

# MIEUX CONCILIER PRODUCTION ET REDISTRIBUTION

## AVANT-PROPOS

Le HCFiPS a été missionné par la Première Ministre, Elisabeth BORNE, en juin 2023 pour travailler sur les relations entre le système de production et la protection sociale : comme souligné dans la lettre de mission, l'action publique doit en effet viser tout à la fois à favoriser une activité de production, créatrice de richesses, et à garantir un modèle de protection sociale de haut niveau. Cette question est aujourd'hui essentielle, dans un contexte financier très contraint, qui risque à tout moment de faire s'opposer ces deux univers, soit que la protection sociale ne soit plus appréhendée que comme un coût pour l'activité économique, qu'il convient de réduire au maximum, soit que la redistribution sociale soit pensée sans intégrer son interaction avec la production.

Le présent rapport n'a évidemment pas pour ambition de couvrir la totalité des questions qui se posent sur les relations entre production et redistribution, sujet très vaste et extrêmement complexe. Il ne présente notamment pas l'ensemble des objectifs de la protection sociale, et notamment son rôle majeur dans la réduction de la pauvreté ; il n'aborde que succinctement les questions de répartition du financement entre travail et autres ressources.

À partir d'une analyse conceptuelle, il s'efforce de dégager un état des lieux de la situation française et d'exprimer des propositions d'amélioration de la cohérence des politiques publiques de la Nation. Il comporte de nombreuses préconisations, notamment en matière de gouvernance et de pilotage - qui sont apparues, au cours des travaux, essentielles si l'on souhaite refonder un lien durable entre deux domaines qui doivent se renforcer mutuellement pour une croissance durable.

Contrairement à une vision trop largement répandue, le rapport souligne que les relations entre le système de production et le système de redistribution ne sont pas univoques.

La création de richesse est essentielle au financement de la redistribution : il peut paraître banal de dire que, sans activité, la protection sociale ne saurait se financer, mais il est nécessaire de réaffirmer ce point, notamment dans un contexte de vieillissement de la population, où la dynamique spontanée des prestations l'emporte sur celle de la croissance.

Dans ce contexte, la protection sociale doit veiller à ne pas trop peser sur le coût du travail -c'est le sens des dispositifs d'allègements de cotisations patronales mis en place depuis de nombreuses années. Les politiques qu'elle mène ne doivent pas désinciter au travail : c'est tout l'enjeu de la bonne articulation entre les dispositifs de financement et les prestations sous condition de ressources (RSA, prime d'activité...). Plus globalement, les politiques de protection sociale peuvent favoriser la productivité ou le taux d'emploi, si elles reposent sur des stratégies adaptées : la mise en place de mesures en faveur des familles peut être contreproductive, si elle incite les parents à quitter le marché du travail ; elle est très favorable à l'emploi -et donc à la création de richesse, si elle permet une bonne conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Bien penser les politiques sociales permet de conforter le rôle favorable que la protection sociale peut jouer dans l'économie, en mutualisant les risques hors des entreprises, ou en jouant le rôle de stabilisateur automatique dans les périodes de crise.

Loin d'être antagoniques, les systèmes de protection sociale et de production peuvent se renforcer mutuellement. Le développement de la dimension préventive des politiques de santé, sécurité et qualité de vie au travail offre un exemple éclairant des synergies qui peuvent être déployées : la réduction des accidents du travail ou des maladies professionnelles est, à l'évidence, très positive, tant pour les salariés, que pour les entreprises ou la sécurité sociale. Limiter le risque dans les secteurs où il demeure important suppose une action forte, tant du point de vue du pilotage que de mesures très concrètes : à ce titre, il est notamment suggéré d'agir sur les marchés publics pour mieux prendre en compte les conditions de travail des secteurs intensifs en main d'œuvre et marqués par une forte sinistralité.

Au surplus, la protection sociale finance directement la production au travers des hôpitaux, du secteur médico-social ou du secteur de la petite enfance. Elle doit réguler ces secteurs, ce qui la met au centre d'un ensemble de contraintes et d'injonctions potentiellement contradictoires. Cette régulation doit être aujourd'hui repensée autour d'un objectif central qui n'est plus exclusivement un objectif d'accessibilité financière : garantir l'accès réel au système de santé dans un contexte de vieillissement de la population. Plusieurs pistes sont esquissées en vue de cet objectif, en particulier, la nécessité de disposer d'une offre suffisante – ce qui suppose d'assumer une politique de revenus, mais aussi de repenser le système autour des parcours patients – ce qui implique de repenser de nombreux pans de l'organisation du système de soins.

