

L'ETABLISSEMENT PUBLIC A GESTION SPECIFIQUE (EPGS), MODE D'EXECUTION DU SERVICE PUBLIC DE LA SECURITE SOCIALE EN ALGERIE.

M. KACIMI Lahlou (*)

La sécurité sociale peut se définir comme la protection des individus contre les risques dits "sociaux", au terme de la confrontation des mesures entreprises généralement par les Etats qui se dotent, à cet effet, de législations spécifiques pour mettre en œuvre leur politique en la matière, résultant de leurs choix et de leurs possibilités (01).

Si l'on met de côté les différences d'approche, liées à ces deux derniers facteurs, un point est commun à l'ensemble des Etats : leur implication, à des degrés divers, dans l'organisation de la sécurité sociale, et, partant, dans sa gestion.

C'est même grâce à leur intervention que cette institution a pu évoluer et effectuer un saut dans la modernité. A ses débuts pourtant, et paradoxalement, la sécurité sociale s'est heurtée à l'hostilité des pouvoirs publics; c'est que, dans la plupart des pays industrialisés, qui, précisément, lui ont imprimé par la suite son développement, elle était une affaire de la classe ouvrière. De manière très schématique, nous pouvons décrire ce phénomène de la manière suivante : la doctrine libérale, aussi bien dans son expression juridique, l'autonomie de la volonté, que dans son expression économique, la liberté d'entreprise, a immanquablement engendré une fissure au sein de la société entre, d'un côté, une classe bourgeoise qu'elle avantageait et, de l'autre, une classe ouvrière qu'elle pénalisait à outrance, du fait des mesures défavorables qu'elle entraînait pour

(*) - Chargé de cours à l'Institut de Droit Université d'Alger.

(01)- Pour une définition de la sécurité sociale, combinant les notions de risque social, de législation, de politique et de système de sécurité sociale. voir J. J. DUPEYROUX, sécurité sociale, Précis Dalloz, 4ème éd., 1971. P. 1 à 27.

elle. La plus expressive de ce phénomène est, sans doute, la loi le Chapelier du 17 juin 1791 sur laquelle l'éminent spécialiste de la sécurité sociale, le Professeur DUPEYROUX écrit : "En interdisant les coalitions et rassemblements professionnels, cette loi prive le mouvement ouvrier, habilement mystifié, de tout moyen efficace d'action et achève la mise en place d'un système d'exploitation qui, sous couleur d'égalité et de liberté, réduira rapidement le prolétariat à des conditions concentrationnaires" (02). Dans cet échiquier, où le jeu mettait face à face les partenaires sociaux, "la société est conçue comme une foule d'individus appelés à échanger librement leur production et leurs services, le rôle des pouvoirs publics étant cantonné dans les plus étroites limites : l'équilibre économique le plus harmonieux doit résulter d'une concurrence totalement libérée et les efforts librement déployés par chacun dans ce cadre concurrentiel" (03).

Face à cette situation, la mutualité (04) apparaît comme le dernier retranchement des salariés, mais, en tant que forme d'organisation rappelant les corporations, elle n'eut pas la faveur des pouvoirs publics.

Ces derniers n'en finirent pas moins par admettre, assez tardivement il est vrai, les institutions mutualistes en leur portant secours en échange de leur soumission à une tutelle étroite, leur octroyant ainsi une liberté "subsidiée", par allusion aux subventions qui leur sont versées (05).

C'est, ainsi, par le biais des mutuelles des travailleurs que l'Etat a été amené à "mettre le pied à l'étrier" de la sécurité sociale (06).

(02)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p. 33.

(03)- Ibid.

(04)- La mutualité est une technique de protection volontaire contre les risques, qui met en présence les mutualistes cotisant auprès de leurs représentants, qui animent l'institution, et recevant de ces derniers, en contrepartie, des indemnités en cas de survenance du risque sur le développement historique de la mutualité, voir M. DREYFUS.- Histoire de la mutualité.- Traité de sécurité sociale, tome V.- La mutualité sous la direction de Y. SAINT-JOURS.- Paris : LGDJ, 1990, notamment p.36 s.

(05)- J. J. DUPEYROUX. op. cit. p. 35. Voir également M. DREYFUS. op. cit. p.33 s et Y. SAINT Jours. Ibid. p. 155 à 164.

(06)- Cela ne signifie pas que l'autorité publique ait été, auparavant, totalement absente de la protection sociale. Le pouvoir royal a pris des mesures d'assistance aux pauvres et protégé même des professions. Voir, sur ce sujet, Y. SAINT-JOURS. Traité de sécurité sociale, Tome I.- Le droit de la sécurité sociale, 2ème éd.- Paris : L.G.D.J., 1984.

L'examen de quelques données générales, relatives au processus de "publicisation" de la sécurité sociale (I) nous permettra, après l'évocation de l'évolution historique de cette institution vers le service public (A), à en constater l'aboutissement à des formes spécifiques de gestion (B); instruits de ces éléments, nous ferons une incursion dans le système algérien pour apprécier la manière dont il a intégré ces derniers (C). Le modèle algérien ayant ensuite assumé sa propre évolution, en matière de gestion du service public de sécurité sociale (II), nous nous attacherons à en étudier les deux grandes étapes : la réforme, notamment de l'organisation du système en 1983 - 1985 (A), ensuite celle de 1992 qui a mis en place le modèle actuellement en vigueur (B) ; nous nous interrogerons enfin sur les perspectives qui s'offrent à ce dernier, en termes de viabilité, eu égard à l'expérience du système français dont il s'est largement inspiré (C).

I- Données générales sur le processus de publicisation de la sécurité sociale

L'entrée en lice de l'Etat va désormais s'accroître, chaque fois davantage et par touches successives dans le sens de l'érection de la sécurité sociale en service public.

A. Evolution de la sécurité sociale vers le service public

Le mouvement en est imprimé par un environnement qui a fini par mettre à nu l'illusion du libéralisme et remettre en question l'opportunité de la non-intervention des pouvoirs publics. La sécurité sociale va enregistrer à son actif les premières mesures importantes qui structureront sa charpente moderne. Le Professeur DUPEYROUX écrit : "La naissance des premières grandes législations sur la réparation des risques sociaux est liée, d'abord, à une coïncidence entre le groupe des indigents et une classe sociale déterminée, la classe ouvrière, ensuite, au développement suffisant de cette classe pour que soit surmontée la contradiction entre le besoin de sécurité propre à ses membres et l'idéologie de la classe dominante (07).

(07)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p. 37.

