, dans son projet présidentiel de 2017, fait la promesse de supprimer le RSI au 1^{er} janvier 2018 et d'une "période transitoire" de deux ans pour rattacher les indépendants au régime général au 1^{er} janvier 2020, ce sera réalisé par le PLFSS 2018.

Si le régime des indépendants a disparu, leur représentation est assurée par le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) au sein des URSSAF.

L'avant-propos de Pierre Pétigny, ci-après, analyse les évolutions sociales et sociétales liées aux contestations de la Sécurité sociale des indépendants : CDCA masculinisée et en confrontation avec une Institution développant les contacts, s'appuyant sur les épouses et affaiblissant le MPLS* de Claude Reichman et les derniers collectifs contestataires.

Michel Lages
Président du Comité régional d'histoire
de la Sécurité sociale
Occitanie-Pyrénées-Méditerranée

* Sigles : UDCA : Union de Défense des commerçants et artisans ; CID-UNATI : Confédération intersyndicale de défense et d'union nationale des travailleurs indépendants ; CDCA : Confédération de défense des commerçants et artisans ; MPLS : Mouvement pour la liberté de la protection sociale.

Avant-propos de Pierre Pétigny

Directeur département Gard de l'URSSAF Languedoc-Roussillon



Pour le lecteur de la 2^e partie de l'étude historique d'Amel Ait-Akli, je souhaite confier quelques éléments de témoignage, tirés de mon expérience de cette relation conflictuelle avec le CDCA.

Dans les années 90, peu d'agents démissionnaient de la Sécurité Sociale. Ce fut cependant le cas de mon prédécesseur, viscéralement usé par les menaces du CDCA dont un groupe était allé jusqu'à mimer sa défenestration. C'est ainsi que j'ai intégré les Assurances Vieillesse des Artisans (AVA) en tant que Délégué Départemental du Vaucluse le 1^{er} octobre 1995. Le secteur était alors sinistré, avec un taux de recouvrement des cotisations vieillesse atteignant à peine les 50 %.

Je retiens de cette époque, encore vierge d'internet un mouvement fortement masculinisé, reposant sur un relationnel de proximité, de confrontation, en opposition au principe même de Sécurité Sociale. Nous l'avons contré par la prise de contact systématique des débiteurs, afin de valoriser la couverture retraite et invalidité, en nous appuyant notamment sur les épouses, plus conscientes du besoin de protection sociale, et passablement inquiètes quant au recouvrement forcé des dettes sociales.

Cela n'a pas été sans riposte, mais l'élan du mouvement était déjà enrayé, et l'assassinat de Christian Poucet en 2001 a fini de l'achever.

Bien évidemment, des résurgences contestataires sont apparues ensuite mais sans jamais atteindre la notoriété du CDCA.

L'idéologie du Mouvement pour la Liberté de la Protection Sociale s'inscrit en droite ligne du CDCA. Outre l'engagement de contentieux déjà traités et perdus d'avance, son activité principale consistait à tenir des réunions publiques payantes et sans doute lucratives. Pour autant son dirigeant a échoué à imposer son leadership comme à regrouper significativement les travailleurs Indépendants.

La volonté des Pouvoirs Publics de ne pas laisser la situation s'enkyster et le coût des sanctions pour recours abusif ont eu raison de l'audience du mouvement. On peut penser que la création du régime de la micro-entreprise, et l'émergence de statuts sociaux permettant de limiter fortement et légalement son effort, ont par ailleurs contribué à assécher le terreau des réfractaires.

Après 2010, dans le contexte du RSI et des communications facilitées par réseaux sociaux vint une nouvelle forme de contestation, avec des collectifs tels que Sauvons Nos Entreprises, les Pendus, les Citrons Pressés. Son terrain se déplaçait alors de la rue vers le nuage des groupes de réseaux sociaux, la virulence des posts remplaçant celle des manifestations, sans toutefois les supprimer totalement.

On peut en déduire que la mobilisation virtuelle n'est un fait social que dans la mesure où elle trouve sa caisse de résonance médiatique, laquelle s'est avérée éphémère. Force est de constater que cette contestation a perdu de sa virulence aujourd'hui.

Faut-il y voir le triomphe du principe d'une Sécurité Sociale étendue et acceptée par tous ou l'effet d'une sorte d'atténuation des antagonismes culturels entre groupes sociaux du fait de leur partielle dilution ?

Alors qu'un salarié ou un retraité au prix de quelques démarches simples peut être aussi un entrepreneur, que chacun par ailleurs est devenu acteur de l'économie numérique, les valeurs d'autonomie, de liberté d'entreprendre ne s'opposent plus frontalement à la recherche de couverture et aux besoins de protection.

Avec la deuxième partie de son étude, Amel Ait Akli décrit et documente les différentes formes de remise en cause de la couverture de Sécurité Sociale au sein de la catégorie des Travailleurs Indépendants de la crise de la cinquantaine à une certaine forme de sérénité de l'octogénaire.

Cette forme d'affrontement social, qui, pour une part, est la résurgence moderne des jacqueries médiévales, traduit aussi les soubresauts d'un monde économique qui change. Elle a accompagné toute l'histoire contemporaine du droit de la Sécurité Sociale des Indépendants, dans les phases de sa mise en place, de son extension et de sa rationalisation. Elle méritait d'être retracée et documentée. C'est aujourd'hui chose faite. Je veux souligner l'intérêt d'avoir documenté ces périodes en exploitant, tant que nous pouvons le faire, des matériaux directs, comme des témoignages des acteurs.

Très bonne lecture.

Biographie



Diplômée d'un Master 2 en Droit de la santé et d'un Master 2 en Droit et pratique des relations de travail de la Faculté de Droit de Montpellier, Amel Ait Akli poursuit son cheminement universitaire en intégrant la voie doctorale.

Rappelons que dans le cadre d'une Cifre (convention industrielle de formation par la recherche) elle mène au sein de l'Urssaf Languedoc-Roussillon et sous la direction de M. le Professeur Paul-Henri Antonmattei et de Mme Sophie Sélusi, son travail de recherche : "*Travailleur indépendant et vulnérabilités*".

S'inscrivant dans son attrait pour les thématiques en lien avec la Sécurité sociale, l'étude ci-après poursuit l'appréhension de l'Histoire du mouvement contestataire du monopole de la Sécurité sociale.

La présente *Lettre d'information* est consacrée à sa seconde partie.

LE MOUVEMENT CONTESTAIRE DU MONOPOLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À L'ÉPREUVE DU PRINCIPE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

I LE DÉCLIN PROGRESSIF DU MOUVEMENT CONTESTATAIRE DE LA CDCA

À l'aube des années 2000 est constaté un relâchement de la mobilisation des adhérents de la CDCA (Confédération de Défense des Commerçants, Artisans, Agriculteurs et Professions Libérales). Ce relâchement s'inscrit dans un contexte législatif, réglementaire et institutionnel favorable aux travailleurs indépendants (A). Conjointement à des mesures législatives et réglementaires favorables aux indépendants, l'affirmation jurisprudentielle pérenne du monopole de la Sécurité sociale (B) affaiblit la portée du mouvement et renforce par là même le principe de solidarité nationale.

Ces évolutions de la réglementation relative à la protection sociale des travailleurs indépendants (TI) s'allient à l'organisation par l'Institution de pourparlers, à la demande de la CDCA. L'admission d'un temps de négociation représente à la fois la défaillance des arguments contestataires et un gage d'adaptabilité de l'Institution. En effet, même si le recouvrement forcé demeure le principe, il n'empêche que l'Institution ne s'est pas montrée hermétique à ce que des adhérents de la CDCA, sous réserve de leur bonne foi, puissent se départir de ce mouvement en négociant les modalités de régularisation de leurs dossiers. Ainsi, il n'est pas exclu que les anciens adhérents du mouvement contestataire

de la CDCA soient bénéficiaires de la solidarité nationale telle que l'entend l'Institution par l'interruption des recouvrements.

La politique de négociation a conduit les adhérents à surmonter l'opposition absolue et à modifier leurs arguments protestataires. L'évolution de ces arguments peut en elle-même contribuer à apporter un éclairage sur ce que les adhérents jugent pertinents pour leur lutte.

Or, dès lors que les négociations consistaient précisément à opérer des *distinguos* entre les anciens adhérents de la CDCA et les contestataires actifs, une brèche s'ouvrait pour mettre fin à leurs contestations.

A. Un déclin favorisé par le législateur et l'Institution

La baisse progressive des contestations étant constatée, la question se pose des raisons et des moyens y tenant.

Cinq séries d'arguments peuvent être exposées :
1° Les jugements TASS s'inscrivent tous dans la même lignée de validation des contraintes. 2° Bon

nombre d'adhérents se retrouvent exclus de la CDCAE en raison de leur non-participation aux manifestations. 3° L'assassinat de Christian Poucet, leader de la CDCAE.¹ 4° Une amélioration des droits sociaux des travailleurs indépendants (1). 5° L'organisation des pourparlers (2).

1. Un déclin favorisé par les mesures de protection sociale en faveur des travailleurs indépendants

Dictée par une volonté autonomiste historique, la protection sociale des indépendants s'est construite en marge du régime général. Les travailleurs indépendants s'opposant à leur intégration dans un régime unique ont progressivement souhaité l'extension du régime de Sécurité sociale en leur faveur.

Le Haut Conseil du financement de la protection sociale résume parfaitement l'histoire de la protection sociale des travailleurs non-salariés : ceux-ci « sont progressivement passés d'une logique d'hostilité à toute intégration dans un système commun avec les salariés, hostilité fondée sur la crainte de l'immixtion de l'État et sur l'existence de traditions patrimoniales de couverture des risques sociaux, à la recherche de modes mutualisés et professionnels de protection puis enfin à la recherche d'une harmonisation des droits, notamment motivée par le souci de conserver à ces métiers leur attractivité par rapport au salariat. »²

Le régime de protection sociale des indépendants s'est ainsi progressivement aligné sur le régime général, tout en conservant des spécificités fortes. Les évolutions seront ici esquissées à grands traits. Une harmonisation des droits a progressivement été pensée dans le dessein de rapprocher la protection sociale des indépendants avec celle des salariés pour les risques maternité, prestations en nature de l'assurance maladie et assurance vieillesse de base. Pour cette dernière dès la loi « Boulin » du 3 juillet 1972, les régimes des indépendants sont

alignés sur le régime général (à la suite des actions du CID-UNATI)³.

Une autre avancée marquante a lieu en 1999 avec la création de la couverture maladie universelle de base. La prise en charge des frais de santé est désormais garantie pour toute personne, soit du fait de son activité professionnelle, soit de sa résidence régulière et stable sur le territoire.

L'article 35 de la loi n° 2000-1257 de financement de la Sécurité sociale pour 2001 aligne sur le régime général les remboursements des prestations en nature des assurances maladie et maternité et un décret du 3 mai 2002 les prestations en espèces.⁴ La réforme de 2003⁵ de l'assurance vieillesse des régimes de base, constitués sur le modèle du régime général, a présenté des conséquences marquées sur la dynamique des prestations servies aux travailleurs indépendants et en premier lieu aux artisans qui ont largement utilisé les possibilités de départ anticipé à la retraite. « La hausse des effectifs de retraités de droit direct s'est amplifiée avec une évolution annuelle moyenne de +3,6 % pour les artisans et de +2,4 % pour les commerçants et industriels. La mesure permettant les départs anticipés a largement contribué à la progression des liquidations depuis 2004 »⁶.

Contrairement aux artisans, les commerçants ne bénéficiaient pas jusqu'à une date récente d'un régime de retraite complémentaire obligatoire. La réforme de 2003 a comblé cette lacune en instituant un nouveau régime complémentaire obligatoire pour les commerçants (NRCO) par points à compter du 1^{er} janvier 2004⁷.