Ces objectifs, essentiels, ne peuvent être atteints que dans une approche de moyen terme pleinement documentée. On ne saurait trop insister sur cette dimension temporelle, qui doit s'appuyer sur une trajectoire, étayée, de retour progressif des comptes sociaux à l'équilibre, point essentiel pour asseoir une protection sociale durable.

## Des interactions nombreuses et complexes entre le système de production français et le système de protection sociale

Les interactions entre le système de production et le système de redistribution sont beaucoup plus complexes que les représentations habituelles ne le laissent supposer.

Le système de protection sociale est souvent présenté, de manière caricaturale, comme étant exclusivement une « machine à redistribuer », qui contribue à réduire les inégalités de revenu et à apporter du bien-être aux citoyens, et qui, pesant sur les coûts des facteurs de production, est une « charge » pesant sur les entreprises – ce qui en rend le bilan incertain : trop fréquemment, les systèmes de production et de redistribution sont ainsi considérés comme antagoniques.

Cette approche, très simplificatrice, est loin de refléter les interrelations entre production et redistribution. En particulier :

- La protection sociale a besoin d'une économie dynamique pour être financée.

- Si elle repose sur des stratégies bien choisies, elle peut soutenir directement et indirectement l'activité économique.
- Elle peut subir des conséquences indésirables de l'activité productive et doit agir pour les prévenir en amont.
- Le financement par la protection sociale de la production de biens et services (santé, enfance, personnes âgées) exige une régulation qu'il convient de faire évoluer.

Le présent rapport souhaite montrer, à partir d'une approche théorique reposant sur la comptabilité nationale, les intrications et les externalités positives et négatives entre les deux systèmes, afin de disposer d'une vision englobante et rationnelle de ces questions pour une meilleure synergie de l'ensemble, qui permette de penser les adaptations en conséquence.

### ■ **Recommandation n°1**

Poursuivre les travaux de recherche qui permettent de mieux appréhender les interactions du système de protection sociale et du système de production.



Tout l'enjeu de succès des politiques publiques dans un proche avenir repose en effet dans leur cohérence, dans leur capacité à appréhender simultanément et de façon anticipée les enjeux de la production et ceux d'un système de solidarité nationale durable, ce qui nécessite une évolution de la gouvernance publique.

Conséquence de cette vision large, tous les sujets ne pourront pas être abordés : le présent rapport propose un cadre qui fasse système ; il ne recherche pas l'exhaustivité<sup>1</sup>.

## La protection sociale a besoin de la production pour être financée

À titre liminaire, le financement de la protection sociale doit viser l'équilibre : la nature redistributive de la protection sociale n'est pas compatible avec une dette pérenne ; hors situation de crise, le recours au déficit n'est pas une solution soutenable.

Cet objectif est loin d'être simple à tenir dans le contexte démographique et économique de la France. Le financement de la protection repose sur la création de richesse, donc sur le dynamisme du PIB : or, dans un contexte de vieillissement de la population, la croissance du PIB – et donc des recettes – peut être amoindrie si la population active se réduit et que la productivité reste faible alors que les dépenses, déjà élevées à droit constant, s'accroissent spontanément (qu'il s'agisse des dépenses retraite, dépendance ou maladie), notamment du fait de l'évolution de la pyramide des âges. La phase de transition environnementale peut venir accroître ces difficultés<sup>2</sup>.

Comme il l'a déjà souligné dans plusieurs de ses rapports, le HCFiPS souhaite réaffirmer qu'un pilotage de moyen terme, portant sur les dépenses – avec des stratégies visant à concilier création de richesse (sans production de richesses suffisantes, on ne sait pas

financer la protection sociale) et réponse aux besoins sociaux – et n'excluant pas les mesures en recettes, est indispensable pour asseoir une trajectoire crédible, alors même que la situation est fortement dégradée.

### Recommandation n°2<sup>3</sup>

Se fixer une boussole de moyen terme pour le retour à l'équilibre, permettant de mettre en place des mesures de régulation dans la durée, en identifiant les effets économiques et sociaux des mesures prises, tant en dépenses qu'en recettes, sans faire du taux de prélèvement obligatoire un tabou, et s'assurer du suivi et de l'évaluation de ces mesures.

Du point de vue des recettes, le financement de la protection sociale repose très majoritairement sur les revenus d'activité (ils représentent 81% des ressources). Au plan économique, ces revenus sont déterminés, sur le long terme, par le partage de la valeur ajoutée, l'évolution de la productivité et l'évolution du taux d'emploi. Alors que la part des revenus du travail dans la valeur ajoutée est relativement stable sur longue période, la productivité évolue, en revanche, faiblement depuis plusieurs années, en France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE ; le taux d'emploi, même s'il est relativement élevé et qu'il progresse, reste inférieur à celui d'autres pays comme l'Allemagne. Cela crée des zones de risque (faible productivité) et des potentialités (progression du taux d'emploi possible) à prendre en compte pour assurer un financement durable de la protection sociale.