Prudemment d'abord, par la loi du 09 avril 1898 instituant un régime autonome de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'Etat français aménage une responsabilité sans faute, forfaitaire; personnelle à l'origine, cette responsabilité de l'employeur, va devenir collective, par le biais des assurances substituées aux employeurs pour voir enfin le lien de responsabilité entre l'employeur et l'accidenté s'effacer et céder la place à une obligation légale de réparation pesant exclusivement sur des organismes financés par des cotisations patronales (08).

La pierre angulaire de ce processus de publicisation de la sécurité sociale sera incontestablement le fait de l'Etat allemand, plus audacieux et plus résolu, qui adopta les premières assurances sociales obligatoires dans la décennie 1880 - 1890, codifiées en 1911, au terme d'une réforme qui voit reconnaître par Bismarck à l'Etat "non seulement une mission défensive visant à protéger les droits existants, mais également celle de promouvoir, positivement, par des institutions appropriées et en utilisant les moyens de la collectivité dont il dispose, le bien-être de tous ses membres et notamment des faibles et des nécessiteux" (09). L'engagement de l'Etat est, en l'occurrence, réel dans la mesure où il garantit une pension minimale sur son budget propre, complétée par des suppléments calculés sur la base de cotisations de chacun (10).

L'influence du modèle allemand va être considérable en Europe et sceller la prise en main par l'Etat de la protection sociale des travailleurs. Toutefois, l'entreprise étatique se cantonnait à l'institution du caractère obligatoire de l'assurance et à la subvention du système, et le support institutionnel restait limité aux organismes d'assurances. En France, le législateur de 1930 eut recours à la technique administrative de l'assurance par la création, par les pouvoirs publics, de caisses départementales pour lesquelles pouvaient opter ou non les assurés. Cette faculté d'option déboucha sur une multitude d'organismes qui échappaient, dans une large mesure, aux pouvoirs publics. De même, l'institution, en 1932, du caractère

(08)- Ibid. p. 46 et 48.

(09)- Message de Bismarck au Reichstag en date du 17 novembre 1881, cité. par J. DUPEYROUX, op. cit. p. 50.

(10)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p. 50.

obligatoire du sursalaire, en matière d'indemnisation de charges familiales, s'est limitée à des caisses de compensation, simplement agréées par l'Etat, versant des allocations familiales sur la base de cotisations acquittées par les patrons affiliés (11).

Ces incursions timorées des pouvoirs publics, qui se traduisent par des demi-mesures par lesquelles l'Etat n'ose pas encore s'emparer pleinement de la sécurité sociale, s'expliquent aisément par le fait que "dans les pays capitalistes, chaque étape du droit de la sécurité sociale a signifié une régression corrélative de la doctrine officielle, le libéralisme : les premières lois sociales ont constitué autant d'entorses à ses principes puisque ceux-ci interdisaient à l'Etat toute intervention susceptible de modifier le libre jeu des mécanismes économiques" (12).

Ceci explique, à contrario, la forte étatisation, concomitante du reste à la naissance de l'Etat socialiste, de la sécurité sociale en économie planifiée; l'intervention de l'Etat est alors la règle dans la conduite de l'économie dont la sécurité sociale ne représente qu'un volet particulier. Aussi bien, le code soviétique du travail de 1922 comporte les premières dispositions de sécurité sociale dont l'administration était étatisée, avant d'être confiée aux syndicats dont elle est la fonction principale. Ces syndicats, formés à la gestion et non à la revendication, ce transfert ne change pas grand chose à la mainmise de l'Etat sur l'institution (13).

Dans les systèmes occidentaux, une étape supplémentaire, décisive même, allait être franchie, avec la crise économique de 1929, dans l'étatisation de la sécurité sociale. Les bouleversements sociaux subséquents amenèrent le Président Roosevelt à rompre avec la doctrine de non-intervention de l'Etat en matière économique et sociale. Ainsi fut adopté le "social Security Act" du 14 Août 1935 qui impliquait le budget fédéral pour certaines mesures visant notamment à la libération du besoin (freedom of want) (14).

(11)- Ibid. p. 52.

(12)- Ibid. p. 65-66.

(13)- Ibid.

(14)- Ibid. p. 69-70.

Ainsi, la sécurité sociale, mettant d'accord entre elles les idéologies, devient, à un titre ou à un autre, un enjeu trop important pour l'Etat (15).

Il semble que l'influence de Roosevelt ait été déterminante sur Lord Beveridge dont le célèbre rapport, par la vision renouvelée de la sécurité sociale qu'il préconisait, va faire basculer définitivement cette institution dans la modernité. Cet auteur éminent prône, notamment, l'érection de la sécurité sociale en un "service public unique, sous l'autorité d'un ministère de la sécurité sociale" (16).

Les idées beveridgiennes ont reçu un écho universel, aussi bien auprès des droits positifs que des déclarations internationales (17); ces dernières "ont affirmé solennellement les responsabilités des Etats sur le plan économique et social" (18).

Ce rapide et non moins schématique rappel historique de l'évolution de la sécurité sociale vers le service public avait la prétention de mettre en valeur la lente et plus ou moins pénible gestation de ce dernier. Cet acquis de l'Etat n'est pourtant pas facile à gérer. Les pouvoirs publics balancent continuellement entre des formules de gestion dans un équilibre en état constant d'instabilité. Les modalités d'institution du service public varient en fonction des circonstances historiques, sociologiques et politiques propres à chaque pays, suivant une option de gestion de la sécurité sociale "soit avec le concours d'organismes autonomes chargés d'une mission de service public, soit directement par la puissance publique sous la forme d'un service public administratif" (19). La convention 102 précitée de l'OIT laisse une large liberté aux Etats (20).

(15)- Voir Y. SAINT-JOURS, op. cit. p.7.

(16)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p.75 à 78.

(17)- Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 Décembre 1948 par l'assemblée générale des Nations Unies, notamment ses articles 22 et 25.

Convention n-102 de l'OIT, concernant la norme minimum de la sécurité sociale élaborée par la conférence internationale du travail, 34^e et 35^e sessions, 28 Juin 1952.

(18)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p.79.

(19)- Y. SAINT-JOURS, op. cit., p.13.

(20)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p.83.

Néanmoins, la spécificité du service public de la sécurité sociale va se manifester très tôt, sans pour autant trouver, de nos jours encore, sa pleine et entière signification. La sécurité sociale a vraisemblablement contribué, dans une large mesure, à la crise de la notion d'établissement public qui, il faut le souligner, est précisément liée au développement du rôle de l'Etat qui a recours à d'autres modes de gestion. "Ces services personnalisés peuvent être indifféremment soumis au droit public et au droit privé et constituent les nouveaux modes de gestion non seulement des services publics, mais aussi et surtout de toute activité d'intérêt général" (21).