Ces évolutions s'inscrivent dans une aspiration de protection des non-salariés en assurant les mêmes prestations à cotisations égales tout en conservant leurs particularismes institutionnels et leurs spécificités professionnelles.

Dès lors, les contestations de la CDCA connaissent un déclin progressif comme le montre le tableau ci-après émanant de l'ORGANIC⁸ Caisse nationale.

¹ En 1992, la CDCA devient européenne (CDCAE) et la présidence du siège à Bruxelles est assurée par Christian Poucet qui sera assassiné le 19 janvier 2001. Voir *Lettre d'information* n°35, p. 11, 15.

² Haut Conseil du financement de la protection sociale, *Rapport sur la protection sociale des non-salariés et son financement*, 2016, p. 77.

³ Confédération intersyndicale de défense et d'union nationale des travailleurs indépendants. Voir *Lettre d'information* n° 35 p. 7

⁴ LAGES (M.), *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité sociale*, Thèse, Université de Toulouse, 2012, p. 258.

⁵ *Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites*, JORF du 22 août 2003.

⁶ RSI, *L'essentiel du RSI en chiffres*, 2006, p. 72.

⁷ Le régime complémentaire des artisans a été créé en 1979. Le NRCO des commerçants s'est substitué au régime complémentaire dit des conjoints (RCO), qui versait un complément de retraite aux assurés mariés, remplissant certaines conditions de durée d'assurance, de mariage et de ressources. Voir *Les régimes de retraite complémentaires du régime social des indépendants*, Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI). Document de travail du Conseil d'Orientation des Retraites, Séance plénière du 8 avril 2009. <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-1137.pdf>

⁸ Caisse de compensation de l'Organisation autonome nationale d'Assurance Vieillesse de l'industrie et du commerce.

Données décembre	Nombre de contestataires		Pourcentage de contestataires à Montpellier	Pourcentage évolution année précédente		Indice base 100 en 1996	
	Montpellier	National		Montpellier	National	Montpellier	National
1996	4 899	15 837	30,93	///	///	100,00	100,00
1997	4 840	15 059	32,14	-1,20	-4,91	98,80	95,09
1998	4 546	14 030	32,40	-6,07	-6,83	92,79	88,59
1999	4 120	12 799	32,19	-9,37	-8,77	84,10	80,82
2000	3 804	11 835	32,14	-7,67	-7,53	77,65	74,73
2003	2 836	8 145	34,82	///	///	57,89	51,43
2004	2 225	6 657	33,42	-21,54	-18,27	45,42	42,03
mars 2005	2 150	6 421	33,48	///	///	43,89	40,54

Évolution de la contestation de la CDCA de 1996 à 2005

(Données de l'ORGANIC caisse nationale source : archives URSSAF L-R)

De ces données relatives à l'évolution du nombre de contestataires, il ressort deux constats.

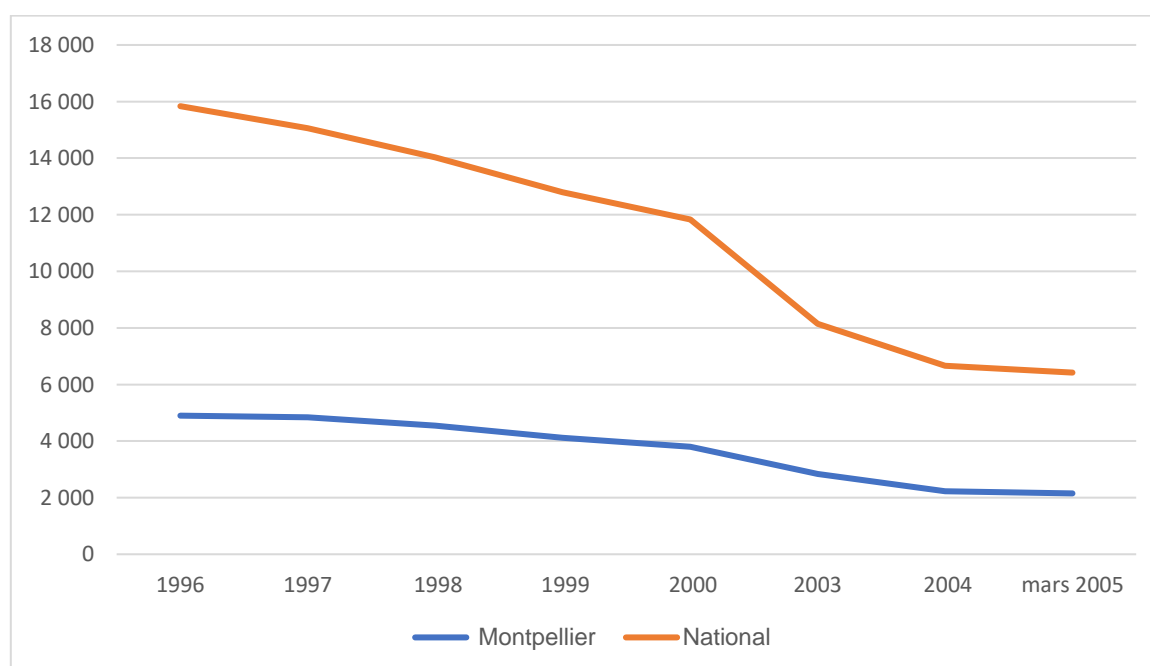
Tout d'abord, c'est sans conteste que le nombre de contestataires entre 1996 et 2005 est à la baisse, avec une diminution de 60 % sur le plan national (graphique ci-dessous).

Ensuite, leur nombre à Montpellier révèle la part importante de la région dans la dynamique du mouvement contestataire. En effet, selon les données de l'ORGANIC Caisse nationale, 32,4 % des contestataires se situent à Montpellier fin 2004 alors même que la région représente moins de 5 % de la population des TI artisans et commerçants.

Le pourcentage élevé des contestataires à Montpellier reste pour autant en corrélation avec l'implantation originelle de la CDCA dans l'Hérault, à proximité de Montpellier.

Les évolutions en faveur de la protection sociale des travailleurs indépendants aboutissent ainsi à la baisse des contestations dans le champ ORGANIC (Caisse nationale) et par là même celle des montants restant à recouvrer.

Ces évolutions sont suivies d'une période de négociation entre la CDCA et l'Institution sociale.



Évolution du nombre de contestataires à Montpellier et au plan national

2. Un déclin favorisé par l'organisation de pourparlers

Les pourparlers ayant débuté entre la CDCAE et l'Institution, multiples sont les courriers adressés par la CDCAE au nom de leurs adhérents et demandant de « *stopper les poursuites à son encontre tenant compte des discussions engagées avec les Responsables du RSI. Nous sommes aujourd'hui dans une logique de négociation et d'apaisement afin d'aboutir au règlement de notre litige dans les meilleures conditions pour les uns et pour les autres.* »⁹

Un ancien responsable recouvrement d'une Caisse AVA¹⁰ témoigne : « *J'ai vu nombre d'assurés venir régulariser leur situation, certains prétextant leur naïveté, d'autres vous laissant entendre à mots couverts qu'ils ont fait leurs économies. J'ai donc été amené à **négocier et régulariser** nombre de dossiers d'anciens adhérents.* »

Un courriel du 27 février 2007 sur les pourparlers en cours avec le CDCAE communiqué par l'ancienne Directrice-adjointe du Pôle Santé-Retraite du RSI Languedoc-Roussillon précise qu'« *En cas de demande explicite d'un adhérent se prévalent des négociations en cours, je vous invite à : communiquer les références de l'adhérent, à adresser un courrier visant à ouvrir une négociation pour l'apurement de la dette, et à surseoir aux poursuites.* »

Au détour d'une communication interne sur les négociations RSI/CDCA du 11 octobre 2007, un ancien acteur de l'Institution affirme :

« *Lors d'une rencontre, à leur demande, des responsables nationaux de la CDCAE en novembre 2006, j'ai fermement rappelé que la réglementation applicable n'autorisait pas le RSI à annuler des dettes [...].*

Les représentants de la CDCA, lors du dernier entretien [...] le 9 octobre, ont déclaré qu'ils devraient être reçus à l'Élysée en décembre et partant qu'ils souhaitent le maintien de la mesure de suspension des poursuites accordées par le RSI. Les services administratifs de la Caisse nationale ont accepté la reconduction, sur ce seul motif, du moratoire et demandent en conséquence, aux Directeurs des Caisses régionales et aux Responsables du Contentieux, de respecter et de faire respecter cet engagement par tous les délégués et leurs mandataires huissiers de justice jusqu'à la date butoir du 9 décembre fixée par le Président. »

Un courrier en date du 25 avril 2007 émanant du Service contentieux et recours contre tiers intitulé « *Pourparlers entre la Caisse nationale et le*

CDCAE » avait pour objet la gestion des dossiers des assurés se déclarant adhérents du CDCAE, dans le cadre des négociations nationales en cours. Il précise : « *Il est rappelé, que la suspension des actions en cours n'est pas systématique, et doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas. Une telle suspension [...] ne saurait en aucun cas être préjudiciable aux intérêts du régime. Par ailleurs, les caisses continuent conformément au plan de recouvrement national à adresser normalement les mises en demeure et contraintes nécessaires à la préservation de leurs créances. À ce sujet, il est demandé, pour les assurés concernés, de préférer la procédure de notification de contrainte à la signification de contrainte par voie d'huissier. [...] La seule obligation résultant de la situation actuelle, est l'arrêt de toute nouvelle voie d'exécution par huissier et des assignations en redressement judiciaire à l'encontre des assurés signalés par les instances nationales* ».

S'agissant des assurés qui se prévalent des pourparlers nationaux, ceux-ci doivent se désister de tous les recours qu'ils auraient pu entreprendre à l'encontre des actions de l'Institution et verser un acompte de 30 % de l'arriéré dû. En contrepartie, l'Institution s'engage à surseoir aux poursuites et mettre en place un échancier pour l'arriéré restant dû, accompagné du paiement aux échéances réglementaires des cotisations en cours dans le cas où les assurées seraient en activité.

« *Nous ne sommes pas opposés à suspendre temporairement les procédures vous concernant pour permettre la mise en place d'un plan de règlement. Nous vous proposons notamment la mise en place d'un échancier, dont le préalable sera le paiement d'un acompte proportionnel au montant des cotisations dues, gage de votre volonté d'apurer votre dette, et au paiement des cotisations en cours, si vous êtes toujours en activité. Nous attirons enfin votre attention, sur le fait que les négociations en cours s'appuient sur le fait que vous devrez vous désister de tous les recours que vous auriez entrepris contre les procédures engagées à votre encontre. Je vous invite donc à me contacter au numéro de téléphone suivant [...] pour finaliser votre engagement* » écrit le Responsable du service recouvrement contentieux et recours contre tiers à un assuré.

Si l'URSSAF s'est vue contrainte d'arrêter momentanément le recouvrement en raison des violences subies par le personnel, une autre période de suspension du recouvrement marque également la période mais à la différence de la première, la seconde

⁹ Bureau régional CDCAE, adhérente à Montpellier, lettre du 5 février 2007, archives de l'URSSAF LR.

¹⁰ Assurance Vieillesse Artisanale dépendant de la CANCAVA (Caisse Autonome Nationale de Compensation de l'AVA)

révèle une interruption volontaire des recouvrements dans un contexte de négociation.

