

Entretiens du Conseil d'Etat en droit social

« Gouvernance et financement de la protection sociale »

**Palais-Royal,
Vendredi 12 février 2021**

Ouverture de Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat¹

Madame la sénatrice,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs,
Cher public qui, comme moi, se trouve derrière un écran,
Chers collègues et chers amis,

Je suis très heureux de m'exprimer devant vous ce matin pour l'ouverture de la 10^{ème} édition des entretiens en droit social, entretiens co-organisés par la section sociale et la section du rapport et des études du Conseil d'Etat et qui réunissent, chaque année, des membres des juridictions administratives, des acteurs du secteur social, des praticiens et des universitaires pour réfléchir aux évolutions de la législation et de la réglementation dans les domaines du travail, de la sécurité sociale, de la santé, des solidarités et de la famille.

Tous ces domaines entrent peu ou prou dans le cadre de ce colloque consacré au financement et à la gouvernance de la protection sociale. Car le régime général de la Sécurité sociale, dont les fondements ont été posés par les ordonnances dites « Laroque » des 4 et 19 octobre 1945², se trouve certes au cœur de notre système de protection sociale, mais celui-ci le dépasse aujourd'hui largement, pour embrasser tous les mécanismes de couverture des risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail, vieillesse, survie, famille, chômage, insertion, logement, pauvreté et exclusion sociale, quelles que soient leur origine et leurs conditions d'obtention. Cette approche globale des risques sociaux est non seulement fidèle au programme du Conseil national de la Résistance comme à l'intention originelle des concepteurs de la Sécurité sociale, qui l'envisageaient comme la « garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa

¹ Texte écrit en collaboration avec Guillaume Halard, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'Etat

² Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale ; ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles

famille dans des conditions décentes³ » ; elle est aussi mieux adaptée aux réalités contemporaines, marquées en particulier par le déclin du salariat et la persistance d'un chômage élevé, le vieillissement de la population, la concurrence internationale ou encore les contraintes budgétaires.

La protection sociale se retrouve, dans ces conditions, au carrefour de tensions nombreuses, d'objectifs parfois contradictoires et de logiques divergentes, qui affectent son fonctionnement et expliquent tout autant les appels récurrents à la « refondation » que les invocations nostalgiques d'un « âge d'or » dont la réalité – mais n'est-ce pas le propre d'un « âge d'or » ? – reste en grande partie à démontrer. Les deux tables rondes seront l'occasion d'examiner la manière dont ces tensions se sont exprimées dans l'évolution des modes de gouvernance et de financement de la protection sociale, d'en dresser un bilan et, je l'espère, de dessiner des perspectives de progrès en dépit des incertitudes engendrées par la crise sanitaire.

Je voudrais pour ma part esquisser les grandes lignes de ces évolutions et vous faire part d'une conviction.

1. S'agissant en premier lieu du financement, le mouvement est celui d'une fiscalisation qui ne cesse de progresser

En 2019, le montant des ressources de la protection sociale s'élevait à 823,2 milliards d'euros. La part des impôts et taxes affectées y représentait 36 %, celle des cotisations 56 %⁴, le reste étant constitué de transferts reçus des administrations publiques centrales et locales ainsi que des « transferts consolidés et autres recettes » au sens de la nomenclature budgétaire.

Cette structure illustre la mixité actuelle du financement de la protection sociale ; elle est principalement le fruit d'un processus continu de fiscalisation, engagé depuis un trentaine d'années. La création, en 1991, de la CSG, qui s'est d'abord substituée à une partie des cotisations sociales familiales, a été à ce titre une étape décisive. Son assiette a rapidement été élargie et son taux plusieurs fois relevé pour contribuer au financement des prestations en nature de la branche « maladie », ainsi qu'à celui de certaines prestations de solidarité non contributives, comme le Fond de solidarité vieillesse. D'autres « impôts et taxes affectés à la sécurité sociale » (ITAF), qui sont au nombre d'une cinquantaine, ont parallèlement été mobilisés pour contribuer à environ 15 % des ressources totales. Les facteurs de cette fiscalisation, qui est aussi une diversification des recettes de la protection sociale sont bien connus : ils sont liés à croissance dynamique des dépenses, à l'évolution de leur structure et de leur champ, ainsi qu'à la volonté de mettre à contribution d'autres revenus que les revenus d'activité, de mettre à contribution certains acteurs, de peser sur les comportements et, bien sûr, de compenser les allègements successifs de cotisations⁵. Ils sont à l'origine du glissement progressif de notre système initialement bismarckien et professionnel, vers un modèle béveridgien et universel. Non pas d'un remplacement, mais d'une hybridation reflétant la coexistence, dans ce système, de logiques assurancielle et de solidarité. Faut-il s'en émouvoir ?

³ Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945

⁴ PLFSS 2021, annexe 1, Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), « Financement »

⁵ B. Ferras, « Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes », EN3S, *Regards*, n° 52, décembre 2017, p. 61

Ce sujet sera discuté lors de la deuxième table ronde, qui sera modérée par la présidente Rolande Ruellan, mais plusieurs questions peuvent d'ores et déjà être posées.

D'abord, bien que cette fiscalisation distingue la France de ses homologues européens, elle se justifie sans doute dès lors qu'elle sert à financer des prestations considérées comme relevant de la « solidarité nationale », c'est-à-dire lorsqu'elle reste « sélective », ainsi que l'a souligné à plusieurs reprises le professeur Pellet⁶. Mais la récente réforme supprimant les cotisations salariales d'assurance maladie et d'assurance chômage⁷ ne remet-elle pas en cause cette sélectivité, brouillant ainsi l'articulation des logiques et mettant en péril le socle bismarckien de notre système de protection sociale⁸ ?

Ensuite, la fiscalisation pose d'importants problèmes quant à la nature juridique des différents prélèvements et, partant, au régime qui leur est applicable. Car de la qualification d'impôt ou de cotisation dépend la compétence du législateur ou du pouvoir réglementaire pour modifier le taux d'un prélèvement obligatoire. Elle pose potentiellement des problèmes d'articulation entre les différentes lois financières. Elle conditionne par ailleurs les marges de manœuvre dont disposent l'autorité compétente, qu'il s'agisse des règles de déductibilité de l'impôt sur le revenu, de l'inclusion ou non dans le plafond d'imposition des ménages, ou de l'application du principe d'égalité devant les charges publiques et des principes constitutionnels interdisant de faire peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. On peut s'interroger, à cet égard, sur la portée de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, en particulier de sa décision du 27 septembre 2018⁹, que d'aucuns ont perçue comme infléchissant notablement la distinction traditionnelle entre imposition de toute nature et cotisation sociale¹⁰.

Enfin, on peut se demander dans quelle mesure les évolutions des modalités de financement de la protection sociale ouvrent la voie à certaines formes de privatisations, que l'on pense au remplacement de la contribution de l'Etat par la « taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire santé » (TSA) dans le financement de la « complémentaire santé solidaire » ou au développement de couvertures privées complémentaires de santé et de prévoyance dans les entreprises¹¹.

2. En deuxième lieu, la gouvernance de la protection sociale est marquée par une professionnalisation et une sophistication des outils de pilotage qui ont bouleversé le rôle initialement dévolu aux partenaires sociaux

On distingue généralement trois grandes phases dans l'évolution de cette gouvernance. La première, originelle, est celle de la « démocratie sociale » censée refléter l'« ordre social nouveau » souhaité par Pierre Laroque, « dans lequel les travailleurs [ont] leurs pleines

⁶ R. Pellet & A. Skrzyrybak, *Droit de la protection sociale*, PUF, 2017, p. 157

⁷ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018

⁸ V° R. Pellet, « Les réformes du financement de l'assurance maladie et de la fiscalité : une conception doublement critiquable de la solidarité », *JDSM*, n° 20, 2018, p. 84

⁹ Décision n° 2018-735 QPC du 27 septembre 2018, *M. Xavier B. et autres*

¹⁰ S. Austry, « Chronique de droit économique et fiscal », Titre VII, n° 2, avril 2019

¹¹ V° R. Pellet, « Etatisation, privatisation et fiscalisation de la protection sociale. Bilan pour contribuer à une refondation radicale (Seconde partie) », *Dr. soc.*, 2020, p. 750

responsabilités¹² ». Fondée sur une logique assurancielle et professionnelle, ce système se traduit par l'inclusion des travailleurs salariés dans la communauté politique en leur conférant la gestion, et donc la responsabilité de fait de la Sécurité sociale. A partir du début des années 1960, une deuxième phase s'ouvre, marquée par l'accroissement des pouvoirs confiés aux directeurs des organismes de gestion¹³, leur professionnalisation par l'émergence de directions salariées et l'éloignement progressif des partenaires sociaux de la conduite des affaires courantes des caisses. Les ordonnances Jeanneney de 1967¹⁴ sont ici particulièrement importantes, notamment en ce qu'elles ont remplacé la Caisse nationale de la sécurité sociale par quatre caisses nationales spécifiques, dont la direction fut confiée à des hauts fonctionnaires. La troisième phase a enfin fait entrer la protection sociale dans ce qu'on pourrait appeler l' « ère de la gouvernance¹⁵ » : elle débute avec la création des lois de financement de la Sécurité sociale, signant le retour en force du Parlement et se poursuit depuis lors avec, par exemple, la loi du 13 août 2004 dite « Douste-Blazy » relative à l'Assurance-maladie ou la contractualisation du pilotage à travers les « conventions d'objectifs et de gestion » (COG).

