

## Une gouvernance adaptée aux nouveaux enjeux ?

Par **Dominique Libault**, *Directeur de l'EN3S*



© Fabrice Dimier pour INRS

*Ancien élève de l'ENA, diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et titulaire d'une licence en droit, Dominique Libault a occupé, à partir de 1993, la fonction de conseiller technique au cabinet de Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville.*

*Dominique Libault a exercé l'essentiel de sa carrière au sein de la direction de la Sécurité sociale. Il a notamment été sous-directeur de l'accès aux soins avant d'être nommé, en décembre 1995, sous-directeur du financement et de la gestion de la Sécurité sociale. En 2000, il devient adjoint du directeur, Pierre-Louis Bras, à qui il succède en 2002.*

*Depuis 2012, Dominique Libault est directeur de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale et vice-président du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFI-PS).*

La gouvernance de la Sécurité sociale a fortement évolué depuis une vingtaine d'années avec l'irruption des lois de financement et des COG qui ont introduit un modèle nouveau et original au regard de l'expérience française et des pays voisins : passage à l'universalité et à un pilotage financier beaucoup plus serré sans renier pour autant la singularité de la Sécurité sociale dans les finances publiques et l'action publique.

Il est légitime, vingt ans après sa création, de s'interroger sur cette construction : est-elle toujours en phase avec les enjeux actuels, notamment les transformations qui affectent le monde du travail et le contenu même de la protection sociale ? Que faut-il conserver ? Que faire évoluer ?

### I – De l'importance de la gouvernance en matière de protection sociale : pérennité, réforme et cohérence

Les sujets de la gouvernance et du pilotage sont extrêmement importants pour l'ensemble de la sphère publique dans la mesure où ils assurent, au-delà des conjonctures des gouvernements et des actualités politiques, la continuité d'une stratégie et d'une politique pour l'ensemble de la Nation. Ils sont tout aussi déterminants pour garantir la possibilité d'entreprendre des réformes.

Ce couple continuité-réforme est fondamental en matière de Sécurité sociale, plus encore que dans d'autres domaines. L'un des devoirs en matière de protection sociale consiste à donner confiance à l'ensemble de la population sur la pérennité d'un système, et plus encore dans le cas de risques s'inscrivant sur le long terme comme la retraite. Lorsqu'un jeune débute dans la vie active à vingt ans, qu'il est rémunéré à hauteur du SMIC et qu'il commence à verser une cotisation retraite, la société engage une créance vis-à-vis de lui, créance qu'elle commencera



à honorer plus de quarante ans plus tard et qu'elle continuera à le servir pendant vingt à vingt-cinq ans, voire plus, s'il a une veuve plus jeune que lui.

La confiance dans la pérennité du système est donc un élément fondamental du « pacte société » retraites. Ainsi l'un des avantages prêtés au système des « comptes notionnels » serait sa capacité à établir cette pérennité en dehors des aléas économiques et politiques. La question des conditions de cette confiance donc par un pilotage et une gouvernance permettant d'assurer la pérennité du système est en tout état de cause essentielle.

La gouvernance implique une capacité de projection sur l'avenir, ce qui relève par exemple du rôle du Conseil d'orientation des retraites. L'une des spécificités de la France réside dans l'organisation du pilotage financier, à travers des outils financiers *ad hoc* pour l'ensemble de son système de Sécurité sociale, et dans sa volonté de travailler sur la transparence, la visibilité et la continuité de ce pilotage.

Le deuxième aspect de la gouvernance porte sur la réforme sujet qui traverse les réflexions sur la France, avec, en toile de fond, la question récurrente, la question de la capacité de notre pays à se réformer. Elle se pose particulièrement pour ce qui concerne la protection sociale. D'une certaine manière, la Sécurité sociale vise à donner de la visibilité aux citoyens sur leurs droits futurs en matière de retraite, de logement, d'assurance maladie, etc. C'est pourquoi la réforme de ces droits peut être perçue comme un facteur d'insécurité sociale dans la mesure où elle modifie le droit existant.

Pour autant, les évolutions démographiques et économiques ainsi que celle des risques sociaux posent la nécessité de la réforme dans le pilotage et la gouvernance de la Sécurité sociale. De ce fait, la capacité à réformer sans générer d'insécurité sociale constitue l'un des sujets extrêmement importants de la gouvernance. Comment peut-on réformer tout en restant fidèle aux principes mêmes qui gouvernent une société de Sécurité sociale ?