À ce titre, ainsi que le relate un ancien responsable recouvrement AVA, « *Les débiteurs étaient systématiquement contactés pour trouver des solutions comme la régularisation des cotisations impayées par échéancier de paiement ou déclassement de cotisations (anticipation de l'ajustement de la cotisation sur le revenu connu qui se faisait à l'époque à N+2). Cette politique de recouvrement amiable a été maintenue, elle ne concernait pas bien évidemment les personnes se revendiquant du CDCA.* »

Un ancien directeur de l'ORGANIC affirme qu'« *Il faut « négocier » tout en restant dans les clous autant que faire se peut.* »

Un ancien directeur de l'URSSAF de Montpellier-Lodève retranscrit avec clarté l'évolution de la politique de recouvrement : « *Depuis de nombreuses années la politique du recouvrement a évolué par une meilleure écoute des difficultés des cotisants, en ayant une **politique de recouvrement amiable très large et en réservant les mesures coercitives pour les cotisants de mauvaise foi.** Les mesures « administratives » ont été plus tardives.* »

B. Un déclin favorisé par l'affirmation jurisprudentielle pérenne du monopole de la Sécurité sociale

Bien que foncièrement réduits, les contestations et les contentieux persistent en dépit de l'affirmation constante tant par le droit européen (1) que par le droit interne (2) du rejet du principe de libre concurrence s'agissant des organismes de Sécurité sociale, et ce au nom de la solidarité nationale.

1. L'affirmation pérenne par le droit européen du monopole de la Sécurité sociale

Le monopole de la Sécurité sociale a de tout temps été consacré. La jurisprudence européenne a, à de maintes reprises, rappelé ce principe d'affiliation obligatoire au régime de Sécurité sociale applicable conformément à la législation nationale.

Ainsi dans un contexte de contestation exponentielle du monopole de la Sécurité sociale, dans l'affaire *Garcia* du 26 mars 1996¹¹, la CJCE affirme que « *les régimes de Sécurité sociale qui sont fondés sur le principe de solidarité exigent que l'affiliation à*

ces régimes soit obligatoire, afin de garantir l'application du principe de solidarité ainsi que l'équilibre financier. »

Un autre arrêt, l'affaire *Koll* du 28 avril 1998¹², a permis à la CJCE de préciser de nouveau que le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence qu'ont les États membres pour aménager leurs systèmes de Sécurité sociale. La Cour y souligne que la législation de chaque État membre détermine librement les conditions du droit ou de l'obligation d'affiliation à un régime de Sécurité sociale ainsi que les conditions qui donnent droit à des prestations sociales.

Plus récemment, l'arrêt *Watts* rendu par la CJCE le 16 mai 2006¹³, rappelle que le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des États membres pour aménager leur système de Sécurité sociale.

L'arrêt *Kattner* de la CJCE le 5 mars 2009¹⁴ précise que n'est pas contraire au droit européen, l'affiliation obligatoire à un organisme qui « *remplit une fonction à caractère exclusivement social dès lors qu'un tel organisme opère dans le cadre d'un régime qui met en œuvre le principe de solidarité et que ce régime est soumis au contrôle de l'État.* »

La jurisprudence européenne est ainsi constante en considérant que les règles de la concurrence ne visent pas et ne s'appliquent pas aux organismes de Sécurité sociale notamment parce qu'ils remplissent une fonction de caractère uniquement social, fondée sur le principe de la solidarité et sont dépourvus de tout but lucratif.

L'analyse du droit européen, souvent évoqué par les partisans de la fin du monopole de la Sécurité sociale, est instructive. Dans un communiqué du 27 octobre 2004, la Commission européenne rappelle que « *les États 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* ». Elle précise que « *les informations selon lesquelles Bruxelles aurait mis fin au monopole de la Sécurité sociale sont erronées. Le marché commun des assurances complémentaires, mis en place depuis 1992, n'implique en aucun cas le renoncement aux systèmes légaux de protection sociale des États membres pas plus que la modification de leur organisation* ». ¹⁵

¹¹ CJCE, 26 mars 1996, aff. C-238/94.

¹² CJCE, 28 avril 1998, aff. C-158/96.

¹³ CJCE, 16 mai 2006, aff. C-372/04.

¹⁴ CJCE, 4 mars 2009, aff. C-350/07.

¹⁵ Communiqué CE, L'Union européenne et la Sécurité sociale, 27 octobre 2004.

Un communiqué de presse sur l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale a également été publié le 22 janvier 2007 par Xavier BERTRAND, ministre de la Santé et des Solidarités et Philippe BAS, ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille. Les ministres y « réaffirment l'obligation d'affiliation à la Sécurité sociale pour toutes les personnes qui travaillent et résident en France. [...] Ils tiennent à démentir une nouvelle fois les allégations sans fondement selon lesquelles des directives européennes auraient mis fin au « monopole de la Sécurité sociale ». Pour rappel, « lors d'une conférence de presse tenue le 14 décembre 2006, la Commission européenne a d'ailleurs elle-même démenti les allégations sans fondement. »¹⁶

De surcroît, une communication de la Direction de la Sécurité sociale du 29 octobre 2013 rappelle « les obligations d'affiliation et de cotisation à la Sécurité sociale. »

Si la position européenne a été claire et insusceptible d'interprétation, un arrêt a néanmoins suscité la discorde car interprété par certains comme sonnante le glas du monopole de la Sécurité sociale : il s'agit de l'arrêt *BKK Mobil Oil* de la CJUE du 3 octobre 2013¹⁷. L'affaire portait sur l'interprétation de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur. Le différend opposait une caisse d'assurance maladie du régime légal allemand constituée sous la forme d'un organisme de droit public à une association de lutte contre la concurrence déloyale au sujet d'informations diffusées par la caisse à ses affiliés. La Cour conclut en ces termes : « eu égard à l'ensemble des considérations 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 ». Autrement dit, la directive doit être interprétée en ce sens qu'un organisme de droit public en charge d'une mission d'intérêt général telle qu'une caisse d'assurance maladie est susceptible d'être qualifiée de professionnelle lorsqu'il diffuse auprès des consommateurs des publicités commerciales et tel était le cas en l'espèce.

2. L'affirmation pérenne par le droit interne du monopole de la Sécurité sociale

La jurisprudence des juridictions françaises abonde dans le même sens que la position européenne et à ce titre il est possible de se référer à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 1996 qui a jugé que « le régime d'assurance vieillesse des artisans est un régime de Sécurité sociale, ce qui exclut l'application de la Directive n° 92/96 du Conseil des Communautés Européennes portant coordination des dispositions concernant l'assurance sur la vie. »¹⁸

Cette jurisprudence a été confirmée par la Chambre criminelle de la Cour de cassation le 29 janvier 1997 qui affirme que « les organismes chargés d'un régime obligatoire de Sécurité sociale échappent aux dispositions de la Directive 92/96 du 10 novembre 1992 qui a été prise pour l'application des articles 85 et 86 du Traité des Communautés Européennes en matière d'assurance vie dont sont expressément exclues les assurances comprises dans un régime légal de Sécurité sociale. »¹⁹

Les contestations persistantes, les contestataires n'hésitent pas à entrer sur le terrain contentieux pour faire valoir leurs idées, sans succès. Il ne s'agit pas là d'établir une liste exhaustive des décisions internes rendues en la matière, mais il semble intéressant de rendre compte de la position du droit interne et de ses fondements. C'est ainsi que la cour d'appel de Versailles rend deux arrêts importants, l'un du 27 septembre 2006, *Jean Bonnaventure c/ URSSAF*, rappelant que « les organismes de Sécurité sociale qui remplissent une fonction sociale fondée sur le principe de solidarité et dépourvu de tout but lucratif n'exercent aucune activité commerciale économique et gèrent un système fondé sur la répartition et sur la capitalisation et n'entrent en conséquence pas dans la catégorie des entreprises assujetties aux prescriptions des articles 85 et 86 du traité de Rome ». Le second du 28 novembre 2006, *Christian Bruys c/ URSSAF* rappelant que « le rattachement obligatoire à un régime de Sécurité sociale constitue la base de la protection sociale fondée sur les principes de répartition et de solidarité et conforme au droit communautaire ». Les fondements juridiques sont identiques : la cour rend sa décision en se fondant sur les articles L111-1, L311-2, L615-1 du Code de la Sécurité sociale et sur la

¹⁶ Le communiqué ajoute que les ministres « rappellent que le Parlement a voté lors de la dernière loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, de nouvelles sanctions contre toute personne qui incite les assurés sociaux à ne plus s'affilier à un organisme de sécurité sociale ou à régler leurs cotisations ».

Source : <https://www.gereso.com/actualites/2007/01/01/securete-sociale-rappel-de-lobligation-daffiliation/>

¹⁷ CJUE, 3 octobre 2013, aff. C-59/12.

¹⁸ Cass. soc., 19 décembre 1996, n°95-13915.

¹⁹ Cass. soc., 29 janvier 1997, n°95-85940.

loi du 13 août 2004²⁰ qui énonce que « *la Nation affirme son attachement au caractère universel obligatoire et solidaire de l'assurance maladie.* »²¹

Dans un arrêt du 30 janvier 2007, *Michel Fichu c./ ACOSS*, la même cour d'appel rend un arrêt dans un contexte où l'appelant demande « *restitution des sommes indûment perçues, augmentées des intérêts légaux* ». Ce à quoi la cour répond sans surprise que « *les règles de la concurrence ne visent pas les caisses de Sécurité sociale dès lors que celles-ci remplissent une fonction de caractère exclusivement social fondé sur le principe de solidarité dépourvue de tout but lucratif.* »

Face à la ténacité des contestataires, le directeur de la Sécurité sociale a envoyé un courriel aux directeurs généraux de l'ACOSS, de la CNAMTS, de la CNAPVL, du RSI en date du 2 mars 2007 relatif à un plan d'action face aux campagnes de contestation du monopole de la Sécurité sociale et de désaffiliation et/ou incitation au non-paiement des cotisations de Sécurité sociale. Ce courriel incite le personnel à recenser ces situations de contestation, à mener auprès des personnes qui sont tentées de s'engager dans cette voie « *des actions d'information rappelant le rôle solidaire de la SS et les conséquences d'une telle démarche* », et à envoyer un courrier d'information rappelant les sanctions encourues à chaque personne s'inscrivant dans cette démarche. Enfin, si le contestataire poursuit ses revendications, le directeur de la Sécurité sociale demande « *d'engager les procédures de contrôle du dossier, du recouvrement forcé des sommes dues et de mettre en œuvre les sanctions prévues par les textes et notamment celles mentionnées à l'article L114-18 du Code de la Sécurité sociale* ».

En sus de la contestation persistante du monopole de la Sécurité sociale, les contestations concernent également les statuts de l'URSSAF. C'est dans ce contexte que la cour d'appel de Poitiers rend un arrêt le 13 mars 2007, *Denis RIES c/ URSSAF*.

L'appelant soutient que « *l'URSSAF exerce son activité de recouvrement en toute illégalité dès lors que la convention d'objectifs et de gestion dont elle bénéficie a été passée sans mise en œuvre de la procédure de mise en concurrence exigée pour la passation des marchés publics en vertu des directives CEE 92/50 et 93/96 et 2004/18/CE* ». Or la cour rappelle que « *les URSSAF tiennent de la loi elle-même leur mission de recouvrement des*

cotisations et contributions sociales, les conventions d'objectifs et de gestion ayant seulement pour objet des mesures et objectifs d'amélioration de la gestion. »

Il est de jurisprudence constante que la loi confère aux organismes de Sécurité sociale leur existence juridique et donc leur capacité juridique. Les caisses (nationale et de base) du régime social des indépendants, comme du régime général, sont des organismes de droit privé chargés de l'exécution d'une mission de service public et qu'elles tiennent des dispositions de l'article L611-3 du Code de la Sécurité sociale leur capacité à ester en justice.²²

Les principes dégagés par le droit européen ont constamment été repris par le droit interne. Ainsi, « *le RSI concourait à la gestion du service public de la Sécurité sociale fondé sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif et que la contrainte concernait les cotisations du régime obligatoire de Sécurité sociale, la cour d'appel en a exactement déduit que dans l'exercice de cette seule fonction à caractère social, le RSI n'était pas une entreprise au sens des articles 81 et 82 CE et que cette activité ne pouvait être considérée comme économique au sens du droit communautaire ni violer les règles du droit des abus de position dominante.* »²³

Les régimes légaux de Sécurité sociale étant fondés sur le principe de solidarité nationale dans le cadre d'une affiliation obligatoire des intéressés énoncée à l'article L111-1 CSS n'exercent donc pas une activité économique.²⁴

Il en est de même pour les contestations relatives au monopole du RSI. Le cotisant affilié au régime des travailleurs indépendants et qui n'a pas donné suite aux mises en demeure aux fins de paiement des cotisations est condamné au paiement des contraintes.²⁵

Le jugement du 22 février 2018, rendu par le tribunal correctionnel de Paris, a prononcé la condamnation d'associations et de personnes pour avoir incité à se soustraire à l'obligation légale de s'affilier à la Sécurité sociale.