B. Aboutissement à des formes spécifiques de gestion.

Si l'idée du service public de la sécurité sociale a fini par s'imposer, la publicisation des structures administratives qui devrait en découler a, quant à elle, posé problème, celui d'en confier la gestion à l'Etat ou bien aux intéressés (22).

Le choix de la solution semble avoir divisé les Etats, certains ayant opté pour l'étatisation pure et simple, d'autres pour un compromis entre l'intervention étatique et l'association des partenaires sociaux à la gestion. Le système français, qui a engendré le système algérien, est de ceux-ci, qui, aux termes de la réforme de 1967, met en place des organismes nationaux, dotés du statut d'E.P.A et des organismes à compétence plus réduite qui sont, selon une formule du Conseil d'Etat, des organismes privés chargés d'un service public (23).

Ce caractère hybride du système français résulte d'un compromis politique entre deux tendances, favorables, pour l'une, à l'étatisation de la sécurité sociale et, pour l'autre, à l'autonomie des organismes et à leur gestion directe par les représentants des assurés sociaux (24). Ce compromis n'aura pas été cependant la

(21)- A.MAHIOU.- Cours d'institutions administratives, 2ème éd. avec complément.- Alger : OPU, 1979.- p. 299-300.

(22)- J. J. DUPEYROUX. op. cit., p. 108 et 172 s.

(23)- Ibid. p. 623 - 624.

(24)- Y. SAINT-JOURS. op. cit., p. 29.

panacée, son échec relatif (25) ayant amené les pouvoirs publics à mettre sur pied un organisme national ayant la forme juridique d'E.P.A pour compenser les carences financières des caisses régionales et primaires à gestion autonome. Cela n'est pas la solution définitive et satisfaisante, d'un point de vue strictement juridique, car les catégories classiques demeurent bousculées; c'est que "l'institution de la sécurité sociale est tiraillée, presque écartelée, entre deux principes, celui de l'autonomie qui incline vers le droit privé et celui du service public qui participe du droit public. Il en résulte une extrême complexité juridique" (25 bis).

C'est précisément dans cette dernière, nous semble-t-il, que réside la spécificité du mode de gestion des organismes de sécurité sociale; ces derniers, quel que soit leur statut, sont en effet soumis à un régime combinant, de manière originale, le droit public et le droit privé. En soi, cette combinaison n'est pas nouvelle; elle a été introduite, par le biais de l'établissement public à caractère industriel et commercial, lorsque l'Etat libéral s'est un jour avisé de se mêler d'économie en devenant commerçant pour mener des activités d'intérêt général. Mais les organismes de sécurité sociale n'exercent pas, par vocation, des activités de nature lucrative; aussi, l'Etat, protecteur social, s'est résigné à adapter l'outil juridique de l'E.P.A à la gestion de cette institution.

Les caisses nationales, en France, dotées de ce statut, sont étroitement soumises au droit public, mais voient une partie de leurs personnels régie par le droit privé, sous forme de statuts ou de conventions collectives. Leurs conseils d'administration font place à une large représentation des partenaires sociaux (26); par dénaturation du statut originel de l'E.P.A, en vue de son adaptation à une situation spécifique, ces organismes vont en fait jouir d'un statut hybride.

(25)- Sur les péripéties de ce dépérissement du compromis, voir J. MOITRIER.- La tutelle sur les organismes de sécurité sociale, *Revue de droit social*, 1973, 3ème partie, p. 186.

Voir également, sur les causes de cette détérioration, J.J. DUPEYROUX, op. cit., p. 285, et, surtout, R. FROMENTIN, la gestion des caisses de sécurité sociale par les partenaires sociaux est-elle possible, *revue de droit social* n-3, Mars 1993, p. 307 s. (25 bis) Y. SAINT-JOURS. op. cit. p. 13

(26)- J. J. DUPEYROUX, op. cit., p.6001.

Ce phénomène est marqué encore davantage, s'agissant des organismes qui n'ont pas compétence nationale et dont le statut ambivalent est parfaitement rendu par la formulation précitée du Conseil d'Etat (27). D'une part, ces derniers sont de droit privé, ce qui implique, notamment, que les relations de travail les liant avec leurs personnels ainsi que celles qu'ils entretiennent avec les tiers sont soumises à ce dernier et compétence est donnée aux tribunaux judiciaires pour connaître des litiges y afférents. D'autre part, en tant qu'assurant une mission de service public, ces organismes se voient conférer des prérogatives de puissance publique en matière d'affiliation d'office et de recouvrement des cotisations; ils subissent, en revanche une tutelle et des contrôles étroits de la part des pouvoirs publics. Pour autant, la compétence des juridictions administratives n'est pas de principe, mais au contraire exceptionnelle. La participation des partenaires sociaux est réelle et importante au sein des conseils d'administration (28).

La spécificité réside, au-delà du simple mélange de droit public et de droit privé, dans certains traits originaux, dérogatoires à l'un et à l'autre. De ce fait, l'appellation d'EPA des caisses à compétence nationale est impropre; elle l'est encore plus pour les autres organismes auxquels il a fallu inventer une qualification propre ainsi que l'a fait le Conseil d'Etat, pour désigner des entités juridiques que l'on ne pouvait couler dans le moule des catégories juridiques classiques du service public.

Ce schéma organisationnel a été introduit en Algérie, du fait de l'extension à notre pays du système d'assurances sociales français par la décision n-49-05 de l'assemblée algérienne (29).

(27)- Voir, supra, note 23.

(28)- Sur le détail du statut des organismes français, voir J.J.DUPEYROUX, op.cit., p. 622 s.

(29)- La décision n-49-05 de l'assemblée algérienne, rendue exécutoire par un arrêté du 10 juin 1949, étend à l'Algérie, outre le régime des allocations familiales, deux ordonnances françaises de 1945, textes de base organisant la sécurité sociale, Revue algérienne de sécurité sociale, mise à jour n-112, oct. 1964 à janvier 1965.

C/ Transfert en Algérie du modèle français de gestion des organismes et modalités de son adaptation.