Au-delà de ces aspects macro-économiques, l'existence d'une politique menée en matière d'assiette du prélèvement social est un enjeu fort pour garantir les capacités de financement.

Sans exclure le recours à d'autres assiettes<sup>4</sup>, les revenus d'activité ont vocation à rester une source fondamentale de recettes pour la sécurité sociale et il convient d'en préserver l'intégrité : l'accroissement des exemptions d'assiettes ne peut que réduire les recettes disponibles.

1. Ainsi, à titre d'exemple, la structure du financement ne sera que partiellement abordée, la tarification des accidents du travail en tant qu'outil de prévention, ne sera pas traitée ; les systèmes de bonus-malus sur contrats courts ne seront pas évoqués ; la redistribution ne sera présentée que sous l'angle de sa relation directe à l'activité, donc de manière partielle, sans traiter, par exemple, des questions de pauvreté ou d'équité.
2. Le rapport Pisani-Ferry Selma Mahfouz estime la perte de croissance annuelle à hauteur d'1/4 de point de PIB pendant les premières années de mise en œuvre de la transition, alors même que la protection sociale peut être particulièrement sollicitée pendant cette période pour compenser certains impacts de la transition.
3. Cette recommandation est en lien avec des recommandations déjà formulées par le Haut Conseil, notamment les recommandations suivantes : Repenser la maîtrise des dépenses en la centrant sur des approches de moyen/long terme notamment en développant des programmations stratégiques sur l'ensemble des risques, et tout particulièrement en matière de santé ; Renforcer la dimension pluriannuelle du pilotage des dépenses, en documentant mieux les sous-jacents qui déterminent la dynamique tendancielle des dépenses et l'articulation avec les mesures proposées en PLFSS ; Faire évoluer le débat sur l'Ondam pluriannuel en promouvant une vraie discussion sur le fonctionnement concret de notre système de soins, et en enrichissant significativement les informations transmises aux parlementaires ; Envisager une disposition organique prévoyant le vote d'une trajectoire financière équilibrée à terme.
4. Tels les revenus de patrimoine et placement ou les revenus de remplacement pour la CSG ou la TVA en substitution des cotisations patronales.

#### ■ ■ **Recommandation n°3**

Estimer les effets sur les recettes de la mise en place des exemptions d'assiette.

#### ■ ■ **Recommandation n°4**

Limiter les pertes de recettes liées à l'extension des exemptions d'assiette en réduisant les dispositifs dérogatoires portant sur ces différentes exemptions.

#### ■ ■ **Recommandation n°5**

Revenir à une stricte application de la loi Veil concernant la compensation des pertes de recettes.

Par ailleurs il n'y a pas d'assiette alternative « miracle » : aucune assiette de taille importante n'a une dynamique supérieure au PIB ; de nombreuses assiettes sont préemptées pour d'autres objets et peuvent, en outre, être nécessaires pour le financement de la transition environnementale.

Le développement des taxes comportementales doit être soutenu à des fins de prévention, mais il ne peut constituer qu'un apport subsidiaire : ces taxes n'ont, en toute hypothèse, pas vocation à apporter un rendement durable alors que leur objet est de modifier les pratiques – et donc de diminuer progressivement. Cela ne signifie pas qu'aucun travail n'ait à être mené sur ce sujet : le HCFIPS considère que de nombreuses évolutions sont souhaitables, particulièrement sur les taxes sur les alcools.

#### ■ ■ **Recommandation n°6**

Augmenter la fiscalité comportementale sur les alcools, a minima pour rétablir le poids antérieur dans le prix moyen en suivant l'inflation, et de manière plus volontariste pour modifier les comportements.

#### ■ ■ **Recommandation n°7**

Harmoniser la fiscalité sur les alcools, en relevant celle sur les vins et les bières.

#### ■ ■ **Recommandation n°8**

Poursuivre, en associant les producteurs, la réflexion sur l'instauration d'un prix minimum par unité d'alcool afin notamment d'éviter que les augmentations de marges ne soient captées par les distributeurs.

#### ■ ■ **Recommandation n°9**

En lien avec la fiscalité sur le tabac, pérenniser la convergence en équivalent prix des tabacs à rouler et à chauffer avec les cigarettes.

#### ■ ■ **Recommandation n°10**

Simplifier le barème de la taxe sur les boissons sucrées, en ramenant le nombre de paliers à trois, comme au Royaume Uni et augmenter les taux.