La cour d'appel de Versailles rend un arrêt important le 17 décembre 2020. En mai 2015, l'URSSAF d'Île-de-France avait notifié une mise en demeure pour obtenir le paiement d'une somme de 3 795 €,

²⁰ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, JORF du 17 août 2004.

²¹ CSS, art. L111-2-1.

²² Cass. 2e civ. 15 avril 2010, n°09-10.463/ Cass. 2e civ. 20 décembre 2018.

²³ Cass. 2e civ. 4 mai 2011, n° 12-13.234.

²⁴ Cass. 2e civ. 25 avril 2013, n° 12-13.324.

²⁵ CA. Rennes, 23 avril 2014. CA. Paris, 8 décembre 2014.

dont 3 601 € au titre des cotisations et de la CSG et CRDS du deuxième trimestre 2015, et 194 € de majorations de retard à l'encontre d'un médecin exerçant à titre libéral la profession d'ORL. Ce dernier, refusant de s'exécuter, avait saisi la commission de recours amiable (CRA). La CRA ayant rejeté sa demande, le médecin avait alors contesté cette décision en saisissant le 23 juillet 2015 le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) des Yvelines. Cette juridiction a également rejeté les demandes du médecin qui était condamné à verser les sommes réclamées par l'URSSAF. Le TASS ayant statué en premier ressort, le médecin conteste la décision et interjette appel auprès de la cour d'appel de Versailles. C'est dans ce contexte que les juges doivent trancher. La remise en cause de l'obligation de cotiser et d'être affilié à un régime légal en France se trouve au fondement de l'argumentation du requérant, alors même qu'un tel raisonnement n'a aucune chance d'être accueilli.

Cet arrêt témoigne de la vigueur étonnante de ces thèses et de la pugnacité des litigants qui anime ce contentieux. En effet, à l'occasion de cette action en justice, l'obligation d'affiliation et de versement des cotisations se trouve, encore une fois, contestée alors même que les solutions dégagées par les différentes juridictions restent inchangées.

Réitéré, le principe de libre concurrence ne concerne pas la protection sociale obligatoire. C'est ce qu'affirme la cour d'appel de Dijon dans un arrêt récent du 8 juillet 2023.

Conclusion du point I

La solidarité nationale est incontestablement présente dans l'action institutionnelle. Rejetée par les adhérents de la CDCA, victime d'une délégitimation, elle est pourtant salvatrice à l'égard de ceux qui éprouvent en quelque sorte un sentiment d'insécurité, animés par l'incertitude du lendemain, soucieux de l'impact sur leur situation personnelle de la violence perpétrée par la CDCA.

Il n'en demeure pas moins en effet que la CDCA est également vectrice de pourparlers. Certes succincte, la période de négociation (2006-2007) témoigne du reste de la bonne foi de l'Institution et de sa volonté d'atténuer la crise de légitimité à laquelle la solidarité nationale a été confrontée.

Il s'agit en effet de justifier des efforts financiers collectifs et de reconnaître tant symboliquement que matériellement le soutien de l'Institution sociale aux travailleurs indépendants.

La faible effectivité du respect des négociations de la part des anciens adhérents de la CDCA et la nécessité sociale de poursuivre les recouvrements, contribuent toutes deux à l'interruption du temps des négociations qui s'efface en faveur de l'application stricte des dispositifs juridiques visant à lutter contre le mouvement de désaffiliation et d'incitation à la désaffiliation.

II L'ÉMERGENCE TRANSITOIRE D'UN RENOUVEAU CONTESTATAIRE

Il n'existe pas de mobilisation sans argumentaire et pas d'argumentaire sans acteurs mobilisés. Une contestation, émanant d'acteurs distincts de la CDCA, va émerger s'enracinant dans la création du RSI, Régime Social des Indépendants (A).

Le paradoxe de cette contestation tient à ce que les usages argumentatifs revêtent une forme répétitive dans le discours. Les contestations revendiquées à la suite de la fusion des caisses sont en effet en tout point analogues à celles défendues par la CDCA. Si les stratégies de lutte ne sont pas les mêmes, une place importante est néanmoins toujours réservée à l'expression verbale, ce qui n'a rien de surprenant dans un mouvement contestataire. Du reste, ce qui l'est, c'est bien le discours toujours narratif de persuasion des leaders des mouvements en dépit d'une affirmation péremptoire par le droit du monopole de la Sécurité sociale.

Dans un objectif d'affaiblissement de la contestation, les juridictions sont amenées à recourir à leur pouvoir de sanction en qualifiant d'abusives les contestations relatives au monopole de la Sécurité sociale (B).

A. Un nouveau contestataire né de la création du RSI

La mise en place accélérée de la fusion des caisses (1) aboutit à d'importants dysfonctionnements (2) entraînant une crise de confiance des assurés et une contestation accrue du Régime Social des Indépendants.

1. La mise en place chaotique de la fusion des caisses

De manière visionnaire ou incidemment²⁶, l'article 10 de la loi du 3 juillet 1972 énonçait que les caisses de retraite pourraient « *se regrouper ou fusionner avec les caisses mutuelles régionales d'assurance maladie, pour mettre en commun leurs moyens.* »²⁷

Le chantier de la fusion des caisses est lancé en 2002, lorsque le gouvernement propose une réforme du recouvrement des cotisations sociales avec pour objectif : « *Permettre aux travailleurs*

non-salariés non agricoles de bénéficier de services communs à plusieurs régimes et de s'adresser à un interlocuteur unique de leur choix pour l'ensemble des formalités et des paiements de cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables à titre personnel. »²⁸

Par la suite, la question de la répartition des compétences pour le recouvrement des cotisations divise : l'ACOSS en revendique le monopole tandis que la CANCAVA et l'ORGANIC souhaitent conserver la fonction de recouvrement et que la CANAM, fonctionnellement proche des organismes conventionnés, était partagée.

« *Suite à un rapport de novembre 1998 des Inspections générales des affaires sociales (IGAS) et de l'industrie et du commerce (IGIC) proposant vingt-six mesures d'harmonisation et de simplification, Mme Lebranchu, secrétaire d'État demande aux régimes l'examen de "la mise en place d'un recouvrement intégré" ».*²⁹ Craignant la prééminence des URSSAF, les présidents des trois caisses nationales proposent au secrétaire d'État Renaud Dutreil, le 12 mai 2003, de créer un régime social des indépendants par fusion des trois régimes. La réforme négociée bénéficie du soutien technique de la Direction de la Sécurité sociale : « *Au départ, nous avons prôné la coopération entre les régimes de préférence aux réformes institutionnelles dont nous subodorions la difficulté. La volonté politique, due au très faible succès de ces politiques de coopération et à l'impatience sur la simplification vis-à-vis des travailleurs indépendants, a poussé à l'idée d'un guichet social unique.* »³⁰



Logo du RSI

La réforme est alors mise en œuvre par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 *de simplification du droit* qui présente trois conséquences : elle permet au Gouvernement de créer, par ordonnance, un

²⁶ LAGES (M.), *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité sociale*, Thèse, Université de Toulouse, 2012, p. 260.

²⁷ Loi n° 72-554 du 3 juillet 1972 portant réforme de l'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions artisanales, industrielles et commerciales.

²⁸ Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, JORF du 3 juillet 2003, art. 24. 5°.

²⁹ LAGES (M.), *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité sociale*, Thèse, Université de Toulouse, 2012, p. 261.

³⁰ LIBAULT (D.), *Positionnement de la Direction de la Sécurité Sociale*, Les grands dossiers de la protection sociale, Actes, 20 au 24 sept. 2004, EN3S.

régime social des indépendants qui remplacera le régime d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), le régime d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA) et celui des commerçants (ORGANIC). La seconde conséquence est de lui confier les missions d'un interlocuteur social unique³¹, notamment en organisant le recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs non-salariés non agricoles à l'exception des professions libérales. Mais la loi prévoit la délégation de certaines activités de recouvrement aux URSSAF. Enfin, la dernière conséquence du texte est de créer une instance nationale provisoire élue qui se substituera aux conseils d'administration des caisses nationales et sera chargée de préparer la mise en place du régime.

Suite à cette loi, une ordonnance du 31 mars 2005³² institue une instance nationale provisoire (INP) chargée de mettre en place le Régime Social des Indépendants au 1^{er} janvier 2006.

Cette réforme présentait pour objectif de simplifier de façon majeure les démarches administratives en faveur « *des professions traditionnellement rebutées par la complexité de leurs relations avec les organismes gérant leur protection sociale* »³³. Une simplification administrative nécessaire dans la mesure où les artisans et commerçants devaient s'adresser à trois ou quatre guichets selon la nature des cotisations : les URSSAF pour la CSG, la CRDS et les allocations familiales, les organismes conventionnés pour l'assurance maladie de base, éventuellement un autre organisme au libre choix de l'assuré pour une assurance complémentaire santé, la caisse de retraite (CANCAVA pour les artisans et ORGANIC pour les commerçants) pour l'assurance vieillesse de base et complémentaire. Néanmoins, l'objectif initial de simplification est mis à mal en raison des multiples dysfonctionnements que va connaître le RSI.

2. Un regain contestataire conséquence des dysfonctionnements du RSI

L'objectif de simplification administrative a connu un parcours sinueux, si ce n'est inabouti. Le nouveau régime est confronté à des difficultés importantes de mise en œuvre, parfois occultées.

Les difficultés des systèmes d'information ont rapidement été préjudiciables : « *Le logiciel TAIGA (chargé de l'affiliation et des déclarations de revenus) a dû être conservé faute de mieux en dépit de son ancienneté et de ses difficultés à dialoguer avec le SNV2 et avec le logiciel SCR (chargé de la gestion des droits retraites) qui ont contribué à multiplier les créances émises en taxation d'office pour cause de défaut de déclaration.* »³⁴ Il était nécessaire d'assurer une bonne articulation de trois logiciels : SNV2 de l'ACOSS, TAIGA et SCR du RSI.

Or, « *Les premiers appels de cotisations relevant de l'interlocuteur social unique ont été émis le 17 décembre 2007. Le blocage du logiciel SNV2 a été constaté dès les premiers jours du mois de janvier 2008 et a duré presque trois semaines durant lesquelles il n'y avait plus aucune possibilité de gérer les comptes. Les émissions de cotisations ont été frappées de très nombreuses erreurs et une partie des encaissements n'a pas pu être prise en compte.* »³⁵ Pourtant, une alerte sur les défauts de pilotage du SNV2 avait été donnée en 2005 suite à un audit requis par l'ACOSS et en raison d'une enquête sur l'informatique de l'activité de recouvrement du régime général diligentée par la Cour des comptes à l'occasion de laquelle celle-ci a « *constaté des insuffisances graves en matière de pilotage de la fonction informatique.* »³⁶

Du reste, « *même quand les déclarations étaient collectées par le RSI, les dysfonctionnements des flux informatiques empêchaient un certain nombre d'entre elles d'être prises en compte par le SNV2 de l'ACOSS pour l'émission des créances. En conséquence, nombre de cotisants se sont trouvés soumis au régime de la taxation d'office qui majore dès la deuxième année les cotisations dues de façon considérable* ».