La question de la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes, clé de voûte du système de sécurité sociale, est prise en charge par le texte de la décision précitée, dont l'article 9 relatif au conseil d'administration, fait une large place aux représentants des partenaires sociaux (pour moitié de représentants des travailleurs, pour un quart, de ceux des employeurs). Le premier acte d'algérianisation de cette instance a respecté et le principe de la gestion des caisses de sécurité sociale par un conseil d'administration et la place qui y est faite aux partenaires sociaux, dans les mêmes proportions (30).

Toutefois, les pouvoirs publics algériens allaient rapidement remettre en cause leur conception de cette instance, d'une manière radicale même, lorsque, six mois plus tard, à l'occasion de la création de la Caisse nationale de sécurité sociale, ils n'y accordent aucune place aux partenaires sociaux (31). Pour un coup d'essai, ce fut un coup de maître car la loi consacre même l'omniprésence de l'administration publique au sein du conseil d'administration, moyen d'expression de l'omnipotence de cette dernière.

Ce durcissement des pouvoirs à l'égard de la participation des partenaires sociaux à la conduite des affaires de la sécurité sociale se confirmera en 1970, à l'occasion de la réorganisation administrative de cette institution (32).

(30)- Décret n-64-125 du 15 Avril 1964, relatif à la composition du conseil d'administration des caisses de sécurité sociale du régime général dans le secteur non agricole, J.O.R.A n-35 du 28 Avril 1964, in : Revue algérienne de sécurité sociale, mise à jour n-111, oct. 1964.

(31)- Décret n-64-364 du 31/12/1964 portant création de la CNSS, notamment article 7, RASS, mise à jour n-114, Juin à Novembre 1965.

(32)- Décret n-70-116 du 1er Août 1970 portant organisation administrative de la sécurité sociale, R.A.S.S, mise à jour n-124, Avril à Septembre 1970; l'article 13 de ce texte institue un conseil d'administration au sein duquel l'Administration est largement représentée et qui a une forte coloration "technocratique": on y retrouve des universitaires, enseignants et praticiens en médecine, pharmacie, droit et sociologie, ainsi que des personnalités, ayant des compétences en matière de sécurité sociale ; il n'y est laissé de place qu'à deux représentants du syndicat national UGTA.

Il est vrai, cependant, qu'à l'échelle régionale, les caisses ont des conseils d'administration au sein desquels les intéressés sont majoritaires (33).

Le second terme du compromis, autrement dit la main-mise de l'Etat sur les organismes, est aménagé par l'ensemble des textes que nous avons évoqués (34).

Le mot "durcissement", que nous avons utilisé précédemment pour rendre l'attitude des pouvoirs publics algériens à l'égard de la question de l'association des partenaires sociaux à la gestion des organismes de la sécurité sociale, se justifie si l'on prend en compte la philosophie du modèle français, transposé en Algérie, qui avait secrété un compromis. En revanche, taxer l'Etat algérien de raidissement en la matière ne trouve plus sa justification si l'on prend pour norme de référence l'idéologie socialiste qui fonde la démarche algérienne où le social, allant de pair avec l'économique, est l'apanage de l'Etat.

L'évolution du modèle d'organisation de la sécurité sociale va se poursuivre dans le sens de la remise en question du schéma importé, amorcée en 1970 à l'avantage des pouvoirs publics et au

(33)- Ibid., art. 14.

(34)- Ainsi : la décision n-49-05 précitée prévoit, en son article 52, l'assujettissement des caisses au contrôle financier de l'Etat.

- Le décret n-57-492 du 11 Avril 1957, relatif à certaines mesures de tutelle et d'organisation des organismes de sécurité sociale en Algérie accorde de larges pouvoirs au Gouverneur Général; voir RASS, mise à jour n-67, Avril 1957.

- Le décret n-64-364 précité dispose en son art. 6 que "la CNSS jouit de l'autonomie financière. Elle est soumise à la tutelle et au contrôle du Ministère de la santé publique, des anciens moudjahidine et des affaires sociales.

- Enfin, le décret n-70-116 précité dispose, en son article 2 que "les organismes de sécurité sociale... jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils sont soumis à la tutelle administrative et au contrôle du Ministre du Travail et des affaires sociales". L'article 3 prévoit, quant à lui, que "le siège, la circonscription et la dénomination de chacun des organismes de sécurité sociale... sont fixés par des arrêtés du Ministre du Travail et des Affaires sociales".

détriment des "acquis" des partenaires sociaux. Les organismes issus de la réforme de l'institution opérée en 1983 (35) et mis en place 1985 (36) en seront l'aboutissement et la traduction, tandis que l'année 1992 verra un bouleversement radical de l'ordre des choses.

II- Evolution du modèle algérien de gestion de la sécurité sociale.

Une période charnière, l'année 1988, va préluder à une remise en question de l'ordre mis en place par la réforme de 1983- 1985 et à un renouvellement des conceptions que concrétisera la réforme de 1992.

A. Statut des organismes issus de la réforme de 1983- 1985

Le décret n- 85-223 du 20 Août 1985 désigne, en son article 1er, deux organismes, la CNASAT compétente pour les assurances sociales, les accidents du travail et les maladies professionnelles et les prestations familiales, et la CNR pour les retraites. L'article 2 leur confère le statut d'EPA (37), dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et l'article 3 les place sous tutelle du Ministre chargé de la sécurité sociale; leur organisation interne est laissée, aux termes de l'article 07, aux Ministres de tutelle, à celui chargé des finances et à l'autorité chargée de la réforme administrative. La suprématie de l'Etat est assurée, de surcroît, au sein du

(35)- La loi n-83-11 du 2 Juillet 1983, relative aux assurances sociales, J.O.R.A n-28 du 5 Juillet 1983, en son titre IV relatif à la gestion, énonce en ses articles 78 et 79, des organismes de sécurité sociale placés sous la tutelle du Ministre chargé des affaires sociales et qui verront fixer par décret leurs attributions et leur organisation administrative et financière.

(36)- Décret n- 85-223 du 20 Août 1985 portant organisation administrative de la sécurité sociale, J.O.R.A n-35 du 25 Août 1985.

(37)- L'ensemble des textes précités relatifs à l'organisation administrative de la sécurité sociale ne contiennent pas cette notion; le décret n-85-223 lève toute ambiguïté là-dessus, en disposant, expressis verbis, la nature d'EPA des caisses.