Sans épuiser le sujet, les questions de transparence, de progressivité, d'anticipation et d'affichage d'objectifs d'équité intergénérationnelle sont fondamentales.

La gouvernance s'entend par l'ensemble des processus allant de la réflexion stratégique sur les domaines de protection sociale à la mise en œuvre concrète des actions avec, comme enjeu fondamental, d'assurer la cohérence à court et long terme.

De ce point de vue, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) représentent un exemple emblématique de ce souci de cohérence. La COG a pour but de penser la relation d'un opérateur de politique publique avec l'État et en cohérence avec celle-ci, avec une visibilité sur cette cohérence, ce qui constitue en dépit, des « injonctions contradictoires » susceptible de venir des diverses sphères de l'État.

Une COG réussie est une COG qui sait articuler dans le temps la réalisation d'objectifs partagés et les moyens qui permettent d'atteindre ces objectifs.

## II– Les grandes évolutions de la gouvernance : universalité et soutenabilité, en gardant une unicité et une autonomie au champ Sécurité sociale

Il faut avoir à l'esprit deux facteurs déterminants dans les évolutions de la gouvernance dans les trente dernières années. Il s'agit du passage à l'universalité par rapport à une vision antérieure plus professionnelle de la Sécurité sociale d'une part, et de la montée en puissance des questions financières et de soutenabilité du système d'autre part.

La loi de financement de la Sécurité sociale, évolution majeure créée par le plan Juppé en 1995, se situe à la croisée de ces deux chemins.

Il s'agit, en premier lieu, de l'universalité, en ce sens qu'elle substitue de façon claire la légitimité de la démocratie politique à la démocratie sociale dans le pilotage de la Sécurité sociale, s'agissant de risques concernant l'ensemble de la nation, et plus les seuls travailleurs, mais aussi du fait de l'interaction croissante de la politique de Sécurité sociale avec d'autres politiques de l'État (emploi, croissance, etc.) et de la nécessité de penser cette interaction. L'universalité implique un rôle accru de l'État et du Parlement, à travers la loi de financement.


Par ailleurs, cette responsabilité s'incarne à travers une loi financière. On voit bien le prisme d'intervention dévolu aujourd'hui au Parlement, peut-être aujourd'hui réducteur par rapport à ce que pourrait être son rôle. Le Parlement adopte des objectifs financiers, des recettes, des dépenses, des soldes et des mesures financières pour permettre la réalisation de ces objectifs sans toujours prendre ou avoir le temps de s'interroger sur l'adéquation des masses financières en jeu avec des objectifs de politique publique, ce malgré la réforme organique de 2005 qui a créé l'annexe « programme de qualité et d'efficience ».

Parmi ces objectifs de dépenses, il faut citer l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), qui constitue un enjeu majeur dans le pilotage de la dépense publique et de la politique de santé elle-même. Il faut toutefois souligner que ces objectifs restent « évaluatifs » : il ne s'agit pas de budgets limitatifs comme c'est le cas en loi de finances, bien que ces objectifs soient peu à peu devenus une « ardente obligation » et qu'ils soient au final mieux respectés que des soi-disant budgets limitatifs sur les domaines sociaux dans les lois de finances donnant au demeurant souvent lieu à des budgets rectificatifs (AME, AAH...).

Ce pilotage financier a été renforcé et modifié ensuite par l'intervention de l'Europe et l'obligation faite à la France de rendre compte, à travers le « semestre européen », de sa trajectoire sur l'ensemble des dépenses publiques, y compris sur les finances sociales. La crise financière, qui s'est traduite en France par une crise des dépenses publiques, a encore accru l'importance du recours à ces éléments de gouvernance financière.

Ces éléments, universalité et financement, ont été tout à fait majeurs, sans que l'on décèle toujours le plus original dans ce qui a été créé. Certes, on souligne à juste titre le rôle du Parlement et l'importance donnée au primat financier, mais on remarque moins que cette évolution est intervenue avec la création d'outils spécifiques au périmètre Sécurité sociale.

Or, il s'agit là de la véritable originalité qui caractérise l'évolution de la France par rapport à



d'autres pays. Ce processus vers l'universalité est constaté ailleurs, mais la France a choisi de le suivre en maintenant l'identité de la Sécurité sociale, avec sa propre loi de financement, distincte de celle du budget de l'État mais aussi avec des recettes spécifiques, comme la CSG.