## Le mix financement/ prestation ne doit pas désintéresser au travail

Le système de protection sociale agit à plusieurs titres dans les équilibres entre demande et offre de travail :

- ■ Le coût du travail est relativement élevé sur les bas salaires du fait de l'existence du SMIC et des prélèvements sociaux, assis, comme cela vient d'être souligné, essentiellement sur la masse salariale. Ceci peut dissuader les entreprises à recruter, notamment lorsqu'elles peuvent substituer du capital au travail. De manière plus large, le coût du travail peut être considéré comme un frein à la compétitivité des entreprises.
- ■ L'offre de travail est affectée par le système de protection sociale dès lors que celui-ci comprend des filets de sécurité destinés à lutter contre la pauvreté : ces filets de sécurité ne doivent pas désinciter à l'emploi.
- ■ La conjonction des mesures portant sur la demande et sur l'offre de travail peut se traduire par des « trappes à bas salaires » sur les plages de rémunérations concernées par les allègements et la prime d'activité, dès lors que toute augmentation du salaire ne se retrouve que partiellement dans le revenu final.

Toute réforme doit s'accompagner d'une prise en compte globale de ces éléments.



### ■ ■ **Recommandation n°11**

À l'occasion d'une réforme, ne pas modifier les dispositifs d'allègements de cotisations et d'incitation à la reprise d'activité pendant cinq ans, sauf en cas de changement de contexte majeur, pour que les acteurs économiques puissent bénéficier d'une visibilité suffisamment longue et que les pouvoirs publics disposent d'un temps suffisant pour mener à bien l'évaluation de ces réformes ; associer les partenaires sociaux à la réflexion sur les critères d'évaluation.

**S'agissant de la demande de travail, le coût du travail a été fortement contenu avec le développement des exonérations depuis plusieurs années<sup>5</sup>**, dans un contexte de chômage élevé : les politiques successives de baisses du coût du travail en faveur des entreprises ont cherché à favoriser l'emploi peu qualifié, puis la compétitivité globale des entreprises (par l'extension des allègements à des niveaux de salaires élevés, allant jusqu'à 3,5 SMIC)<sup>6</sup>. Si les effets sur l'emploi peu qualifié sont établis, les effets sur la compétitivité sont ambigus, ainsi que l'ont montré plusieurs travaux économiques.

La période récente a été l'occasion de nombreux débats sur le sujet.

■ ■ **Sur le volume des allègements généraux** : la période d'inflation a fortement dopé les allègements alors que les rémunérations se tassaient au niveau du SMIC, sans que cette croissance du volume ne soit pilotée en tant que telle. Le coût pour les finances publiques a été conséquent (la part des allègements dans la masse salariale étant passée de 9,7 % en 2019 à 10,5% en 2024). Le HCFiPS souhaite insister sur l'attention constante qui doit être portée à cette question au regard de l'importance des masses financières concernées.

### ■ ■ **Recommandation n°12**

Mobiliser, dans le suivi des allègements généraux, un indicateur basé sur le rapport entre le niveau des allègements généraux et la masse salariale, avec pour objectif de garantir un ratio permettant de ne pas dégrader les comptes sociaux.

■ ■ **Sur la pente des allègements** : il a été reproché au barème des allègements généraux de maintenir trop de salariés au niveau du SMIC (ce point

ayant été abordé en lien avec la problématique de la « désmicardisation »). En ce sens, le HCFiPS suggère de diminuer la pente des allègements.

### ■ ■ **Recommandation n°13**

Diminuer la pente des allègements généraux pour atténuer les taux marginaux de prélèvement, dans une logique de « désmicardisation ».

Subsidiairement, dans son rôle d'observateur de la fraude sociale, le HCFiPS souhaite appeler l'attention sur les risques de fraudes associés à la pente des allègements (avec des sous-déclarations d'assiette qui visent à optimiser les exonérations).

### ■ ■ **Recommandation n°14**

Veiller aux comportements frauduleux visant à ne pas déclarer une partie des rémunérations pour maximiser le volume d'exonérations.

**S'agissant de l'offre de travail, les réformes des années précédentes ont visé à réduire fortement les trappes à inactivité** au travers de la prime pour l'emploi, du RSA puis de la prime d'activité. Le barème, en tant que tel, est aujourd'hui systématiquement incitatif à la reprise d'activité : les travaux menés sur la prime d'activité montrent que, pour un individu donné, la reprise d'activité permet toujours un gain net en termes de revenus et de prestations, même si ce gain est plus faible aux plus bas niveaux de revenus, pour les couples avec enfants dont l'un des membres travaille déjà.