De ce tableau brossé à gros traits, il ressort un accroissement de la présence et du contrôle de l'Etat dans la gouvernance de la Sécurité sociale, sans que l'on puisse pour autant utiliser le mot d'« étatisation », car le fait est que ses prérogatives dans la gestion financière de la Sécurité sociale existent depuis l'origine¹⁶. Aussi ce mouvement est-il justifié par le fait que la protection sociale est aujourd'hui le premier outil de redistribution, qu'elle est l'un de ses principaux leviers d'intervention, qu'une forte complémentarité existe entre les actions conduites par la Sécurité sociale, par l'Etat et par les collectivités locales, et enfin que les dépenses sociales constituent un enjeu majeur de finances publiques¹⁷. De ce point de vue, les réformes de la gouvernance financière de la Sécurité sociale ont porté leurs fruits, puisqu'avant que n'éclate la crise sanitaire, le rétablissement des finances sociales étaient en bonne voie.

Ceci étant dit, la réforme de la gouvernance de la protection sociale reste et à vocation à rester un chantier permanent. A cet égard, le mouvement général que je viens d'évoquer ne doit pas masquer l'architecture complexe et morcelée de cette gouvernance. Cet éclatement tient, d'une part, au fait que le régime général n'a jamais eu l'universalité qu'auraient souhaitée ses concepteurs, du fait de l'absence de participation, dès 1945, des fonctionnaires, des indépendants et des salariés des grandes entreprises publiques ; d'autre part à ce que la Sécurité sociale a laissé de côté d'importants éléments de la protection sociale, que sont par exemple venus combler l'UNEDIC pour l'assurance-chômage, l'AGIRC et l'ARRCO pour les retraites complémentaires, et les complémentaires santé pour couvrir les restes à charge des dépenses de santé non couvertes par le régime général¹⁸. Cette situation pose la question de l'opportunité, de la possibilité et des modalités d'un pilotage plus rationnel et plus intégré de la protection sociale. On peut par exemple penser, dans ce sens, 1) à élargir le champ des lois de financement

¹² P. Laroque, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, n° 1, 1946, p. 13

¹³ Décret n° 60-452 du 12 mai 1960

¹⁴ 4 ordonnance du 21 août 1967

¹⁵ G. Nezosi, « Quelle gouvernance au sein de la Sécurité sociale ? », EN3S, *Regards*, n° 52, décembre 2017, p. 39

¹⁶ R. Pellet & A. Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, PUF, 2017, p. 71

¹⁷ V° B. Ferras, « Le financement de la Sécurité sociale et de la protection sociale : entre autonomie et indépendance, une gouvernance particulière, des innovations constantes », art. cit.

¹⁸ A. Bozio & B. Dormont, « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 28, janvier 2018

de la protection sociale, comme cela a souvent été proposé ; 2) à unifier la gouvernance des régimes de retraites obligatoires, ou celle de la couverture du risque santé, actuellement partagée entre Sécurité sociale et complémentaires ; 3) ou encore, de manière plus ambitieuse, à refondre l'architecture de la protection sociale en la structurant autour de grands pôles distinguant les domaines de la protection sociale selon la logique contributive ou non contributive de laquelle ils relèvent¹⁹. Je ne doute pas que ces pistes de réflexion seront évoquées par les intervenants réunis ce matin autour de Jean-Denis Combrexelle.

La question du rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance de demain méritera elle aussi d'être discutée, et je me réjouis à ce titre de la présence à ce colloque d'Odile Thomas et Serge Legagnoa. Le paritarisme de gestion a-t-il un avenir ? Que reste-t-il de la négociation collective en matière de chômage après la loi du 5 septembre 2018²⁰ ? L'organisation de la nouvelle branche autonomie créée par la loi du 7 août 2020 ouvre-t-elle la voie à une gouvernance plus diverse, intégrant mieux les acteurs de la protection sociale ? Telles sont là encore autant d'interrogations qui devront être levées pour appréhender la gouvernance de demain.

3. On le voit, les questions que posent l'intitulé de ce colloque sont complexes, nombreuses et foisonnantes. Et avant de laisser la place aux intervenants de la première table ronde, j'aimerais vous faire part d'une conviction.

Cette conviction, c'est que toute réforme de la protection sociale, de son financement comme de sa gouvernance, devrait être orientée vers trois objectifs cumulatifs : la simplicité, la solidarité et la soutenabilité.