En effet, la création de la CSG constitue un autre élément d'importance car il a permis de tendre vers un financement plus universel, sans tomber dans le financement « pot commun » des impôts de l'État. Le maintien des outils et de l'identité « Sécurité sociale » au sein de l'universalité fait la véritable originalité de la gouvernance française.

Plusieurs raisons majeures ont présidé à ce choix :

- ▼ le souhait de maintenir la « tension » du solde, à côté des objectifs de dépense, pour la gouvernance financière.  
Certes, les objectifs de dépense sont utiles, mais ils ont besoin de s'appuyer sur une vision partagée du « déficit ». C'est bien la capacité à payer les dépenses d'aujourd'hui avec les recettes d'aujourd'hui (donc le solde entre les deux) qui fait sens auprès de tous les acteurs de la protection sociale, et qui permet de rendre sinon consensuel, du moins acceptable, l'objectif de dépenses ;
- ▼ le souhait de la transparence sur les sommes que l'individu ou l'entreprise transfère à l'État sous forme de « prélèvements obligatoires ». Dans une époque de soupçon ou de désintérêt sur la gestion publique, le collectif, la question de service « où va ma contribution ? à quoi elle sert ? » ne peut être négligée.  
La protection sociale est gouvernée par l'idée de ressources affectées, donc lisibles pour le « cotisant » : je contribue à l'assurance maladie, à l'assurance vieillesse... « En contribuant, je me protège et je protège les autres » ;
- ▼ la garantie de pérennité des politiques, grâce aux ressources affectées, qui est une des conditions nécessaires – mais pas suffisante – de la confiance et de l'équité intergénérationnelle ;
- ▼ la nature différente de la dépense publique « sociale » par rapport à la dépense « État ».  
Au sein de l'État, la maîtrise de la dépense publique passe surtout par l'efficacité de la sphère publique. Il s'agit de rendre le service public (éducation, justice, police...) le plus performant et efficace possible au regard des objectifs qui lui sont dévolus.  
Dans la sphère sociale, il s'agit essentiellement de redistribution entre ménages. La maîtrise de la dépense publique est donc avant tout celle de la redistribution : elle affecte directement – non la sphère publique – mais les ressources des assurés, des citoyens et des électeurs.  
Toutefois, la maîtrise des prestations en nature maladie peut prendre

en autre chemin que celui de la redistribution : celle de la maîtrise des dépenses de santé elle-même. À l'exception – notable – des hôpitaux publics cette économie est elle-même organisée autour d'acteurs privés ; professions de santé libérales, cliniques, privées, laboratoires pharmaceutiques... D'où le fait que la maîtrise de la dépense publique sociale impacte avant tout et directement des acteurs privés : ménages et entités économiques et non la sphère publique.

Cela n'est nullement une raison pour ne pas maîtriser cette dépense, mais les outils pour y parvenir ont peu de choses en commun et doivent prendre en compte cet impact de la maîtrise de la dépense publique sur les acteurs privés. Paradoxalement, l'État n'apparaît jamais plus « dirigiste » que lorsqu'il s'attaque à la maîtrise de la dépense sanitaire et sociale.

### III– Les évolutions en cours ou possibles de la gouvernance

Quels sont les enjeux actuels ?

#### 1. Spécificité et champ de la gouvernance protection sociale

À l'heure où la Sécurité sociale se rapproche – on l'espère ! – de l'équilibre, où la perspective d'extinction de la dette sociale devient crédible alors que le budget de l'État reste profondément déficitaire, à l'heure aussi où s'amplifie le mouvement vers une Sécurité sociale universelle, la question des gouvernances financières spécifiques État / Sécurité sociale pourrait être rediscutée.

Certains évoquent par exemple un rapprochement voire une fusion de la partie recette de la loi de finances et de la loi de financement de la Sécurité sociale.

À mes yeux, ce serait une lourde erreur de renoncer à ce qui a fait le succès de la stratégie d'assainissement des comptes sociaux et à la responsabilisation dans un cadre autonome même si la plus grande cohérence entre les différents segments des finances publiques doit être recherchée.