- Voir A. DJEGHRI.- Le statut juridique des organismes de sécurité sociale à la lumière du décret 92-07, mémoire PGS, ENA, Janvier 1993.

conseil d'administration, par la représentation de six ministres et du Parti FLN. Quant aux cinq représentants de l'UGTA et aux deux de l'UNPA, du fait du statut d'organisations de masse de ces dernières, sous tutelle du Parti, ils incarnent beaucoup plus l'Etat que la masse des travailleurs (article 17). Ce dernier marque encore plus sa présence au sein de l'instance délibérante, bien que de manière indirecte, par le biais de quatre représentants des organismes employeurs, représentant les différents secteurs d'activités, désignés, qui plus est, par leurs ministres de tutelle respectifs.

Les organismes employeurs du secteur privé, quant à eux, n'ont droit qu'à un représentant, ainsi que les non salariés.

Les membres du conseil sont nommés par arrêté du ministre compétent (art. 19); le directeur est nommé par décret pris sur proposition du ministre (art. 11); le secrétaire général et les sous-directeurs des caisses sont nommés par arrêté du ministre de tutelle, ainsi que les responsables des agences de wilaya (art. 15) (38).

Les pouvoirs de tutelle et de contrôle sont excessifs (art. 30 et 31) et ne laissent pratiquement aucune place à l'autonomie de gestion.

En matière de gestion financière, la comptabilité des caisses obéit aux règles de la comptabilité publique, sous le contrôle conjoint du ministre de tutelle et de celui chargé des finances (art. 28). L'agent comptable principal est nommé par ce dernier, sur avis de l'autorité de tutelle, et soumis aux obligations et responsabilités des comptables publics.

Le statut de droit public des caisses se traduit encore par d'autres dispositions, telles leur soumission au code des marchés publics, aux procédures domaniales de gestion de leur patrimoine mobilier et immobilier et aux contrôles prévus par les lois et règlements, en vigueur (art. 32), (39).

(38)- Dans la pratique, mis à part le respect du mode de nomination du Directeur de caisse par décret, les conseils d'administration n'ont jamais connu d'existence réelle, le poste de secrétaire général est depuis longtemps vacant, les sous-Directeurs ne sont pas nommés par arrêté du ministre, pas plus du reste que les directeurs d'agences de wilaya, mais par décision interne du Directeur.

(39)- Pour une synthèse des questions liées aux implications du statut de droit public des caisses, voir A. DJEGHRI, mémoire précité, p. 15 à 37.

Il apparaît ainsi que la réforme du système, opérée en 1983 - 1985, s'inscrit dans la ligne de la tendance observée, au plan universel, de retenir l'établissement public, organe décentralisé, comme mode de gestion des organes à compétence nationale. Un durcissement, particulier aux pouvoirs publics algériens est cependant notable, qui privilégie la suprématie de l'Etat dans la conduite de la politique de sécurité sociale. C'est pourtant là une attribution légitimée de l'Etat socialiste, conforme au programme à lui tracé par la charte nationale et la constitution de 1976 (art. 34) (40).

L'équilibre relatif réalisé par le compromis que le schéma antérieurement en vigueur avait respecté, largement entamé en 1970, est purement et simplement rompu par le mode de gestion retenu en 1985, l'EPA, et par la redistribution des rôles qui en est résultée au détriment de la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes. Avec le recul du temps, on serait tenté de croire que les propos tenus par le secrétaire d'Etat aux affaires sociales à l'adresse des députés de l'APN., à la session plénière du 24 novembre 1982 (41), consacrée à la présentation du projet de loi relatif aux obligations des assujettis en matière de sécurité sociale (42), sous-entendaient que cette institution était trop importante pour ne pas être une affaire d'Etat.

(40)- Ibid. p. 14, note 16.

(41)- Madame le Secrétaire d'Etat avait ainsi conclu son exposé : "Monsieur le Président, honorables députés, la Sécurité sociale a une mission de service public éminemment sociale à remplir. Son développement et son extension au fil des ans en ont fait un droit fondamental dans les sociétés modernes.

Dans notre pays, son financement reste assis sur les cotisations calculées sur les salaires.

Cela revient à mettre en relief le rôle central de l'employeur dans le bon recouvrement des cotisations et d'une manière générale dans le bon fonctionnement de l'institution.

Il est donc capital d'imprimer les normes les plus adéquates pour que cet employeur accomplisse convenablement sa mission", Journal Officiel des débats de l'A.P.N. n- 10, 25 Novembre 1992, p. 6.

(42)- Ce projet a abouti à la promulgation de la loi n-83-14 du 2 juillet 1983 relative aux obligations des assujettis en matière de sécurité sociale, J.O.R.A. n-28 du 5 juillet 1983.

Au demeurant, aucun doute n'est plus permis sur les intentions de ce dernier lorsqu'on sait que la réforme qui a abouti, notamment, au modèle d'organisation et de gestion mis en place en 1985 a été le résultat de la réflexion confiée en 1975 déjà à une commission ad-hoc (43), dont la composition faisait une large place, aux côtés des représentants de l'administration, à ceux de l'UGTA et de l'UNPA. Il n'empêche que cette formule, consacrant un compromis de façade, n'a pas emporté l'adhésion générale, notamment et y surtout des syndicalistes qui se réclament d'un lien presque affectif avec la sécurité sociale (44).

Aussi bien, la viabilité de ce modèle d'organisation et de gestion allait faire problème; le décret n-85-223 étant resté lettre morte à plusieurs égards, porte en germe le dépérissement du statut d'EPA des caisses, en reposant le sempiternel problème du compromis, de l'équilibre qu'il doit réaliser et des incidences sur le statut juridique des organismes, en termes de dosage de leur soumission au droit public et au droit privé.

C'est, précisément, en termes de spécificité que se pose la question de la gestion des organismes de sécurité sociale, pas seulement en Algérie d'ailleurs. Nous avons eu à l'évoquer dans le système français, qui nous intéresse particulièrement en ce qu'il constitue le substrat du système algérien. L'aspect le plus important de la gestion réside, si l'on excepte les quelques dérogations au statut de l'EPA, en termes de technique juridique, essentiellement

(43)- La commission nationale de refonte de la sécurité sociale a été instituée par le décret 75-43 du 27 février 1975, J.O.R.A. n-21 du 14 mars 1975, R.A.S.S., mise à jour n-133 du 15 nov. 1974 au 15 mai 1975.

(44) Voir A. DJEGHRI, mémoire précité, page 04 et 18. Ce problème n'est pas spécifique à l'Algérie. Le système français n'y a pas échappé, qui a connu une levée de boucliers de la part des organisations syndicales lorsque les organismes à compétence nationale s'étaient vus conférer, par la réforme de 1967, le statut d' EPA. voir, à ce propos, J.J. DUPEYROUX, op. cit. p. 623, note 01; voir aussi; "Redéploiement du système national de sécurité sociale", "dossier de base" édité par le ministère des affaires sociales, juin 1990, notamment p.32.

dans les pouvoirs de gestion conférés aux partenaires sociaux siégeant paritairment dans les conseils d'administration, après que le législateur de 1967 ait réformé le système mis en place en 1945 et qui privilégiait la démocratie sociale en donnant la supériorité à la représentation des salariés, largement érodée depuis par une tutelle envahissante des pouvoirs publics (45).