Toutefois, les reprises d'emploi peuvent s'accompagner de coûts connexes (coûts de garde d'enfants et de transports notamment) qui restent difficilement mesurables, alors que cela peut constituer un frein, notamment pour les femmes en cou

### ■ ■ **Recommandation n°15**

Étudier les freins à la reprise d'emploi liés à la garde d'enfants et aux transports et suivre le taux de recours aux dispositifs proposés par France Travail et les collectivités locales ; analyser plus particulièrement les risques de non reprise d'activité pour les femmes.

5. Hors exonérations, les cotisations patronales finançant la protection sociale représentent environ 45% de la masse salariale et participent donc de manière non négligeable au coût du travail.

6. De manière schématique, un coût du travail élevé sur les bas salaires dissuade les entreprises de recruter (notamment lorsqu'elles peuvent substituer du capital au travail) ; un coût du travail élevé pénalise la compétitivité des entreprises à la fois au plan global et sur leur chaîne de valeur (dans la mesure où leurs intrants intègrent un coût du travail élevé).

S'agissant de l'augmentation de l'offre de travail, le cumul des allègements dégressifs et des prestations de retour et d'incitation à l'emploi, également dégressives, peut entraîner des taux marginaux de prélèvement élevés susceptibles de créer des trappes à bas salaires<sup>7</sup>, même si **les réformes successives ont réduit fortement les cas où ces taux excèdent 100 %**.<sup>8</sup>

Cependant, les barèmes actuels des prestations en lien avec la prime d'activité peuvent rester désincitatifs à l'augmentation de l'offre de travail sur des plages de salaires relativement étendues dans certaines situations particulières, telles l'allocation pour adultes handicapés ou l'allocation spécifique de solidarité.

#### ■ ■ **Recommandation n°16**

Modifier le barème sur certaines catégories de population (AAH ; ASS notamment) pour réduire les désincitations à l'augmentation de l'offre de travail.

Globalement le système reste complexe dans son ensemble avec un taux de non-recours non négligeable<sup>9</sup>, ce qui pose la question de la lisibilité des règles, notamment sur la question des bases ressource. Des travaux sur une unification plus grande des prestations peuvent être menés mais risquent fort de se heurter soit à des impacts perdants / gagnants très significatifs, soit à un coût pour les finances publiques très élevé. Sans aller si loin, le HCFiPS réitère ici ce qu'il avait porté dans son rapport sur le recouvrement social de 2022 – proposition déjà très ambitieuse –, à savoir la mise en place d'un « revenu social de référence », fixé par le législateur, qui s'imposerait pour toute nouvelle prestation, sauf à justifier expressément de la nécessité d'y déroger. L'enjeu est ici que les assurés / allocataires / redevables disposent d'une vision claire et homogène de l'ensemble des éléments servant de base au calcul des droits sociaux.

#### ■ ■ **Recommandation n°17**

Introduire dans le code de la sécurité sociale un revenu social de référence qui s'imposerait, sauf à justifier expressément de la nécessité d'y déroger.

**La protection sociale peut être un atout pour le système de production si elle s'appuie sur de bonnes stratégies**

**Si le système de protection sociale peut avoir des incidences potentiellement négatives sur le système de production**, du fait de son financement, il **présente**, en revanche, **un certain nombre de qualités intrinsèques**, favorables au système de production.

Il repose notamment sur une **mutualisation** très large de la couverture des risques. Cette mutualisation vise à libérer les acteurs économiques de certains aléas (avec une réduction des inégalités entre salariés et une limitation des distorsions de concurrence entre les entreprises) : selon les mots de Pierre Laroque, la sécurité, c'est « l'élimination de l'incertitude du lendemain », élément favorable à l'ensemble des agents économiques.

S'agissant de l'intérêt de la mutualisation du point de vue des entreprises, le HCFIPS rappelle que la couverture prévoyance et santé des entreprises ne peut reposer, en l'état actuel du droit, sur la désignation d'un opérateur unique, au niveau de la branche. Il souhaite souligner l'intérêt d'un réexamen de cette situation.

#### ■ ■ **Recommandation n°18**

Définir, pour les couvertures santé et prévoyance d'entreprise, un nouveau régime de solidarité, sans retour en arrière, mais en identifiant un fonds collectif, dont la gestion est confiée pour une durée déterminée à un organisme.

Le système de protection sociale peut également utilement agir sur l'environnement macro-économique général, en jouant un rôle de **stabilisateur automatique** ou en participant de la **politique démographique**.

**Pour autant, à défaut de bonnes stratégies, le système de protection sociale peut avoir des effets négatifs sur le système de production** (par exemple, s'il favorise l'inactivité des femmes). À ce titre, les politiques de protection sociale doivent impérativement s'appuyer sur une stratégie d'ensemble visant une optimisation du bilan bénéfices / coûts. Ainsi :

7. Les études empiriques ne montrent pas d'effet mesurable de l'effet « trappe à bas salaire ».

8. En-dessous de 1,6 SMIC, il faut 2,44€ pour augmenter le salaire brut de 1 € ; entre 1,6 SMIC et 2,5 SMIC, il faut 1,76€ pour augmenter le salaire de 1€. Ces taux marginaux sont en moyenne de 56,5%.