*A contrario*, le pilotage du budget de l'État pourrait utilement s'intéresser à certains leviers utilisés pour les finances sociales : des objectifs de dépenses qui n'oublient pas la question du solde, la responsabilisation des acteurs, le recours à des « agence » dans une contractualisation pluriannuelle intelligente avec l'État, le souci du moyen terme par rapport à l'affichage immédiat, des directions d'administration centrale portant tout à la fois les objectifs budgétaires et les objectifs des politiques publiques. De ce point de vue la direction de la Sécurité sociale qui assume tout à la fois le pilotage financier de la Sécurité sociale (dépenses et recettes, alors que du côté de l'État, c'est séparé entre direction du budget et direction de la législation fiscale) et le pilotage des politiques publiques assurance-maladie, vieillesse, famille, accident du travail... est une structure originale au sein de l'État, et très économe de moyens humains. Elle nécessite moins que d'autres structures la remontée permanente à des « arbitrages » au sommet entre « budgétaires » et « non budgétaires ».

De plus, des enjeux de périmètre nouveaux émergent, comme le sujet du chômage. Le chô-



mage n'a pas été rattaché à la Sécurité sociale en France car il n'a pas été considéré comme un risque majeur en 1945. Au-delà des questions particulières qui se posent aujourd'hui sur cette nouvelle assurance chômage, notamment sur son financement ou sa gestion, la volonté du président MACRON d'instaurer un régime de chômage plus universel conduit tout naturellement à s'interroger sur le rattachement - ou non – de ce risque au périmètre de gestion de la protection sociale. Pour assurer une meilleure cohérence de l'appréhension de l'ensemble des sujets de ce domaine, des novations seront peut-être à imaginer, en retravaillant sur une nouvelle articulation avec le périmètre de décision de l'État et des partenaires sociaux, ces derniers pouvant demeurer gestionnaires des droits au chômage tout en reconnaissant à l'État le soin d'élaborer une vision stratégique globale. En tout état de cause, si l'on souhaite favoriser l'inclusion sociale et professionnelle, il faut remédier à une meilleure articulation des CAF et de Pôle Emploi.

L'universalisation de la Sécurité sociale n'a pas conduit à éliminer le rôle des partenaires sociaux, qui a été repensé. Ils restent présents dans les conseils nationaux et locaux avec un rôle incontestable et positif, notamment dans les commissions de recours amiable (CRA) ou des commissions d'action sociale. Il pourrait être même utile, face à l'engorgement des tribunaux, d'accroître encore le rôle des CRA pour essayer de résoudre le maximum de litiges sans aller devant ceux-ci.

Par ailleurs, la création de hauts conseils sur l'ensemble des risques de Sécurité sociale où tous les partenaires sociaux sont représentés majoritairement, a permis de créer des lieux de réflexion « à froid », des lieux de production de connaissances et d'échanges facilitant le dialogue et permettant de faire avancer certains dossiers sans enjeux immédiats de prise de décision. Les partenaires sociaux y sont moins gestionnaires du système, mais ils sont, en revanche associés à la conception stratégique de son évolution. Les différents hauts conseils ont livré des travaux de grande qualité, même si leur accessibilité peut encore faire l'objet d'une amélioration.

Il serait peut-être opportun aujourd'hui de les faire davantage participer les partenaires sociaux à certaines décisions de l'État. Au vu de l'imbrication des sujets et dossiers, la responsabilité globale de l'État français s'étend sur l'ensemble du champ social. Cependant, dans un certain nombre de domaines, une concertation systématique en amont avec les partenaires sociaux, avant d'arriver au processus de décision de l'État lui-même serait bienvenue.

## 2. Réflexion stratégique

Les administrations et, pour partie, les caisses nationales, sont de plus en plus prises dans les sujets de gestion immédiate de dossiers d'une complexité croissante, avec des moyens qui, dans certains cas, sont en diminution du fait de la volonté de maîtriser les dépenses publiques. De leur aveu même, elles consacrent moins de temps à la vision stratégique et à la conception d'ensemble.

Les hauts conseils, certes, jouent un rôle utile pour essayer d'aiguiller les réflexions, mais il faut sans doute encore apporter des améliorations.