Les affiliations, modifications ou radiations ont été durablement bloquées. Le Conseil Économique Social et Environnemental a souligné dans un avis de 2015³⁷ ces dysfonctionnements : appels à cotisation injustifiés, cotisations versées par l'assuré non prises en compte, recours trop systématique aux huissiers, bases de données non fiables à l'origine des relances.

³¹ Ordonnance n° 2005-1529, 8 déc. 2005, instituant un interlocuteur social unique pour les indépendants. JO 9 déc. 2005, texte n° 39.

³² Ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005 relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants.

³³ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2012, p. 200.

³⁴ Cour des comptes., p. 207.

³⁵ Ibid., p. 209.

³⁶ Cour des comptes, Les contrôles effectués sous l'autorité de la Cour des comptes, p. 117 et p. 210 pour le § suivant.

³⁷ Avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) présenté par Madame Monique WEBER, rapporteure au nom de la section des affaires sociales et de la santé, Le régime social des indépendants, séance du 22 septembre 2015, p. 14.



Avis du CESE sur le RSI

Au moins 10 % des comptes ont connu des difficultés liées à l'affiliation ou à la radiation. Même la régularisation des dossiers, quand elle s'est produite, a pu se traduire par l'appel de cotisations rétroactives à des montants élevés auxquels les assurés ne pouvaient pas toujours faire face. De ces dysfonctionnements ont résulté des difficultés majeures en matière de tenue des droits à retraite et dans la liquidation des pensions.³⁸

En raison du partage des missions lors de la création de l'ISU, les courriers transmis aux assurés sont toujours à l'en-tête du RSI quel que soit l'expéditeur (par exemple l'URSSAF) ce qui induit des confusions dommageables. De plus, ces courriers ne sont pas adaptés à la compréhension d'un public non averti. Enfin les allers-retours entre les caisses RSI et l'URSSAF n'en facilitent pas le suivi.³⁹

Une lettre de mission adressée par le ministre de la Santé et des solidarités le 3 mai 2007, à la veille de l'élection présidentielle, réaffirme de façon impérative le respect de la date du 1^{er} janvier 2008, un délai fixé et présenté comme intangible. Un calendrier

semble-t-il irréaliste et portant atteinte à la crédibilité du projet et participant *de facto* à sa fragilité.

À ce titre, la Cour des comptes qualifie l'impréparation de la réforme et les dysfonctionnements majeurs qui en découlent notamment en 2008 de « catastrophe industrielle. »⁴⁰ Alors même que la naissance du RSI devait être vectrice de relations administratives simplifiées, les dysfonctionnements graves et pluriels ont causé aux travailleurs indépendants ainsi qu'à leurs ayants droit de lourds préjudices. Aussi, les assurés se sont tournés vers le personnel d'accueil du RSI « qui n'avait souvent aucune réponse à leur apporter »⁴¹. Une plateforme de médiation téléphonique a ouvert en juillet 2010. Les résultats ont toutefois été « lents et erratiques ».⁴²

La Cour a constaté que la fusion ambitieuse et rapide de trois régimes de Sécurité sociale ayant conduit à la création du RSI n'a pas enclenché une réelle dynamique de gains de productivité du fait, en particulier, de la crise liée à la mise en place de l'interlocuteur social unique. Les ambitions initiales de réduction des coûts ont été largement perdues de vue, plaçant le RSI en situation défavorable de ce point de vue face aux autres régimes de Sécurité sociale.⁴³

Surfant sur l'exaspération des indépendants face aux dysfonctionnements du RSI, certains mouvements, parmi lesquels le Mouvement pour la liberté de la protection sociale (MLPS), incitent à la désaffiliation et à souscrire des assurances privées à l'étranger, à l'image de la CDCA.

Au regard des conséquences lourdes de la mise en place défailante du RSI pour les travailleurs indépendants, la perspective de l'acceptation par tous et de tous du principe de solidarité nationale se fond dans les méandres de la pensée. Un renouveau contestataire émerge, distinct de la CDCA sur un élément primordial : les contestations restent pacifiques et la violence, propre à la CDCA, leur est étrangère.

Le MLPS, arguant de l'échec du RSI, attaque le nouveau régime à la racine en remettant en cause son caractère de régime légal de Sécurité sociale. La contestation est donc en réalité identique à celle promue par la CDCA : tenter, en vain, de lutter contre le monopole de la Sécurité sociale.

³⁸ Rapport Cour des comptes, *Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique*, 2012 in Avis CESE, op. cit., p. 68.

³⁹ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁰ Cour des comptes, *Les contrôles effectués sous l'autorité de la Cour des comptes*, p. 209.

⁴¹ *Ibid.*, p. 211.

⁴² *Idem*

⁴³ Rapport de la Cour des comptes, *La réforme du Régime social des indépendants et de l'interlocuteur social unique*, 2014.

Même si « *L'ampleur de ce nouveau mouvement* » est réduite, le nombre d'affiliés ayant décidé de ne plus payer leurs cotisations est estimé à 600 en 2014, c'est l'enjeu qu'il représente qui inquiète : l'universalité et le monopole de la Sécurité sociale se retrouvent de nouveau à l'épreuve de la contestation des « *Libérés de la Sécu* ».

C'est en effet non plus du fait du CDCA que les contestations persistent mais du fait de la création du RSI qui fait émerger un nouveau mouvement : celui de la contestation de l'affiliation au RSI qui se joue, à l'image de la contestation du CDCA, sur le terrain judiciaire.

Nombreux sont en effet les travailleurs indépendants contestant l'obligation d'affiliation au RSI et ce régime tant décrié en raison des multiples dysfonctionnements, connus de tous, qui ont alimenté « *la défiance des indépendants à l'égard du RSI [qui] est arrivée à un point de non-retour* »⁴⁴ affirme Jean-Guilhem Darré, le délégué général du SDI (Syndicat des Indépendants). Il poursuit en expliquant que « *48,62 % des chefs d'entreprise prônent l'abandon pur et simple du système de protection sociale par répartition au bénéfice d'assurances privées* ».⁴⁵

Ne plus payer ses cotisations, contracter librement une assurance maladie, les revendications ne sont pas nouvelles. Certains assurés en difficulté de trésorerie et qui ne se proclament pas d'un mouvement quelconque de désaffiliation informent par courrier au RSI de leurs difficultés financières ne leur permettant pas de régler leurs cotisations trimestrielles. À ce titre, s'adressant au RSI du Languedoc-Roussillon dans un courrier du 30 janvier 2008, une assurée « *sollicite de votre bienveillance l'autorisation d'effectuer ce paiement en 12 mensualités.* »

Nombreux sont les artisans, commerçants ou professionnels libéraux à contourner le RSI. Bon nombre d'indépendants choisissent en effet de basculer en société anonyme (SA) et surtout en société par actions simplifiée (SAS) pour échapper au RSI. « *Les SAS ont représenté 29 % des créations d'entreprises sous forme de société en 2013, soit un chiffre en constante augmentation depuis 2009* », observait le SDI.

B. La sanction des contentieux relatifs à la contestation du monopole de la Sécurité sociale

Ce qui restera sans nul doute ancré dans l'Histoire de la délégitimation de la Sécurité sociale, c'est bien la persistance exagérée des contentieux relatifs à la contestation du monopole de la Sécurité sociale (1). Une Sécurité sociale fondée sur la solidarité nationale a été et est le fer de lance de cette lutte contre les ambitions irréalistes des mouvements contestataires. Il revient ainsi à l'État, et à la justice d'établir face à la ténacité destructrice des contestataires une protection de la solidarité en qualifiant les contestations d'abus de droit (2).

1. Des contestations du monopole de la Sécurité sociale persistantes

a) La vulnérabilité, moteur de l'incitation à la désaffiliation par le MLPS

Entre janvier et février 2007, une enquête de terrain est menée par le RSI : 120 travailleurs indépendants (TI) sollicitent leur radiation du régime obligatoire. « *Le faible volume de demandes enregistrées permet de minimiser l'impact du phénomène et de relativiser l'ampleur de ce nouveau mouvement incitant à la désaffiliation alors même qu'il est particulièrement dommageable pour l'image de la Sécurité sociale* ».

Fer de lance de la désaffiliation, le Mouvement pour la Liberté de la Protection Sociale (MPLS) naît de la volonté affirmée par son fondateur « *d'abattre le communisme et le monopole de la Sécurité sociale.* »⁴⁶ Le président du MPLS insiste : « *on peut s'assurer mieux et pour moins cher qu'à la Sécu* ».⁴⁷ Et ce, même si cette promotion de la désaffiliation lui a valu d'être sur le devant de la scène judiciaire. « *J'ai dû assumer la charge de quatre-vingts procès* » reconnaît-il.

À l'image du mouvement contestataire des années 1990-2000, le mouvement de désaffiliation concerne essentiellement les indépendants dont les réelles difficultés et la vulnérabilité sont instrumentalisées par des mouvements tels la CDCA et le MLPS. Confrontés à des situations parfois précaires, ces mouvements représentent pour les travailleurs indépendants, bien souvent, l'unique espoir de se départir de leurs difficultés.

⁴⁴ Le Figaro, *RSI : les indépendants sont à bout*, 25 février 2015.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Propos de Claude Reichman recueillis par Delphine D'HAENENS, « *Se libérer de la Sécurité sociale : possible mais illégal ?* », France-Monde, La Voix du Nord, 16 décembre 2014.

⁴⁷ Le Figaro, *RSI : les indépendants sont à bout*, 25 février 2015 pour cette citation et la suivante.

Monsieur le Directeur,
A ce jour j'ai versé à votre caisse au titre des cotisations qu'elle a appelées la somme totale de
Vous trouverez ci-joint les éléments comptables attestant la réalité et le montant des sommes versées.
Votre caisse ne dispose pas de l'arrêté de création légal. Votre caisse a donc fonctionné depuis l'origine dans la plus totale illégalité.
Je vous demande instamment de me rembourser dans le délai d'un mois la somme ci-dessus indiquée, augmentée des intérêts légaux de retard.
Veuillez agréer ...

Lettre de demande de remboursement des cotisations au RSI, Communiqué du 24 octobre 2016, MLPS.

Ainsi, « *Le profil des citoyens qui quittent la Sécurité sociale ou autres n'est pas anodin. Ce ne sont que des personnes qui peinent à payer leurs charges sociales. Avec tout de même un grand nombre d'indépendants qui veulent sauver leurs entreprises. N'oublions pas que chaque année, de 30 000 à 40 000 entreprises déposent le bilan* » explique Philippe Letertre, chirurgien plasticien, fondateur du mouvement « *les médecins ne sont pas des pigeons* ».

Les difficultés financières étant parfois si ce n'est souvent « catastrophiques », comment résister à l'appel d'une « *demande de remboursement de nos cotisations par le RSI* » ? C'est ce qu'annonce le MLPS dans un communiqué du 24 octobre 2016, affirmant : « *il est établi et prouvé que toutes les caisses de base du RSI agissent depuis dix ans dans la plus totale illégalité. [...] Il convient donc que chacun de ceux qui ont cotisé au RSI adresse la lettre recommandée avec avis de réception suivante à la caisse RSI à laquelle il a cotisé* ».