Cette spécificité est encore plus perceptible dans la gestion des organismes algériens, pour des raisons propres au système, notamment dans le cadre du schéma de 1985.

En effet, jusqu'aux premiers coups de boutoir portés par les pouvoirs publics à la participation des partenaires sociaux, le modèle mutualiste français avait cours et une large autonomie de gestion était reconnue aux organismes. Le décret de 1985, en publicisant à outrance les organismes nouvellement créés, n'a pas, pour autant, ôté à ces derniers toute leur spécificité par rapport à leur statut d'EPA. Si l'on excepte, en effet, le caractère illusoire de la représentation des partenaires sociaux au conseil d'administration, certains écarts juridiques peuvent être relevés : ainsi, en matière comptable une particularité a trait à la gestion distincte de chaque branche de sécurité sociale (art. 27 du décret); de même, le statut des personnels ressortit au droit commun du travail et non pas à celui des agents de l'Etat. On cite, également, la dérogation au contrôle préalable des dépenses de prestations, prévue par la loi du 31 décembre 1977 portant loi de finances pour 1978 (46).

Le contentieux de la sécurité sociale est un contentieux spécial, régi par une loi particulière, soumis aux juridictions de droit commun et non aux juridictions administratives, sauf cas très exceptionnels. L'ensemble de ces dérogations au droit public et une certaine soumission au droit privé sont consacrés par le législateur, au lieu d'être simplement subis parce qu'imposés par la réalité des choses. Allant encore plus loin dans le réalisme, le législateur, prenant acte de cette spécificité engendrant des difficultés de mise en œuvre du statut d'EPA des caisses (47), a été amené à systématiser sa vision des choses en reformulant le statut des organismes de sécurité sociale.

(45)- J.J. DUPEYROUX, op. cit., p. 285. Voir également J. MOITRIER, article précité, supra, note 25.

(46)- A. DJEGHRI, mémoire précité, page 16. Voir, également, dossier de base du ministère des affaires sociales sur le redéploiement du système national de sécurité, précité, p.40.

(47)- Ibid.

B- Réforme du statut en 1988 - 1992.

La loi n-88-01 du 12 Janvier 1988, portant loi d'orientation de l'entreprise publique économique et inaugurant la traduction juridique du processus des réformes économiques, prévoit, en son article 49, que les organismes de sécurité sociale sont des "établissements publics à gestion spécifique" (48).

Ce néologisme présente avant tout l'avantage d'introduire expressément, dans le champ juridique algérien, une expression propre à désigner les organismes de sécurité sociale ipso facto cependant, le juriste est mis mal à l'aise. S'agit-il d'une nouvelle catégorie juridique qui prend désormais place aux côtés de l'EPE, de l'EPA et de l'EPIC, évoqués également au demeurant par le texte de la loi. De surcroît, le caractère laconique de l'article 49 pose le problème du contenu exact de l'expression nouvelle. La même disposition prévoyant toutefois que l'organisation administrative des organismes sera fixée par voie réglementaire, il faudra attendre quatre années pour voir la mise en place d'une organisation nouvelle de la gestion de la sécurité sociale. Elle fait l'objet du décret exécutif n-92-07 du 04 janvier 1992 portant statut juridique des caisses de sécurité sociale et organisation administrative et financière de la sécurité sociale (49).

Ce texte renvoie expressément, dans ses visas, à l'article 49 de la loi n- 88-01 précitée, et dans son article 1er, aux lois de 1983 sur la sécurité sociale. Il modifie l'architecture précédente en scindant la CNASAT en deux organismes nouveaux, l'un compétent pour les salariés (CNAS) et l'autre pour les non-salariés, (CASNOS), ce dernier devant être organisé, aux termes de l'article 10, par décret. La CNR est maintenue avec ses attributions antérieures.

L'on remarquera que le texte s'abstient curieusement de reprendre à son compte, expressément, l'appellation d'établissements publics à gestion spécifique, introduite par la loi-mère de 1988. Trois innovations essentielles sont en revanche introduites : négativement, les caisses ne sont plus des EPA., positivement, elles sont réputées commerçantes dans leurs relations avec les tiers (art. 02, alinéa 2); enfin, le texte réhabilite le vieux cheval de bataille des

(48)- J.O.R.A. n- 2, 13 janvier 1988.

(49)- J.O.R.A. n-2, 8 Janvier 1992.

syndicalistes, à savoir l'association des partenaires sociaux à la gestion par le biais de leur représentation majoritaire au conseil d'administration, doté quant à lui de prérogatives nombreuses et importantes.

Ce texte ne doit pas toutefois inciter à une lecture superficielle et encore moins enthousiaste de ses dispositions.

Il n'entre pas dans l'objet de cette étude de décrire dans le détail les attributions des uns et des autres parmi tous ceux qui concourent à la gestion des caisses : l'Etat, d'une part, les conseils d'administration et les organes exécutifs de l'autre. Il est plus utile et plus intéressant d'en faire une synthèse, pour situer ces intervenants les uns par rapport aux autres, notamment en prenant en considération les éléments déterminants dans la gestion que sont la participation des partenaires sociaux et l'autonomie de gestion.

L'articulation des pouvoirs de l'organe délibérant, le conseil d'administration, de l'organe exécutif, le directeur général, et de l'autorité de tutelle, le ministère chargé de la sécurité sociale représentant l'Etat, fait apparaître trois strates successives : à la base, est le directeur général, réellement placé dans une situation d'infériorité par rapport aux deux autres centres de décision; nonobstant ses pouvoirs propres, en soi importants (autorité hiérarchique sur le personnel sur l'ensemble du territoire, représentation de la caisse en justice et dans tous les actes de la vie civile), il n'apparaît que comme l'exécutant des délibérations du conseil d'administration qui, par ailleurs, donne son avis quant à sa nomination et contrôle l'exécution qu'il fait de ses délibérations et son application de la législation et de la réglementation. Ce contrôle interne, auquel est soumis le chef de l'exécutif, érige le conseil en véritable censeur de l'action de ce dernier, source considérable de blocages potentiels (art. 23, 6è, 7è, 8è, 19è notamment).