1) Poursuivre un objectif de simplicité ne revient pas à faire comme si les problèmes n'étaient pas devenus eux-mêmes plus complexes, ou comme si la table rase était possible. Mais c'est au moins veiller à n'en pas rajouter. Ne pas, comme le déplorait en son temps Jean-Jacques Dupeyroux, « mouliner du droit avec acharnement – parfois de façon extravagante » en multipliant « indéfiniment les nouvelles instances, [en] horloge[ant] les mécanismes, les rouages, les engrenages les plus sophistiquées », sans jamais « se soucier de la compréhension que pourraient prendre, de ces labyrinthes, les usagers du service public²¹ ». Car la simplicité et la lisibilité de notre système de protection sociale sont à la fois un enjeu démocratique et la clé de l'efficacité des arbitrages collectifs qu'il suppose. C'est dans ce sens que vont les propositions privilégiant une approche « holistique » de la protection sociale et visant à mieux distinguer ses logiques et à rendre plus cohérents les liens entre prélèvements et prestations.

2) Le deuxième objectif peut paraître évident, mais son effectivité ne l'est pas forcément : c'est celui de solidarité, qui n'est d'ailleurs pas sans lien avec le précédent, car comme l'a écrit le Didier Tabuteau, « derrière le maquis du social, c'est la légitimité des solidarités qui se joue²² ». La solidarité doit rester le moteur et la raison de notre système de

¹⁹ Par exemple : D. Tabuteau, « La nécessaire clarification des logiques de la protection sociale », in *Travail et protection sociale : de nouvelles articulations ?*, M. Borgetto, A.-S. Ginon, F. Guiomard, D. Piveteau (dir.), LGDJ, 2017 ; A. Bozio & B. Dormont, « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », art. cit.

²⁰ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

²¹ J.-J. Dupeyroux, « Le plan Juppé », *Dr. soc.*, 1996, p. 753

²² D. Tabuteau, « La nécessaire clarification des logiques de la protection sociale », art. cit.

protection sociale. Ceci implique certainement de prendre ses distances par rapport au mythe du plan de 1945²³ et de réfléchir à ce que doit signifier ce mot dans la France de 2021. Quelles articulations entre prestations contributives et prestations de solidarité, entre couvertures obligatoires et couvertures complémentaires, entre politiques de l'emploi et politiques sociales aussi ? Quelle progressivité pour les prélèvements obligatoires finançant la protection sociale ? Quelle solidarité entre générations ? Autant de questions dont les réponses détermineront la cohésion de notre société et le sens du « principe de la solidarité nationale » qui fonde depuis 1945 ce qu'Alain Supiot appelle notre « citoyenneté sociale²⁴ ».

3) Le troisième objectif, c'est enfin celui de la soutenabilité. Car il n'y aura pas de système de protection sociale efficace sans soutenabilité financière. Ceci ne signifie pas que nous sommes réduits aux réformes paramétriques exclusivement mues par des objectifs comptables et gestionnaires. Au contraire, la soutenabilité est la clé de la légitimité du système et de sa résilience face aux risques conjoncturels. Elle est aussi la marque d'une solidarité réelle, qui ne laisse pas aux autres, à ceux qui suivent une dette trop facilement ignorée. Cet objectif devra notamment guider la réforme des retraites. Il implique dès aujourd'hui d'affronter les conséquences de la crise sanitaire sur les finances sociales, pour se projeter dans l'avenir avec confiance et sérénité.

Mesdames et Messieurs, cette journée s'annonce riche et chargée. Je forme le vœu qu'elle soit stimulante et fructueuse. Je souhaite enfin remercier très chaleureusement Didier Tabuteau, président de la section sociale du Conseil d'Etat, et Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études, ainsi que leurs équipes, pour l'organisation de ce colloque qui s'annonce passionnant.

Je vous remercie.

²³ « S'agit-il de commémorer les ordonnances d'octobre 1945 fondatrices du système ? Il serait temps d'en finir avec le culte quelque peu excessif qui leur a été voué depuis un demi-siècle et de jeter un œil froid sur ces dispositions (...) Soyons sérieux : faudrait-il crier au miracle parce qu'un système de sécurité sociale distribue des prestations ? (...) Si la construction de 1945 a, incontestablement, une très forte cohérence, elle l'a trouvée dans un propos majeur, toujours occulté dans les discours : avantager systématiquement les catégories les plus aisées ; disons, pour aller vite, les riches (...) » (J-J. Dupeyroux, « 1945-1995 : quelle solidarité ? », *Dr. soc.*, 1995, p. 713)

²⁴ A. Supiot, *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, p. 15