

Projet de loi présenté le 31 janvier 1923 par le député Edouard Grinda sur les Assurances sociales *

Etude, critique par le D^r Marcel MARTINY

Première partie

EXPOSE GENERAL

A la séance de la Chambre des députés du 31 janvier 1923, M. Edouard Grinda a présenté un rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale.

Ce rapport de 511 pages insiste sur la nécessité et l'urgence de la réforme. Il considère que la loi sur les Assurances sociales est une loi d'hygiène et de prévention. Sur le plan de l'histoire de la médecine, ce document marque l'extrême début, en France, d'un processus de plus en plus structuré de l'aide apportée à l'homme et à sa famille par la Société.

Le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France, après la guerre de 14/18, a posé des problèmes aux législateurs français. Ces deux provinces, qui avaient été conquises par l'Allemagne, avaient déjà amené les législateurs germaniques à penser à des avantages sociaux analogues.

Bismarck s'était inspiré de ce qui se passait sur ces territoires. Les Français constatèrent qu'ils étaient peu avancés dans le domaine des assurances maladie et assurances vieillesse. Par contre, des pays étrangers comme la Roumanie, l'Autriche, la Suède, la Suisse, l'Espagne, l'Angleterre, l'Italie et même le Japon étaient en avance sur notre pays.

* Communication présentée à la séance du 19 mai 1979 de la Société française d'histoire de la médecine.

Ce rapport fourmille de suggestions intéressantes, certaines plus ou moins réalistes. On y préconisait une égalité dans la participation financière patronale et ouvrière avec la non-intervention de l'État.

Conscient cependant des sommes d'argent qui seront engagées dans les Assurances sociales, le rapporteur demande de la prudence et du tâtonnement en ce qui concerne les assurés obligatoires et les assurés facultatifs, en fonction des avantages que la collectivité peut leur accorder.

A propos de l'organisation des services médicaux et pharmaceutiques, le rapporteur est d'avis de laisser aux Caisses la plus grande autonomie. Avant tout, le libre choix du médecin est proclamé. Par contre, le contrat collectif est mis en discussion.

Il a ses avantages et ses inconvénients. Il est obligatoire en Angleterre et en Alsace-Lorraine. Sont recommandés par le rapporteur : liberté, variété des contrats entre cliniques, hôpitaux, d'une part, et Caisses, d'autre part. Ces contrats doivent être soumis à un Office national des Assurances sociales. Le ticket modérateur est appelé à empêcher les abus, soit des malades, soit des médecins. Un équilibre financier doit être recherché.

La conscience du Corps médical est déontologiquement indispensable ; la rémunération doit être honorable, afin que des actes médicaux quotidiens trop nombreux et trop rapides soient évités.

Tout acte médical du généraliste, du spécialiste, du chirurgien, en ville ou en hospitalisation, doit s'accomplir d'une façon harmonieuse. Le budget des Assurances sociales sera de plus en plus considérable. La pharmacie doit être à l'abri des abus dangereux.

La lecture du rapport sur ce passage nous a fait penser à l'aphorisme d'Hippocrate : « Dans le mésusage, il y a le plus et il y a le moins. »

Le contrôle des soins médicaux revient aux Caisses, qui comporteront en leur sein des commissions mixtes de médecins et pharmaciens vérificateurs des ordonnances. Les syndicats médicaux doivent être associés à cette surveillance.

*
**

L'assurance Maternité

(dispensaires, visites systématiques, surveillance prénatale, carnet de soins)

doit, selon le professeur Pinard, augmenter le nombre des naissances et empêcher la mort des prématurés. On devra accorder un repos de six semaines avant la naissance et autant après. Les puériculteurs pédiatres de la petite enfance devront surveiller les modalités d'allaitement.

Assurance Vieillesse

A la soixantaine, le retraité touchera une pension qu'il a constituée avec ses versements et ceux des employeurs. L'importance des cotisations jouera sur le montant de la retraite ; l'assuré sera libre d'en disposer selon les

conditions familiales ou autres. Avec l'accord de la Caisse, le retraité peut réaliser des achats de terrain avec rente viagère. La réversibilité de la moitié de la retraite sur la tête du conjoint est envisagée.

Dispositions spéciales aux professions agricoles :

La vie est différente selon qu'elle se déroule à la cité ou à la campagne.

Dans ce dernier cas, la notion du salaire peut être associée à celles des prestations naturelles, d'où des difficultés pour l'employeur et l'employé. Un régime spécial menant aux mêmes avantages est à considérer en étudiant ce qu'apportent déjà les organes de gestion existant, entre autres les Mutualités agricoles.

Critiques

La création des Assurances sociales va augmenter le prix de la main-d'œuvre. En réalité, le prélèvement de 10 %, en permettant de mieux soigner le travailleur français, rendra celui-ci d'une compétitivité de compensation égale à la dépense qu'il crée. Le fonctionnement des Caisses doit éviter les gaspillages et les emplois inutiles. La protection du capital humain devient une source de prospérité.

Œuvre de l'avenir

L'assurance des prestations, l'aide à la fonction maternelle, la protection de l'invalidité, la vieillesse-maladie seront un jour envisagées.