Au second niveau, se trouve placé le conseil d'administration; Outre son ascendant sur le directeur général, ainsi que nous en avons donné un aperçu, il est doté de très larges attributions, comme le suggère l'article 23 qui ne comprend pas moins de 23 points, couvrant pratiquement l'ensemble des aspects, de la gestion. Cette énumération gigantesque ne doit cependant pas faire illusion, les conseils n'ayant aucune compétence pour fixer le taux des cotisations ou pour moduler les prestations, matières qui ressortissent

exclusivement au pouvoir normatif de l'Etat. L'instance délibérante a néanmoins désormais la faculté de prendre part, au moins indirectement, à cette fonction normative, l'article 23 20^e lui permettant "d'émettre un avis sur tout projet de texte législatif et réglementaire qui lui est soumis par le ministre chargé de la sécurité sociale...", mais surtout... "de soumettre à la tutelle toute proposition en la matière".

Un point est certain, c'est que les attributions du conseil sont nombreuses et variées; le souligner est d'autant plus important que les partenaires sociaux ont une place prépondérante, (27 membres sur les 29 qui le composent dont 18 représentants des travailleurs, soit, pour ces derniers seuls, plus de la moitié du Conseil), et que les conseils ont actuellement une existence réelle, après une éclipse assez longue.

Cela ne doit pas pour autant occulter la place intermédiaire de cette strate que représente le Conseil d'administration, placée au dessous de la strate qui coiffe le dispositif architectural, c'est à dire l'autorité de tutelle.

Bien que, dans un certain sens, il y ait un recul des pouvoirs publics, par l'effacement du ministère chargé des finances (sauf pour la fixation du plan comptable, aux termes de l'article 58 alinéa 2), la tutelle n'a jamais peut être été aussi envahissante que du fait de ce nouveau statut; tous les ingrédients en sont réunis : tutelle sur les personnes (nomination du Directeur général et des agents de direction, aux termes des articles 35 et 36, des membres du conseil d'administration, suivant les articles 14 et suivants), tutelle sur les actes (articles 30 et 31) comportant un pouvoir d'annulation (article 32) et un pouvoir de substitution d'office (article 61), sans préjudice des attributions de l'Etat en matière de mise en oeuvre de la politique de sécurité sociale : fixation du taux des cotisations, détermination des attributions des caisses, de leur siège et de leur organisation interne.

Nous retrouvons, reposé dans toute son acuité, dans le nouveau statut de la sécurité sociale, le problème du compromis entre la gestion de l'institution par l'Etat et sa gestion par les intéressés et l'équilibre perpétuellement instable de cette situation. Ce qui rend encore plus précaire cette dernière, c'est le caractère commerçant

qui est reconnu aux caisses dans leurs relations avec les tiers; le mot lui-même, bien qu'en inadéquation avec la vocation de l'institution, signifie que ces relations seront régies par le droit privé. A défaut pourtant d'avoir été plus explicite sur ce point, le texte ouvre la voie à une certaine autonomie de gestion. Ce point est intimement lié au précédent, c'est à dire la réalité des pouvoirs reconnus notamment aux Conseils d'administration en matière de gestion.

La nouveauté du texte n'a pas encore laissé à ce dernier le temps de mettre en marche l'engrenage pour y déceler éventuellement des «grains de sable». Force est, pour nous, d'envisager cette situation en termes de perspectives, en nous référant pour cela à l'expérience vécue par le modèle français.

C - Perspectives de fonctionnement autonome des Caisses.

Le fonctionnement autonome des caisses dépend essentiellement de deux facteurs et conditionne réellement la spécificité de la gestion des organismes.

Le premier élément réside dans le degré de participation des partenaires sociaux à la gestion. Le problème n'est plus, avons nous vu, de la réalité de cette participation. Les Conseils ont été installés et ils activent; leur efficacité réside dans le degré de leur engagement à s'acquitter de leurs missions. Ils doivent combattre l'absentéisme et acquérir les compétences voulues pour être à la hauteur de leur tâche et maîtriser les dossiers dont ils auront à connaître. Sans y mettre ce prix, ils seront vite débordés par l'exécutif, mieux à même d'avoir la maîtrise des dossiers présentant une certaine technicité. Les conseils doivent également développer un savoir-faire pour éviter des conflits débouchant sur des blocages, tant avec l'exécutif qu'avec l'autorité de tutelle. Si les conflits devaient s'avérer inévitables, tout dépendra de l'attitude de cette dernière et, le cas échéant, de celle de la justice qui aura à se prononcer sur les recours. Il y va de l'intérêt général que l'autorité de tutelle contribue à mettre en oeuvre les mécanismes du système en s'attachant à favoriser l'esprit de collaboration entre l'ensemble des parties en présence en

intervenant à cet effet, chaque fois que de besoin (50).

Le second élément, étroitement lié au premier, est relatif, quant à lui, au degré d'autonomie laissée aux caisses, réputées commerçantes dans leurs relations avec les tiers; cela signifie qu'elles peuvent largement recourir à la technique contractuelle pour aménager ces rapports, en effectuant notamment des opérations à caractère patrimonial. On imagine difficilement ce que pourraient être ces dernières, s'agissant d'organismes de sécurité sociale ne poursuivant pas, par vocation, de but lucratif. On peut cependant penser qu'il n'y a pas là, non plus, matière à incompatibilité absolue, les caisses ayant des comptes à équilibrer et la notion de déficit ne leur étant pas inconnue.

Le décret n- 92-07 est laconique là-dessus. On trouve certaines indications, au moins sous forme de principes généraux, dans les «cahiers de la réforme». Critiquant la formule de l'EPA mise en place en 1985, les auteurs de ces cahiers écrivent que «cette organisation apparaît en retrait avec les réformes récentes intervenues en matière d'organisation des appareils économiques et administratifs qui reposent essentiellement sur le principe de l'autonomie de l'entreprise.

En qualifiant les organismes de sécurité sociale d'établissements publics à gestion spécifique, la loi 88-01... relative à l'autonomie de l'entreprise a ouvert la voie à une réforme profonde du système d'organisation et de gestion de la sécurité sociale (51)».

Le même document, tendant à expliciter cette notion d'autonomie, ajoute : «cet élargissement de l'autonomie devrait apparaître en particulier à travers :

- la composition et les attributions des organes de gestion;
- l'organisation et la gestion financière;
- l'organisation des personnels» (52).