Comment résister à l'affirmation réitérée qu'un « *Directeur de caisse qui se livre à une pratique commerciale qui vous envoie une contrainte, par exemple, est passible de deux ans de prison, 150 000 euros d'amende. Et que la caisse au nom de laquelle il agit est passible de dissolution* »⁴⁸ ?

b) Le principe de la libre concurrence au fondement de l'incitation à la désaffiliation

Le cheval de bataille des « *libérés de la Sécu* » repose sans grande originalité sur des arguments

qui s'inscrivent sur la longue durée. Ils puisent leur force argumentative en s'imprégnant des deux directives européennes de 1992 qui, pour eux, « *ont supprimé le monopole de la Sécurité sociale* »⁴⁹.

Ce travail militant a ceci de paradoxal qu'il qualifie le RSI de mutuelle soumise à la libre concurrence tout en contestant la légalité du régime. Tout en rappelant l'histoire de la construction européenne et exploitant farouchement quelques pistes de réflexion articulées autour de la primauté du droit européen, l'acteur mobilisé tend à susciter l'interrogation de son public : « *Comment se fait que nous sommes aujourd'hui, en 2015, nous en soyons encore à devoir parler devant un Huissier, délégué par une Caisse du RSI qui n'existe pas légalement ?* ».⁵⁰ C'est dans une perspective en réalité fermée que s'inscrit cette question rhétorique qui semble opératoire et qui tend à forger des modes d'action, à l'instar du CDCA, préexistants.

En revendiquant le droit de s'affilier à un organisme concurrent, les « *Libérés* » espèrent par là même faire l'économie du paiement de la CSG (Contribution Sociale Généralisée) et de la CRDS (Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale). Ils affirment aux adhérents « *donc c'est vous dire que c'est bien depuis 1992 que vous êtes libres.* »⁵¹ Ils se fondent également sur l'arrêt BKK de la CJUE en date du 3 octobre 2013 qui selon eux autoriserait tout Français à choisir son assureur, autre que la Sécurité sociale, pour couvrir les risques qu'il encourt. Le Professeur Philippe LHEMOUT affirme sans surprise que les directives européennes et

⁴⁸ PV de constat du 14 juin 2014 par un huissier de justice à la requête de la CNRS, Propos de Claude Reichman lors de la réunion d'information du 14 juin 2014 à La Chapelle sur Erdre.

⁴⁹ Propos de Claude REICHMAN tenus lors de la réunion du 22 juin 2015 à Châteauneuf-sur-Isère et retranscrits dans le PV par l'huissier de justice.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

l'arrêt BKK « n'ont pas mis fin au monopole de la Sécurité sociale »⁵² et précise : « Utiliser un arrêt fondé sur une directive consommateur afin d'en tirer des conséquences juridiques pour des questions de droit de la concurrence est un amalgame regrettable et un contresens total. »

Mais c'est sans rappeler l'arrêt *Pistre et Poucet* : « Un État peut organiser un régime légal de Sécurité sociale sous forme de monopole. » Le RSI est bien un organisme de Sécurité sociale, auquel l'affiliation est de facto obligatoire. Ses activités sont de nature sociale et non commerciale et sont par là même exclues des règles européennes en matière de concurrence.

« Pourquoi les indépendants doivent se méfier du discours des Libérés ? »⁵³ C'est en promouvant une interprétation erronée des décisions de justice que le MLPS tente de convaincre les indépendants de la légalité de la désaffiliation.

C'est ainsi que le MLPS affirme dans un communiqué de presse en date du 30 juin 2018 que « Les assurances santé privées font partie du système de Sécurité sociale européen » et que « par conséquent, les personnes assurées par des assurances privées sont considérées comme appartenant à un système de Sécurité sociale auquel ils ont souscrit

dans le cadre de la libre circulation des personnes ».

Selon le mouvement, la Cour administrative d'appel de Nancy dans son arrêt du 31 mai 2018 « porte un coup fatal au monopole de la Sécurité sociale en confirmant la liberté pour chaque personne travaillant ou résidant en France de souscrire une assurance privée se substituant aux assurances de la Sécurité sociale. »

Finalement, cette jurisprudence qui fait droit au RSI en rendant sa décision dans le cadre d'une contestation par un « libéré » de la capacité du RSI à réclamer le recouvrement de cotisations non payées tend, selon le mouvement, à reconnaître « l'effectivité des dispositions des directives de 1992 qui qualifient d'entreprise d'assurance les organismes ayant la forme de société anonyme, société d'assurance mutuelle, institution de prévoyance régie par le Code de la Sécurité sociale, institution de prévoyance régie par le code rural ainsi que les mutuelles régies par le code de la mutualité. »

Une interprétation on ne peut plus erronée puisque « le RSI l'emporte en justice contre les 'libérés de la sécu'. »⁵⁴

Qu'à cela ne tienne !

La vie rêvée des "libérés de la Sécu"



À Arras, le 21 février, Claude Reichman, chef de file des "libérés", insiste sur les avantages à quitter la Sécu. Sébastien Jarry/Andia.fr pour L'Express

L'express publié le 09/03/2015 enquête d'Agnès Laurent⁵⁵

⁵² Daniel ROSENWEG, « Les sanctions vont tomber », Le Parisien, 16 octobre 2014.

⁵³ GALLET (L.), « RSI : pourquoi les indépendants doivent se méfier du discours des Libérés », L'Express, 26 mars 2015.

⁵⁴ GALLET (L.), « Le RSI l'emporte en justice contre les « libérés de la Sécu », L'Express, 23 mars 2015.

⁵⁵ Chapeau introductif de l'article : « Commerçants, artisans, indépendants... Ils se laissent séduire par les sirènes du populisme fiscal et aimeraient s'affranchir d'une assurance maladie jugée trop coûteuse. Sans aller forcément jusqu'à la rupture. »

Source : https://www.lexpress.fr/economie/la-vie-revee-des-liberes-de-la-secu_1658086.html

Manifestation d'artisans et commerçants à Carcassonne contre l'excès de cotisations



Près d'un millier de commerçants et artisans manifestent à Carcassonne, le 17 novembre 2014 © AFP - Eric Cabanis
Source : https://www.lepoint.fr/societe/manifestation-d-artisans-et-commerçants-a-carcassonne-contre-l-exces-de-cotisations-17-11-2014-1881856_23.php#11

Le Directeur de mission au RSI chargé de suivre la contestation annonce : « On souhaite éviter ce qui s'est passé dans les années 90. Des centaines de personnes ont voulu sortir de la Sécurité sociale et se sont retrouvées dans des positions sociales et économiques épouvantables ».⁵⁶ Il poursuit en affirmant : « On recherche, avec ceux qui le souhaitent, le dialogue, on regarde si on peut échelonner ».⁵⁷

Le 13 février 2014, le Directeur de la Sécurité sociale adresse une lettre au directeur de la Caisse nationale du RSI relative au mouvement de désaffiliation à la Sécurité sociale. Il appelle à une « réaction rapide et coordonnée » face à « la recrudescence des messages et des actions de certains mouvements contestataires de travailleurs indépendants portant sur l'affiliation à la Sécurité sociale ». La promotion de l'ensemble des moyens légaux existants est faite afin de lutter contre les mouvements contestataires d'affiliation à la Sécurité sociale notamment la sanction du défaut de déclaration et de paiement des cotisations sociales mais également s'agissant des oppositions à contraintes, la condamnation systématique à l'amende de 6 % des sommes dues, prévue en cas de recours jugé dilatoire et abusif.

Au même moment, le président du MPLS prône les avantages de quitter la Sécurité sociale tout en

ayant conscience des conséquences légales d'une telle promotion. Si les désaffiliations sont illégales, les incitations à la désaffiliation le sont tout autant et passibles de prison dans la mesure où elles constituent une atteinte majeure au socle de la solidarité. C'est sans surprise que le tribunal correctionnel de Paris a condamné le président du MLPS à dix mois de prison avec sursis – et son association à 60 000 euros d'amende pour moitié avec sursis, pour avoir notamment aidé à la désaffiliation des particuliers. Le président du MLPS s'est dit « stupéfait par cette comédie de jugement ». Il indique que « Le tribunal n'a pas beaucoup l'esprit d'à-propos et a la mauvaise foi au cœur. »⁵⁸

À l'image de sa position favorable aux pourparlers dans le contexte du mouvement contestataire du CDCA, l'Institution renouvelle sa volonté de renouer les relations avec les travailleurs indépendants et de s'adapter à leurs situations individuelles autant que faire se peut. C'est sans compter que cette mobilisation se fait en faveur des « 472 cas de personnes ayant manifesté l'intention de quitter le RSI. Quatre cent soixante-douze sur 2,8 millions d'adhérents ! » recensés au 30 septembre 2014 pour Jean-Philippe Naudon, directeur de mission au RSI.⁵⁹

En novembre 2014, ce chiffre a doublé. Près d'un millier de manifestants ont descendu les rues de Carcassonne se disant « pendus » par le régime social des indépendants.

⁵⁶ Propos de Jean-Philippe Naudon recueillis par Delphine D'HAENENS, « Se libérer de la Sécurité sociale : possible mais illégal ? », France-Monde, La Voix du Nord, 16 décembre 2014.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ BAYLE-INIGUEZ (A.), « Peut-on quitter la Sécu ? Non, réaffirme la justice qui condamne le Dr Reichman, fer de lance de la désaffiliation », Le Quotidien du Médecin, 23 février 2018.

⁵⁹ Propos recueillis par Daniel ROSENWEG, « Les sanctions vont tomber », Le Parisien, 16 octobre 2014.

Comment quitter la Sécurité sociale

(URSSAF, BSL, MSA, Carif...)

Réunion d'information

ouverte aux chefs d'entreprise, professions libérales, artisans, commerçants, agriculteurs, salariés

à Montpellier

le samedi 25 avril 2015

à 14 h

avec le Dr Claude Reichman,

président du MLPS

et les représentants du Mouvement des Libérés

La réunion étant de caractère strictement privé, une inscription nominative est obligatoire

Inscription :

jean.lacoste@mlps.fr

Participation aux frais : 10 euros payables sur place

PV de constat - 24/09/2015 - SCP Alain SARAGOLIBI et René D'AVIGNONNET - Huissiers de Justice Associés - Amiens - page 32 / 50

« Ce mouvement des « pendus » fondé par quatre commerçants de l'Aude en octobre, a mobilisé des délégations venues de plus de 20 départements dans toute la France, pour former un cortège de 500 à 1000 personnes, suivant les évaluations de la police et des organisateurs. »⁶⁰

Moyennant 10 euros de participation, mais « en fait c'est évident que ça revient à plus et que c'est pour notre pomme. Donc si vous voulez mettre plus, il ne faut pas hésiter, voilà [...] »⁶¹, les indépendants se pressent pour assister aux réunions d'information des « Libérés de la Sécu. »

Ils sont trente⁶² dans les petites villes, six cents⁶³ dans d'autres, certains connaissent le sujet par cœur et partagent sans réticence aucune leur désaffiliation : « je suis commerçant dans la Drôme depuis 32 ans et en fait je ne cotise plus au RSI depuis plus de 20 ans. [...] J'ai fait tout ce qui était nécessaire à l'époque, puisque je faisais partie d'un organisme, on le sait bien, qui était à l'époque, si je peux me permettre de le citer, le CDCA. »⁶⁴ Une voix féminine énonce « Alors pour ma part, moi je suis partie en Angleterre, j'ai demandé un devis à une compagnie qui s'appelle AMARIS et ça me coûte par an 2 200 euros pour ma santé »⁶⁵.

L'opportunité est donnée pour faire la publicité des assurances européennes « Par Munich Re qui est

le plus grand assureur, le deuxième plus grand assureur européen pour Globality et Allianz. »

Les moules argumentatifs épuisés, arrive enfin la séance des questions-réponses. L'indépendant qui tient le micro commence souvent par exposer le conflit auquel il est confronté : « étant en conflit avec le RSI » ou encore « si je vais porter plainte maintenant au Pénal pour extorsion de fonds, est-ce possible ? Est-ce qu'il n'y a pas de prescription ? ».