Deuxième partie

EXPOSE TECHNIQUE ET FINANCIER

Le rapporteur propose une combinaison d'un régime de capitalisation étayé par celui de la législation. Une caisse commune reçoit le produit des recettes. Ces sommes, par le jeu des intérêts composés et des lois de la mortalité, constituent le réservoir général qui sert de gage commun aux obligations de l'assurance.

Systèmes employés dans les législations françaises et étrangères

Système de capitalisation en Suisse, Belgique, Italie, Suède.

En France, dès 1912, toute allocation est désormais servie en arrérages.

Système technique du projet

Le système unique d'assurance englobe les assurances *maladie*, la *maternité*, les *décès prématurés*, l'*invalidité*, la *vieillesse*.

La combinaison de capitalisation collective avec capitalisation individuelle apparaît comme la plus judicieuse en matière d'assurance.

Le fonctionnement financier des Assurances sociales d'après le projet gouvernemental

Des modifications sont apportées au projet du Gouvernement par la Commission d'assurance. Celle-ci désire décharger le Trésor public pendant 10 ans, dans des proportions importantes.

Le projet est ainsi prêt à être présenté au vote.

Troisième partie

DISCUSSION DES ARTICLES

Le projet de loi distingue les assurée *obligatoires* et les *facultatifs*.

Sont obligatoires, les salariés de l'Etat relevant des divers ministères ; les facultatifs sont recrutés par coaptations successives.

Dans le texte de cette troisième partie sont étudiées l'admission des assurés, la déclaration des employeurs et l'intervention de l'Office.

Toute une série de considérations apparaissent concernant la cotisation, la clause d'assurance, le précompte des déclarations et versements des contribuables.

Les sanctions vis-à-vis de l'employeur qui ne déclare pas ou ne paie pas sa cotisation sont sévères. Enfin, les prestations attribuées aux assurés sont prévues : maladie et invalidité, maternité, décès, charge de famille, vieillesse, assurance des femmes non salariées des assurés.

Le concours des lois d'assistance avec celle de l'Assurance sociale est bien précisé, de même le cumul d'une pension vieillesse avec une pension d'invalidité partielle.

Le rapporteur expose comment il faut envisager les organismes de recouvrement et les répartitions des cotisations.

Il considère que l'exemple de la Mutualité est riche en enseignements. Il pense qu'il faut constituer deux catégories d'institution d'assurance, une Caisse régionale et des Caisses de remplacement. Mais, pour garder un organe fédératif, il faut envisager l'Union des Caisses d'assurance, avec la Caisse de prestation des cotisations afférentes à chaque assuré.

Les organismes de gestion ont à tenir compte de ce qui existe déjà : les Caisses mutualistes, les Caisses autonomes régionales, qu'il s'agisse d'assurance maladie, maternité, vieillesse et de décès. Pour constituer un capital à ces Caisses, M. Ribot demande que l'on permette des achats d'immeubles, d'obligations, d'actions même. L'adoption d'une solution mixte est proposée. Le placement d'une fraction des capitaux en titres garantis, celui du surplus étant laissé à l'initiative du Conseil d'administration. C'était d'ailleurs le système qui fonctionnait en Alsace-Lorraine.

La participation financière de l'Etat est toujours présentée avec grande prudence. Sont proposés, des organismes d'administration et de juridiction,

un Office national des Assurances sociales, des Offices régionaux d'assurance, des Conseils du contentieux. Ainsi, des précautions sont prises pour donner à ces organismes des possibilités de juridiction et d'arbitrage.

La souplesse dans le fonctionnement apparaît nécessaire au début, car quelques heurts seront naturellement possibles.

Des dispositions spéciales sont prises pour les professions agricoles et des avantages supplémentaires dans certains cas particuliers.

Quatrième partie

Cette quatrième partie du rapport contient les textes du projet de loi qui ne comporte pas moins de 186 articles.

Le rapporteur compare le texte du projet de loi avec le texte de la Commission d'assurance et de prévoyance sociale.

Le Ministre du Travail, M. André Fallières, donne une deuxième lecture du rapport Grinda, à l'Assemblée nationale, le 10 février 1928.

La loi sur les Assurances sociales date du 5 avril 1928 ; elle paraît au *Journal officiel* le 12 avril 1928, page 4086. C'est ainsi qu'elle naquit. Ce fut une sorte de banc d'essai qui permit, par la suite, de mettre sur pied ce prodigieux mécanisme qu'est la Sécurité sociale.

C'est sur ce plan historique que ce rapport a peut-être quelques mérites à être commenté.

Il contient toute une série de fécondes propositions dont certaines ont abouti à d'importantes réalisations sociales.

Des thèses de doctorat en médecine pourraient être soutenues par des étudiants en médecine qui se préparent à une activité socio-médicale.

Des juristes s'intéressent, ou se sont déjà intéressés, à la réalisation de ces législations. Elles se présentent à une époque où les diverses civilisations connaissaient de grandes difficultés dans les secours qu'elles devaient apporter à l'homme.

Le 31 janvier 1933 est, en France, une date dans ce domaine humaniste où la collectivité est appelée de plus en plus à se pencher sur le sort de l'homme.