(50)- En France, l'autorité de tutelle est intervenue souvent par voie de circulaire dans ce sens. Ainsi, deux circulaires ministérielles ont été prises le 21 mars 1968 et le 05 mars 1969 dites d'allègement de la tutelle. Voir, ce sur ce sujet, J.MOITRIER, article précité. Une autre circulaire ministérielle du 05 mars 1971 va dans le même sens. Voir J.J. DUPEYROUX, op. cit. p. 642.

(51) Les cahiers de la réforme, n-03, 02è Ed.,ENAG, 1990. p.122.

(52) Ibid p. 123.

Le premier et le troisième éléments de cette trilogie font, ainsi que nous l'avons vu, plus ou moins partie du paysage traditionnel de la sécurité sociale. Les auteurs du document, évoquant l'organisation de la gestion financière, prévoient que la «comptabilité des caisses est tenue en la forme commerciale. Les excédents de gestion doivent obligatoirement être constitués en réserves de sécurité sociale et de stabilité et faire l'objet de placements rémunérateurs» (53).

Il est également reconnu, au titre des attributions des caisses, la «gestion du patrimoine» (54). Ce volet, ainsi que le précédent, c'est à dire le placement de fonds, font l'objet de dispositions de l'article 23 10è et 11è du décret n- 92-07. Ce domaine est, nous semble-t-il, le terrain d'élection du droit privé et des relations de commercialité avec les tiers.

La perspective de fonctionnement autonome des caisses ne manque pourtant pas de susciter certaines inquiétudes. Deux raisons, au moins, peuvent être avancées : la première est tirée du système algérien lui-même lorsqu'on lit, dans les cahiers de la réforme, qui sont l'esprit de la loi 88-01 et du décret 90-07, les «attributions respectives des caisses de sécurité sociale et de l'administration centrale» (55), on reste perplexe, au regard de certaines zones d'ombre, dûes à des empiètements sur les domaines mutuels des unes et de l'autre, sur la réalité de cette autonomie proclamée. La seconde est tirée de l'exemple français de la gestion spécifique, c'est à dire largement autonome et qui fait poser, un quart de siècle après la mise en oeuvre de la réforme de 1967, à un auteur la question de savoir si «la gestion des caisses de sécurité sociale par les partenaires sociaux est possible» (56).

Ce n'est pas tout en effet d'avoir «décrété» que les organismes algériens de sécurité sociale sont des établissements à gestion spécifique. La formule, pour originale qu'elle soit, ne saurait à elle seule faire échec à une vieille tradition centralisatrice de l'Etat algérien. Laissons toutefois le temps aux mécanismes de fonctionner, le facteur temps est en effet, en l'occurrence, le seul critère objectif d'appréciation.

(53)- Ibid.

(54)- Ibid p. 125.

(55)- Ibid p. 124-125.

(56)- R. FROMENTIN. article précité.

CONCLUSION :

L'on est, malgré tout, en droit de craindre qu'une centralisation excessive, antinomique de la démocratie sociale, ne soit potentiellement source de dysfonctionnement du partenariat de gestion des organismes de sécurité sociale. Cette appréhension est en tout cas suggérée par deux éléments d'observation:

- Le premier concerne l'expérience de système français en la matière, où il a été identifié deux causes essentielles de l'échec du compromis : une poussée excessive de centralisation d'une part, conjuguée, d'autre part, à un recul corrélatif des conseils d'administration dans l'exercice de leurs prérogatives (57).

- Le second, propre à l'Algérie, tient aux signes avant-coureurs d'un regain d'intérêt des pouvoirs publics pour une forme de dirigisme susceptible de contrecarrer la proclamation d'une libération tous azimuts des initiatives, fût-ce pour une période transitoire (58).

(57)- Ibid. L'auteur distingue deux causes d'affaiblissement du rôle des conseils; une cause subjective, inhérente à leur manque de crédibilité liée au déclin des organisations syndicales; une cause structurelle, liée à la prépondérance de l'Etat. L'auteur conclut par un constat pessimiste, en écrivant: «L'étouffement des conseils est la traduction banale d'une cohabitation chaotique de deux conceptions antinomiques... Le plan de 1945 voulait généreusement relever cette gageure : élaborer un grand service public généralisé, dont la gestion serait en même temps confiée aux intéressés eux mêmes».

(58)- Le décret législatif n-93-01 du 19 janvier 1993, portant loi de finances pour 1993, J.O. n-4 du 20 janvier 1984, dispose : «nonobstant toutes dispositions contraires, à titre transitoire pour une durée maximale de trois ans, les PDG, Présidents et DG d'EPE peuvent, à titre exceptionnel, être délégués en cette qualité ou relevés de leurs fonctions par décret exécutif». Ce retour au dirigisme, il faut le souligner, concerne au surplus l'EPE, domaine de prédilection de l'autonomie de gestion.

Or, la non-prise en charge effective de leurs attributions, par les partenaires sociaux, en matière de gestion risque, le temps plaidant contre ces derniers, non seulement de leur faire manquer un rendez-vous important avec l'histoire en ne leur permettant pas de s'y investir pleinement et de s'y exercer utilement, mais encore de déboucher vite sur des bilans négatifs; ces derniers ne manqueront vraisemblablement pas d'être amplifiés par les médias, dans une conjoncture, qui plus est, de mue difficile du syndicat national UGTA, artisan principal de la restauration du compromis de gestion.

La conséquence en serait inéluctablement un retour à la bonne vieille «recette» de l'EPA qui apparaîtrait sinon comme la panacée, du moins comme un mal nécessaire et renverrait ipso-facto, une fois de plus, à des échéances incertaines la question de la démocratie sociale et mettrait en même temps en état d'hibernation l'automatisme de fonctionnement des caisses.

La tâche est ainsi ardue et nécessite de se débarrasser d'une gangue, faite de pesanteurs aussi bien endogènes qu'exogènes : les premières ont trait aux réflexes conditionnés acquis à l'enseignement de l'EPA par le personnel de gestion qui doit nécessairement revoir ses conceptions.

Pour les secondes, il s'agit de clarifier un certain nombre d'attaches juridiques établies avec des services centraux de l'Etat, notamment en matière de planification, mais surtout de domanialité publique des biens et d'assujettissement à l'impôt, de manière à cerner avec le maximum de rigueur le nouveau statut d'EPGS qui doit forcément entraîner un nouvel habillage juridique des organismes de sécurité sociale où leur soumission au droit public, du fait de leur accomplissement d'une mission de service public, ne doit pas faire obstacle au développement de la commercialité qui leur est désormais reconnue et qui est le terrain d'élection du droit privé.