D'autres présents viennent à la pêche aux informations et s'interrogent quant à l'opportunité de la désaffiliation. Une voix masculine dans le public s'interroge sobrement : « Ya-t-il lieu de se libérer de la Sécurité sociale ? » Une autre voix masculine dans le public cherche à contrôler la véracité des propos allégués par le président du MLPS : « alors moi je voudrais savoir, parce qu'on m'a dit pas plus tard qu'aujourd'hui qu'il y a en France un arrêté interdisant de quitter la Sécu. Je voudrais savoir si c'est vrai. » Ce à quoi le président du MLPS affirme « Oui il en paraît tous les jours. »

Plus rarement, l'interlocuteur affirme timidement mais vaillamment son désaccord avec l'idéologie promue : « dans un système où effectivement, je règle trop de cotisations sociales, je ne sais pas si cela m'est spécifique, je ne sais pas comment fonctionne mon activité à moi et c'était donc une

⁶⁰ ARIEGENEWS, « Manifestation d'artisans et commerçants à Carcassonne contre l'excès de cotisations », 17 novembre 2014.

⁶¹ Propos de Pierre MARTINEAU, PV de constat du 14 juin 2014 par un huissier de justice à la requête de la Caisse Nationale du RSI.

⁶² *Ibid.*, « assistance constituée d'une trentaine de personnes » à la Chapelle-sur-Erdre.

⁶³ *Ibid.*, Propos de Claude REICHMAN qui présente « le record de l'Île de La Réunion : 600 personnes. »

⁶⁴ Propos de Claude REICHMAN tenus lors de la réunion du 22 juin 2015 à Châteauneuf-sur-Isère et retranscrits dans le PV par l'huissier de justice.

⁶⁵ *Ibid.* pour cette citation et les citations suivantes du point 1.

remarque pour dire que moi je ne suis pas d'accord, pour une majorité des propos que vous avez dits, je ne suis pas du tout d'accord durant le temps passé avec les propos que vous avez dits. »

Certains se questionnent quant aux moyens juridiques utilisés pour véritablement se départir du monopole de la Sécurité sociale. À ce titre, le président du MLPS dévoile ses stratégies : « Nous avons employé la méthode Elliott Ness. » « Nous avons changé notre fusil d'épaule, on ne cite plus l'Europe, qui est pourtant là, Elliott Ness c'est parfaitement un motif de plaidoirie parce que le portail internet du Ministère de la Justice, le Ministère de la Justice, dit bien que les dispositions européennes priment sur les dispositions nationales ». Il évoque également la « méthode de Papa Shultz. »

En tout état de cause, le président du MLPS endosse son rôle de salvateur et affirme : « nous avons tous les jours des gens qui m'écrivent. Tous les jours. Et que nous sauvons. »

2. L'action juridique subséquente

a) Les outils juridiques de lutte contre les contestations

Il convient d'examiner ces outils juridiques déjà utilisés contre les actions de la CDCA.

L'action juridique des caisses face à la contestation s'illustre par l'utilisation d'un plan de recouvrement distinct de celui en principe mis en place. De la fusion précipitée des caisses en vue de créer le RSI est née une « nouvelle » contestation du nouveau régime social des indépendants ce qui a eu pour effet l'absolue nécessité de mettre en place les mesures « administratives » dans le dessein de mettre un terme, tout du moins l'amoinrir, aux contestations.

Face à une contestation persistante en dépit d'une affirmation claire du principe du monopole de la Sécurité sociale et d'une position jurisprudentielle constante, le recouvrement s'est poursuivi mais différemment. Une ancienne responsable du service contentieux retranscrit avec exactitude le plan de recouvrement URSSAF divisé « en trois scénarios :

1-Proposer un moratoire pour liquider leur dette accumulée et à l'issue du moratoire, demander des remises de majorations de retard totales ou partielles qui seront examinées au cas par cas en fonction de la durée du moratoire, de la bonne foi des cotisants, mais il n'y a pas eu d'annulation directe.

2-Repandre le recouvrement forcé par voie d'huissier pour les récalcitrants

Les huissiers ont été menacés et mis certains dossiers brûlants en attente avec notre accord : on leur a laissé l'initiative de reprendre les procédures de recouvrement forcé avec prudence. Ils ont joué leur rôle mais sans agressivité : Les paiements reçus petit à petit par les huissiers ont été aussi un moyen d'amener les contestataires à revenir dans la normale.

Nous avons des conventions d'échange avec les huissiers ; l'URSSAF de Montpellier a mis en place un système de transmissions automatiques des contraintes, après l'extinction du délai de la mise en demeure, le retour des paiements, des réunions de travail trimestrielles ou individuelles avec nos partenaires etc. Système qui a été repris par l'Acoss amélioré et diffusé dans les organismes.

3- Certains contestataires n'ont pas pu faire face à leurs difficultés financières et ont déposé le bilan. »

Ces trois « scénarios » révèlent la volonté d'adaptation de l'URSSAF aux situations personnelles des anciens adhérents du CDCA. Néanmoins, aussi profonde soit-elle, cette volonté s'avère insuffisante face à une contestation constante. Le Droit s'érige alors en outil d'action des directeurs des caisses face à la contestation. Ils doivent maîtriser les outils juridiques car la contestation du CDCA continue de s'exprimer par la remise en cause du principe du monopole de la Sécurité sociale par le biais de recours abusifs aux tribunaux ou par des actions hors-la-loi.

S'agissant des recours abusifs, et pour exemple, le TGI de Besançon rend une ordonnance de non-lieu le 19 août 1999 : les plaignants n'ont apporté aucune preuve des faits qu'ils reprochaient à la MSA, c'est-à-dire le pouvoir de recouvrer des cotisations. Quant aux actions hors-la-loi, il peut s'agir d'incitation au non-paiement ou encore de la mise en place de produits assurantiels de substitution.

Toujours est-il que la contestation se poursuit.

Mais alors, de quels outils juridiques les acteurs institutionnels disposent-ils pour faire face à ce mouvement contestataire ? Pluriels sont ces outils dans le dessein de s'adapter aux moyens de contestation.

Ainsi, s'agissant de la diffamation, l'Institution se doit d'exercer son droit de réponse afin de lutter contre les propos diffamatoires. Quant à l'incitation au non-paiement, les auteurs sont susceptibles d'une incrimination aux termes de l'article L652-7 al. 2 du Code de la Sécurité sociale.⁶⁶

⁶⁶ Version en vigueur jusqu'en 2018.

S'agissant de la mise en place de contrats de substitution, ceux-ci font l'objet d'une interdiction formelle par la lettre de la loi, au sein de l'article L652-4 du Code de la Sécurité sociale.⁶⁷

La sanction prévue à l'article L114-18 du Code de la Sécurité sociale est également mise en œuvre et suppose de recourir au moyen de la plainte avec constitution de partie civile et de demander réparation du préjudice à hauteur de l'euro symbolique en faisant valoir que l'incitation caractérisée à la désaffiliation compromet l'exercice de l'URSSAF de sa mission légale de recouvrement et plus globalement le système de protection sociale alimenté par les cotisations.

Au regard du recours au Droit qui présente pour effet de réduire la contestation, Christian Poucet, le président de la CDCA dans une lettre du 13 février 2001 adressée à tous les Préfets indique :

« Il ne fait aucun doute que si l'on a voulu décapiter notre mouvement, ce fût une erreur - le mot est faible eu égard aux conséquences humaines irrémediables et dramatiques que l'on sait - mais il n'en reste pas moins que notre lutte [...] non seulement continue, mais renaît de plus belle ».

Il formule plusieurs demandes parmi lesquelles *« la suspension de toutes les poursuites judiciaires ou extrajudiciaires s'agissant des arriérés de cotisations dus aux caisses dites obligatoires de vieillesse ou de maladie »*, la mise en place d'un groupe de travail pour *« admettre le caractère obligatoire d'une couverture sociale justifiée mais d'autre part assortie du libre choix par le travailleur indépendant de son assureur »*, enfin la *« reconnaissance du CDCAE comme un syndicat interprofessionnel représentatif. »*

En réponse, la Sous-Direction chargée de la politique du recouvrement ORGANIC fait dans une lettre le 9 mars 2001 des recommandations aux caisses face aux récentes orientations du mouvement contestataire. Elle préconise l'absence de gel des poursuites mais la possibilité éventuelle de conclusion d'échéanciers avec les assurés qui veulent rentrer « dans le rang ». À défaut d'une exécution de ces échéanciers, le recouvrement sera forcé.

Afin de régulariser les relations entre les caisses et les adhérents du mouvement contestataire exprimant le refus de paiement des cotisations, une lettre du 15 février 2005 des Ministres Philippe DOUSTE-BLAZY et Xavier BERTRAND invite les présidents des régimes des travailleurs non-salariés à recevoir les représentants du CDCA.

Dans un courrier du 1^{er} mars 2005, l'Union Professionnelle Artisanale (UPA) demande aux ministres

de ne pas faire suite à leur demande. Pour l'UPA, qui a toujours condamné le groupe contestataire, cette demande constitue une rupture caractérisée d'égalité devant l'effort contributif. Face à cette demande, les caisses continuent le recouvrement contentieux sans réserver de traitement spécifique aux contestataires aux revendications persistantes. Plus tard, une lettre de la Direction de la réglementation du recouvrement et du service du 3 avril 2007 sur la contestation du monopole de la Sécurité sociale et la gestion des demandes de désaffiliation précise que *« les organismes de recouvrement sont actuellement confrontés à des demandes de cotisants sollicitant la radiation du régime obligatoire au profit de la souscription d'une assurance auprès d'une société étrangère »* et appelle *« l'attention des organismes sur la nécessité de contrer ces phénomènes »*.

b) Le rejet des contestations qualifiées d'abus de droit par les juridictions

Supposées accessibles et efficaces, les actions juridiques promues par le MLPS emportent le risque d'être rejetées. L'espace social de contestation a déjà servi antérieurement dans d'autres contestations, notamment celle menée par la CDCA, ce qui amène à prendre en considération le risque du rejet. Parce que ces arguments se situent dans un affrontement de positionnements conflictuels d'ores et déjà résolus, ils sont susceptibles d'être considérés comme un argument dans le conflit.

Au regard de la constance jurisprudentielle et des multiples décisions rendues tant par le droit interne que par le droit européen, la persistance des contestations quant à l'affiliation obligatoire à la Sécurité sociale est en effet susceptible d'entraîner la qualification d'abus de droit.

C'est ce que la cour d'appel de Versailles dans un arrêt du 17 décembre 2020 s'attache à rappeler : *« Si la loi permet à tout citoyen de saisir la justice aux fins de faire trancher des contestations, ce droit ne doit pas dégénérer en abus [...] La cour, et les tribunaux avant elle, font face à un mouvement contestataire de grande ampleur de personnes physiques refusant systématiquement leur affiliation aux régimes légaux de Sécurité sociale et sollicitant la nullité des mises en demeure ou des contraintes qui leur sont signifiées. La présente procédure s'inscrit incontestablement dans ce mouvement, comme en atteste l'argumentaire que M. H. a développé en première instance, argumentaire que la Cour de cassation et la Cour de justice de l'Union européenne ont eu l'occasion de rejeter à maintes reprises. »*

⁶⁷ Version en vigueur jusqu'en 2018.

Delga : « Les désaffiliations sont illégales et passibles de prison »



Carole Delga est secrétaire d'État au Commerce et à l'Artisanat.