Ce qui manque le plus aujourd'hui est peut-être la démarche tendant à repenser ce qu'est la protection sociale. Pour utiles qu'ils soient, les concepts forgés en 1945 sur la protection des travailleurs face aux incertitudes du lendemain, centrés considérablement sur la réparation monétaire, sont insuffisants pour penser la protection sociale de demain. Celle-ci ne peut être exclusivement réparatrice, mais aussi « émancipatrice ». De la solidarité, il s'agit de garantir ou rétablir l'autonomie de chacun tout au long de sa vie.

Des réflexions sont aussi menées à l'extérieur de l'État, en particulier par les universitaires même si, à quelques exceptions près – je pense notamment à celle engagée sur l'investissement social par Bruno Palier – on ne peut que déplorer la trop faible place prise aujourd'hui par les sujets de protection sociale dans les universités et notamment le peu d'approche pluridisciplinaire. La France souffre d'une déconnexion trop importante entre les réflexions universitaires des chercheurs et la sphère publique, qui s'explique, certes par l'histoire des rapports entre l'université et l'action publique en France, mais aussi, par une sorte de déclin de la protection sociale dans les études et la recherche universitaires. L'EN3S organise depuis plusieurs années des réflexions sur cette problématique, lors de journées à la Sorbonne.

### 3. Transversalité et territorialité

S'agissant des COG et, plus globalement, du service public de la Sécurité sociale, l'enjeu de la transversalité est de plus en plus central, d'une part par l'évolution des risques eux-mêmes, et, d'autre part, par celle des technologies, notamment numérique, avec ses apports en matière d'accès au droit, de lutte contre la fraude, de productivité des caisses, d'échange de données, de front office commun pour simplifier la vie des allocataires, etc. Il est regrettable que n'ait pas été mis en place la COG globale de l'ensemble du service public de la Sécurité sociale voulue par le législateur. En tout état de cause, il devient indispensable de mettre en place une organisation pérenne d'échange des données de la sphère sociale permettant au maximum d'échanger les données entre organismes sans avoir à le redemander à l'intéressé, et ce pas seulement pour le salaire, pour lequel la DSN devrait jouer ce rôle.

À cet égard, il conviendrait de penser l'évolution globale du service public, notamment sur cet aspect système d'information, pour la décliner par branche. Par ailleurs, il faudrait aussi travailler davantage sur la dimension territoriale. En effet, la Sécurité sociale induit la redistribution monétaire, mais pas seulement. Elle s'étend de plus en plus aux services ou à l'organisation de services qui se jouent dans la proximité : garde d'enfants, santé de proximité, maintien à domicile de personnes âgées, prévention et accompagnement de parcours de vie, etc. Si l'approche COG est uniquement descendante, nationale, sans prendre en compte les réalités territoriales, elle atteindra ses limites dans les années à venir.

### 4. Faire vivre la démocratie

La gouvernance d'un système aussi structurant pour la société française que la Sécurité sociale interpelle naturellement le fonctionnement démocratique de notre société.



On ne reviendra pas sur l'évènement fondateur que fut la création des lois de financement de la Sécurité sociale dans la reconnaissance du rôle du Parlement pour une Sécurité sociale devenue universelle.

Trois propositions pour améliorer ce fonctionnement :

- 1/ Revisiter le rôle du Parlement. Aujourd'hui centré sur le vote annuel d'objectifs financiers de la Sécurité sociale via la loi de financement, le rôle du Parlement devrait être élargi : examen des finalités des politiques poursuivies, adéquation des masses financières affectées, contrôle de l'exécution des orientations. L'examen des PQE pourrait servir de support à cet élargissement.
- 2/ Réexaminer l'association des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques de protection sociale. Les hauts conseils sont un lien très utile de concertation « à froid » sur les grandes orientations. Il conviendrait en revanche de se réinterroger sur les formes d'association aux projets de réforme, la consultation des conseils d'administration sur les projets de loi touchant à leur domaine, étant très formelle.
- 3/ Faire la pédagogie, notamment auprès des jeunes, pour faire connaître ce système de solidarité nationale au cœur du pacte républicain. La Sécurité sociale incarne des valeurs exprimées par des droits et des devoirs qui fondent la citoyenneté sociale. Celle-ci est fort peu expliquée, notamment aux jeunes générations, qui reçoivent leur carte vitale à seize ans, sans véritable explication. Seule une pédagogie intensive, en partenariat notamment avec l'Éducation nationale, peut permettre que chacun des résidents en France se sente « acteur » de la Sécurité sociale, condition essentielle de sa pérennité.