9. En 2016, on estimait à 27% des bénéficiaires potentiels de la prime d'activité ceux qui ne la sollicitaient pas. En 2020, près de quatre personnes enquêtées sur dix considéraient que le manque d'information sur les aides était la cause principale du non-recours ; la seconde raison la plus avancée, par près d'une personne sur quatre, était la complexité des démarches.



- La protection sociale peut contribuer à l'**investissement dans la ressource humaine**, si elle est orientée sur la création d'activité (en aidant à la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales).

#### ■ ■ **Recommandation n°19**

Faire de la conciliation du rôle d'aidant et de la vie professionnelle un item du bilan social annuel de l'entreprise.

- La protection sociale peut aider à la **fluidification des parcours professionnels**, si elle facilite la mobilité des travailleurs (avec des systèmes de retraite non attachés à l'entreprise ou des systèmes d'allocations chômage qui permettent d'optimiser l'appariement des compétences et des emplois).
- La protection sociale peut contribuer à rendre plus soutenable la **longévité au travail** si elle permet d'améliorer l'état de santé général de la population : cette action doit reposer sur une stratégie de prévention assurant la cohérence entre des programmes pluriannuels de prévention fondés sur des objectifs clairement définis.

#### ■ ■ **Recommandation n°20**

Promouvoir dans toutes les branches de la protection sociale une démarche de prévention des risques pour la soutenabilité de leurs interventions et de leur financements, consécutifs aux événements indésirables issus de la sphère productive.

**La dimension préventive des politiques sociales doit être renforcée, tout particulièrement dans le domaine de la sécurité, de la santé et de la qualité de vie au travail**

Ainsi, **bien concevoir les politiques de protection sociale, c'est penser des stratégies mutuellement avantageuses : la politique de santé au travail s'inscrit pleinement dans cette logique** ; elle est favorable à tous les acteurs du système, qu'il s'agisse des salariés (qui sont protégés), des entreprises (qui

peuvent réduire leur absentéisme et leur turn over), de la sécurité sociale (avec une réduction des coûts – qui peut par ailleurs bénéficier aux entreprises – via la tarification des accidents du travail).

**L'approche de la santé au travail est aujourd'hui fragmentée** (avec de très nombreux intervenants), incomplète (les travailleurs indépendants<sup>10</sup> ne sont pas couverts) et non homogène (notamment entre le secteur privé et le secteur public). Sur le champ de la sécurité sociale, la branche « accidents du travail » ne couvre que le secteur privé.

Le HCFiPS souhaite souligner l'intérêt d'engager une **renovation de la branche « accidents du travail »** au-delà de ce que les partenaires sociaux ont réfléchi dans le cadre de l'ANI. Cette réflexion doit porter à la fois :

- Sur le périmètre d'intervention de la branche : la question d'une extension aux travailleurs indépendants et / ou à toute ou partie du secteur public mérite d'être posée ;
- Sur le contenu de l'action : l'enjeu est d'aller au-delà d'une simple approche technique, en développant une vision du risque qui inclut les aspects managériaux ;
- Plus globalement, sur la capacité de pilotage : il est impératif de disposer d'une vision globale de l'accidentologie et des maladies professionnelles pour bien piloter le risque, la vision globale étant aujourd'hui insuffisante ;

Toute réflexion sur le sujet doit s'accompagner d'une concertation avec les partenaires sociaux

#### ■ ■ **Recommandation n°21**

Généraliser la protection AT-MP dans une seule branche pour tous les travailleurs.

#### ■ ■ **Recommandation n°22**

Renforcer le rôle de la branche AT-MP comme acteur du pilotage du risque, en la requalifiant de branche « prévention et santé au travail ».

#### ■ ■ **Recommandation n°23**

Compléter le contenu technique de l'action de la branche AT-MP par une approche managériale de prévention du risque.

10. Seuls, parmi les travailleurs indépendants, les exploitants agricoles bénéficient d'une couverture « accidents du travail ».

Pour repenser la dynamique de sécurité et de la santé au travail, **plusieurs évolutions sont indispensables** – au-delà la reconfiguration du rôle de la branche AT-MP.