LE FIGARO. - *Que faites-vous pour régler les problèmes du RSI ?*
Carole DELGA. - Nous avons fixé au RSI des objectifs de réactivité et de qualité. Ce travail paie : les réclamations ont baissé de près de 10 % en 2014 ; 82 % des appels téléphoniques sont désormais traités et approcheront 95 % en 2015. Le RSI a un fonds d'action sociale important : 30 millions ont été versés à des cotisants en difficulté en 2013. Depuis l'an dernier, il accorde 90 % des demandes de délais de paiement en moins de 15 jours. Nous allons mettre en place des médiateurs dans chaque région

pour régler les éventuels conflits. À partir d'avril, chaque indépendant recevra un appel de cotisations prévisionnel calculé sur le chiffre d'affaires de l'année précédente, pour permettre une meilleure anticipation et limiter les à-coups en cas de stagnation. Par ailleurs, dans un souci d'équité par rapport aux entreprises qui perçoivent le CCE, les indépendants bénéficieront désormais d'une baisse de 60 % des cotisations sociales jusqu'à 53 000 euros de revenus. Enfin, nous avons baissé la cotisation minimale sociale de 976 à 240 euros par an.

Bruno Le Maire veut une révision d'information. Êtes-vous pour ? C'est en 2014, quand le gouvernement avait annoncé à Bruno Le

Maire a mis en place le RSI, qu'il était réfléchi. Ce cette réforme a été faite sans préparation, conduisant la Cour des comptes à le qualifier de « catastrophe industrielle ». C'est ce verrou qui a protégé les difficultés que nous réglons depuis 2012. L'an dernier, il y a eu un rapport sénatorial qui a montré que nos moyens appartiennent des améliorations significatives.

Certains appellent à se désaffilier du RSI. Quel est le risque ?
C'est parfaitement légal et passible de sanctions pénales : les cotisements encourent une amende de 30 000 euros et de un à deux ans de prison. Mais la philosophie reste très limitée : 749 accusés, au 31 décembre 2014, ont en-

gagé une démarche de désaffiliation... sur 2,8 millions de cotisants. Le RSI est un régime obligatoire de sécurité sociale. Le gouvernement se réserve la possibilité de mener des actions en justice contre ceux qui propagent l'idée contraire. De nombreuses contre-vérités circulent sur le RSI, nous tenons par une utilisation polémique de l'expiration des indépendants. Le FN dit qu'il y aurait plus de 80 taxes supplémentaires sur les commerçants artisans, c'est faux. Le déplore cette exploitation non républicaine qui sepe le travail de partenariat et de contrôle du gouvernement avec le RSI pour recréer la confiance. © PROPOS REUELLUS PARRAL-C.R.

Le Figaro, 25 février 2015⁶⁸.

Les juges ne peuvent que parvenir à la conclusion selon laquelle « *cette attitude traduit sans conteste un abus de procédure qui, non seulement désorganise les juridictions saisies de ces multiples procédures, mais contraint également l'URSSAF à (...) engager des frais de représentation en justice alors qu'il s'agit d'un organisme à but non lucratif.* »

La persistance des contestations peut constituer un argument contre la revendication dont elle est porteuse. La mise en scène par les acteurs mobilisés des réunions d'information lorsqu'il s'agit d'encourager l'action judiciaire livre les contestataires à la pratique de l'illégalité certaine.

Plutôt que de réfuter un discours de légitimation judiciaire par une action individuelle, les initiateurs déploient empiriquement un argumentaire qui exclut l'inaction et qui, au contraire, rend l'action judiciaire accessible et sans risque. En rappelant l'appartenance des hommes et des femmes présents aux réunions d'information à une catégorie commune, celle de travailleurs indépendants vulnérables, les initiateurs usent de l'argument de la justice, en dépit des risques juridiques que cet argument implique.

Conclusion du point II

La rhétorique d'une protection sociale pour tous, cœur de la solidarité nationale, révèle la volonté juridique de limiter un contentieux abusif. Fini les

recours multiples dont le temps de rendu des jugements favorisait les contestataires.

Le parcours d'édification de la protection sociale des indépendants intègre progressivement le cœur des contestations. L'obligation d'affiliation au nom du principe de solidarité nationale connaît un renouveau contestataire dans un contexte en revanche distinct de celui de la CDCA : les affiliés sont confrontés à une nouvelle organisation et gestion des cotisations et des prestations largement mise à mal par d'importantes défaillances techniques et aboutissant à de graves conséquences financières. La réforme de simplification administrative mal mise en œuvre conduit à une crise de confiance des affiliés.

Néanmoins, dans un contexte où désormais les décisions juridiques s'alignent avec constance en faveur de la protection du monopole de la Sécurité sociale, il devient impératif de protéger juridiquement et institutionnellement le principe de solidarité nationale. Le déploiement d'un contentieux banalisé par les contestataires emporte le risque d'un rejet pour recours abusif.

Paradoxalement, le recours à des mesures d'amélioration ne s'est pas accompagné d'un apaisement définitif des contestations. Si les sanctions juridiques peuvent être perçues comme des solutions certaines pour répondre au mouvement social, elles s'avèrent insuffisantes et d'autant plus lors de la mise en place du RSI.

⁶⁸ Début de l'interview de Carole Delga, secrétaire d'État au Commerce et à l'Artisanat :

Le Figaro. - *Que faites-vous pour régler les problèmes du RSI ?*

Carole Delga. - *Nous avons fixé au RSI des objectifs de réactivité et de qualité. Ce travail paie : les réclamations ont baissé de près de 10 % en 2014 ; 82 % des appels téléphoniques sont désormais traités et approcheront 95 % en 2015. Le RSI a un fonds d'action sociale important : 30 millions ont été versés à des cotisants en difficulté en 2013. Depuis l'an dernier, il accorde 90 % des demandes de délais de paiement en moins de 15 jours. Nous allons mettre en place des médiateurs dans chaque région pour régler les éventuels conflits.*

Les rapports publics défavorables⁶⁹ se multipliant et les contestations au RSI gagnant de l'ampleur⁷⁰, la *loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018*⁷¹ supprime le Régime Social des Indépendants en vue de son intégration progressive au régime général.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2020, la protection sociale des travailleurs indépendants sera confiée au régime général, qui couvre déjà l'essentiel de la population française. Le RSI, marqué depuis l'origine par de graves dysfonctionnements ayant fortement affecté les travailleurs indépendants, aura dès lors vécu.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Ce qui ne laisse sans doute pas indifférent dans le parcours de contestation des mouvements initiés par la CDCA et repris par entre autres, Les Libérés de la Sécu, c'est l'esquive persistante des confirmations juridiques de l'absence réelle de débat quant au monopole de la Sécurité sociale.

Sans doute pour donner l'impression d'une contestation opiniâtre pour préserver la crédibilité des arguments qui ont un temps été fédérateurs, les contestataires n'ont de cesse de se dresser dans le paysage judiciaire. Pourtant, les décisions sont claires : les organismes de Sécurité sociale sont exclus du champ de la concurrence, en vertu du principe de solidarité nationale.

Les premières strates, premiers succès du rejet des contestations, sont issues du droit européen. Elles inaugurent un long combat contre les représentants antagonistes et mettent fin aux allégations sans fondement de la mise à fin du monopole de la Sécurité sociale. Ce premier succès se pérennise par la réitération du monopole de la Sécurité sociale en droit interne.

La multiplicité des décisions européennes et françaises aurait dû avoir pour effet de mettre un terme aux représentations qui leur étaient opposées. De la pugnacité des contestataires ne pouvait résulter qu'une mosaïque de rejets pour recours abusifs se juxtaposant ainsi aux diverses strates de protection du monopole de la Sécurité sociale.

⁶⁹ *Rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (Mecss), juin 2014*

Rapport sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers, 21-9-2015, établi par Sylviane BULTEAU, députée de la Vendée, Fabrice VERDIER, député du Gard ; *Rapport d'étape*, 8-06-2015.

⁷⁰ En 2017, une enquête révèle que 23 % des indépendants « veulent changer de régime, contre seulement 13 % en 2015 : « *De plus en plus d'indépendants veulent quitter le RSI !* », Boursier.com, 13 février 2017.

⁷¹ *Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018*, JORF du 31 décembre 2017.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La solidarité nationale s'est heurtée à l'expression autonomiste des travailleurs indépendants. Le succès qu'a connu un temps la CDCA s'est enraciné dans la vulnérabilité sociale et économique des commerçants et artisans pour affirmer la nécessaire lutte contre le monopole de la Sécurité sociale.

Les revendications de la CDCA ont ceci de novateur qu'elles contestent non seulement le régime de Sécurité sociale mais qu'elles organisent l'insolvabilité de ses adhérents et promeuvent les assurances privées européennes.

L'autre originalité du mouvement tient aux conditions d'adhésion qui supposent en contrepartie une participation active aux manifestations. Il s'agit là d'une conception somme toute singulière de la solidarité, l'absence d'un adhérent aux manifestations organisées entraînant l'augmentation de ses cotisations ou son exclusion du mouvement.

Les manifestations et leur violence deviennent à la fois un phénomène identitaire de la CDCA et son talon d'Achille. L'insécurité, la violence, la défiance envers l'Institution et l'inquiétude du lendemain ont précipité le détachement de bon nombre d'anciens adhérents du mouvement. L'organisation des pourparlers à l'égard des anciens adhérents de bonne foi conjointement à une réglementation facilitatrice a rendu le mouvement contestataire vulnérable et en a révélé les dysfonctionnements idéologiques.

Il ne sera jamais assez souligné Ô combien la solidarité nationale a transformé la société en raison de ce qu'elle suscite et du fait de son ancrage indéniable dans le système de Sécurité sociale.

Le chemin parcouru tant par les contestataires que par l'Institution est saisissant et instructif. De la violence à la rupture, du recouvrement forcé au

recouvrement amiable, du renouveau de la contestation et de sa ténacité à l'application nécessaire des mesures coercitives, le mouvement est bien loin de l'immobilisme.

La contestation de la CDCA est finalement quelque peu parvenue à exiger de l'Institution des mesures financières en faveur des anciens adhérents du mouvement de bonne foi. L'interruption des recouvrements alors même qu'elle subit l'assaut de contestataires qui refusent d'abandonner a illustré la responsabilité sociale d'une Institution à l'écoute des vulnérabilités. Mais sa faiblesse a sans doute été celle d'une lutte ne prônant que tardivement l'application de mesures coercitives. Sans doute peut-on y voir là une volonté de préserver tant faire ce peut l'unité institutionnelle du régime général de la Sécurité sociale et du RSI.

Sur un sujet où le consensus n'est pas encore intégralement acquis, où les équilibres sont encore quelque peu fragiles, il n'empêche du reste que la légitimité du monopole de la Sécurité sociale n'a de cesse de croître. Les défaillances des mouvements contestataires de par la dimension linéaire de leurs argumentaires, dont l'impertinence a largement été explicitée, participent à la prise de conscience de leurs adhérents de la signification d'un système de Sécurité sociale fondé sur la solidarité nationale, et qui du reste, est parvenu à se prémunir de la délégitimation dont il a été victime.

Il s'agit là, sans conteste, d'un signe patent de la faiblesse de la subversion de la solidarité sociale par les mouvements contestataires. De cette façon, le principe de solidarité n'a de cesse de gagner en légitimité.

Retrouvez en ligne la **Lettre d'information n° 35**
« **Histoire du mouvement de contestation**
du monopole de la Sécurité sociale (1re partie) »

Et toutes les **Lettres d'information** du Comité régional d'histoire
de la Sécurité sociale Occitanie-Pyrénées-Méditerranée :
<http://www.histoiresecuoccitanie.fr/lettres-d-information>



ou flashez l'adresse avec votre smartphone :



Éditeur : Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Occitanie-Pyrénées-Méditerranée
près Carsat Midi-Pyrénées, 2 rue Georges Vivent, 31065 Toulouse Cedex

Directeur de la publication, mise en page : Michel Lages
Impression : Carsat Midi-Pyrénées

N° ISSN 1967-7677 date de parution et de dépôt légal : octobre 2024