Il s'agit en premier lieu **d'améliorer la connaissance** : on ne dispose pas aujourd'hui d'une vision globale des accidents du travail et des maladies professionnelles, quel que soit le statut d'emploi (secteur privé, secteur public) ; on n'appréhende pas la santé au travail dans son ensemble<sup>11</sup> ; les comparaisons internationales peuvent être trompeuses du fait d'importantes divergences de méthodes et de périmètre. Cette amélioration de la connaissance est indispensable pour assurer un pilotage efficient.

#### ■ ■ **Recommandation n°24**

Améliorer l'acquisition des données d'AT-MP dans la fonction publique.

#### ■ ■ **Recommandation n°25**

Disposer d'une vision consolidée (secteur public – secteur privé) de la sinistralité du secteur des personnes âgées.

#### ■ ■ **Recommandation n°26**

Améliorer la comparabilité internationale des données accidents du travail en se centrant sur certains secteurs particulièrement pathogènes (BTP, métallurgie, aide à la personne, ...) et en comparant les tendances et non les niveaux.

#### ■ ■ **Recommandation n°27**

Se doter, au niveau européen, d'une base de comparaison sur les maladies professionnelles.

#### ■ ■ **Recommandation n°28**

Rapprocher les données de l'assurance maladie et de la direction des risques professionnels sur les indemnités journalières et fournir aux entreprises leurs données d'arrêt (maladie et IJ), éventuellement croisées avec des analyses sur les prescriptions de médicaments, pour faciliter l'accompagnement par les préventeurs, dans le respect du secret médical.

#### ■ ■ **Recommandation n°29**

Faire remonter les accidents du travail bénins en ce qu'ils peuvent constituer un élément prédictif de risques ultérieurs plus importants.

Il s'agit ensuite de disposer d'une **approche globale du risque professionnel assurant un continuum entre prévention de la sinistralité, organisation, management**. Les retours d'expérience fournis notamment par des acteurs du secteur médico-social montrent que la sinistralité peut être sensiblement réduite si l'on parvient à articuler ces différents aspects. Si l'on se cantonne à la sécurité sociale, cela suppose de repenser le mode d'action des préventeurs, qui doivent disposer d'une approche globale de l'entreprise, tout en étant spécialisés par secteurs<sup>13</sup>. Cela suppose également que les Carsat agissent en « assembleur de compétences » : le HCFiPS propose qu'elles se mobilisent en ce sens sur le champ du médico-social, où les enjeux sont particulièrement importants et où la sécurité sociale – qui est très largement financeur – a un intérêt particulier à agir.

#### ■ ■ **Recommandation n°30**

Penser la prévention du risque professionnel de manière globale (aller au-delà des approches techniques, axées sur l'outillage, en développant des approches globales, prenant en compte les dimensions organisationnelles et managériales).

#### ■ ■ **Recommandation n°31**

Repenser la formation et le métier des préventeurs en les spécialisant par secteur, avec une approche globale de l'entreprise.

#### ■ ■ **Recommandation n°32**

Positionner les Carsat en assembleur de compétences sur le secteur médico-social, en lien avec les ARS.

#### ■ ■ **Recommandation n°33**

Dans le champ du médico-social, prendre en compte, dans la prévention des risques, l'ensemble de l'écosystème des structures, et faire en sorte que les financeurs du secteur incitent au développement des démarches de prévention, en lien avec les structures paritaires dédiées du secteur.

Plus généralement, l'enjeu est de **favoriser des politiques d'amélioration du bien-être au travail**. Il s'agit d'opérationnaliser ce concept : si les entreprises se sont mobilisées sur les atteintes physiques, les atteintes à la santé mentale ont été non reconnues, sous-considérées dans leur origine professionnelle, pauvres en prévention primaire ; de fait, les

11. En particulier parce qu'on ne rapproche pas systématiquement les données maladie et accidents du travail dans les analyses.

12. La prévention ne peut évidemment pas se déployer à l'identique dans des secteurs industriels et dans les services, ni, au sein des services entre des emplois administratifs et des emplois soumis à des contraintes de pénibilité importante.





mesures de prévention ont été majoritairement technico-centrées, descendantes et défailtantes sur l'organisation et les relations au travail.

#### ■ ■ **Recommandation n°34**

Inclure plus systématiquement les RPS dans l'approche de prévention pour favoriser une approche de la santé qui soit globale et non pas axée spécifiquement sur la santé physique.

#### ■ ■ **Recommandation n°35**

Appuyer la démarche de Premiers secours en santé mentale au sein des entreprises.

Il s'agit également d'agir **fermement sur les zones de risque**, en mettant la prévention « au cœur » de la politique de santé au travail, en maîtrisant mieux les sur-risques liés à l'intérim et à la micro-entreprise, en responsabilisant davantage les entreprises donneuses d'ordre, notamment en cas de sous-traitance en cascade.

#### ■ ■ **Recommandation n°36**

Capitaliser sur la démarche mise en place pour les jeux olympiques, notamment pour les grands chantiers, pour placer la prévention au cœur du processus et en tirer les conséquences en termes d'organisation, de management, de formation.

#### ■ ■ **Recommandation n°37**

Capitaliser sur la charte sociale Paris 2024, en travaillant sur le secteur du BTP, pour voir comment limiter les niveaux de sous-traitance et rendre ainsi plus aisé l'exercice du devoir de vigilance et de la solidarité financière.

Le HCFiPS souhaite tout particulièrement insister sur la nécessité de mieux intégrer les conditions de travail dans les marchés publics, encore trop orientés sur la compression des coûts, ce qui peut se faire aux dépens de la santé au travail, notamment dans les secteurs à forte intensité de main d'œuvre peu qualifiée (propreté par exemple).

#### ■ ■ **Recommandation n°38**

Expliciter dans le prochain plan national pour les achats durables l'inscription de clauses relatives aux conditions de travail pour les marchés mobilisant des entreprises de main d'œuvre.

#### ■ ■ **Recommandation n°39**

Intégrer la prise en compte des conditions de travail dans les marchés relatifs aux secteurs de main d'œuvre dans les documents stratégiques des organismes de sécurité sociale (orientations édictées par l'Ucanss -COG) et dans les objectifs des directeurs et en assurer le suivi.

#### ■ ■ **Recommandation n°40**

Assurer une cohérence entre la politique d'achat des administrations publiques (notamment de la sécurité sociale) et la trajectoire de désinflationnisme.

#### ■ ■ **Recommandation n°41**

Faire en sorte que les marchés puissent prendre en compte rapidement les variations sectorielles dues à l'inflation, en incluant une révision des prix basée sur des indices/index précis et adaptés aux métiers.

L'action contre la désinsertion professionnelle doit, par ailleurs, être améliorée, dans un contexte d'augmentation des arrêts de travail<sup>13</sup>.

#### ■ ■ **Recommandation n°42**

Évaluer l'impact de la mise en œuvre des mesures visant à lutter contre la désinsertion professionnelle.

#### ■ ■ **Recommandation n°43**

Poursuivre l'analyse de cohortes de populations pour approfondir les conditions de longévité au travail.

**La régulation des secteurs finances par la protection sociale doit reposer sur une stratégie de moyen/long terme garantissant l'attractivité des secteurs et la qualité de service**

Comme évoqué ci-dessus, la protection sociale finance directement certains secteurs de production (hôpitaux, médico-social, produits de santé, garde d'enfants...). Sur le seul secteur de la santé – sur lequel il a été choisi de se focaliser –, ce soutien à l'activité économique s'élève à environ 9% du PIB (250 Md€).

<sup>13</sup>. Avec une évolution de près de 28% des remboursements d'arrêts de travail entre 2019 et 2023, le système de production peut venir ici en appui du système de redistribution, en aidant à « remettre » les personnes au travail, l'indemnisation de l'arrêt pouvant devenir délétère quand l'arrêt s'allonge parce que l'on n'a pas su proposer au salarié des solutions de reprise ni l'accompagner pour ce faire.

Ce positionnement met la protection sociale au centre d'un système de contraintes et d'injonctions contradictoires : elle doit solvabiliser des dépenses en fonction des besoins de la population dans un contexte de vieillissement, sans brider l'innovation ; elle doit agir sur des marchés de biens et services qui ne s'équilibrent pas spontanément de manière optimale du fait notamment de la présence d'acteurs multiples (assurés, financeurs publics ou privés, offreurs de soins ou de produits de santé, pilotes du système), où les financeurs sont dépendants de décisions prises par des tiers sur lesquelles ils ont peu de prise (avec une forte asymétrie d'information) ; elle doit en outre garantir l'équilibre financier du système (les sommes que la protection sociale consacre aux secteurs qu'elle solvabilise sont nécessairement limitées).

Cela implique des choix sur ce qui doit être financé, compte tenu des priorités que la puissance publique se fixe, sur la prise en compte des spécificités des offreurs de soins (en fonction des objectifs qui leur sont assignés), sur les prix ou les tarifs de remboursement des produits à financer, qui doivent concilier accessibilité financière pour les ménages, revenus des offreurs et soutenabilité pour la protection sociale.

Au centre de ces contraintes, la protection sociale doit jouer un rôle de régulation qui la confronte à plusieurs enjeux :

- Des besoins accrus dans un contexte de vieillissement, avec une demande de solvabilisation croissante et une mobilisation de ressources humaines accrue pour les métiers du care ;
- Une récurrence des pénuries (produits de santé, déserts médicaux en lien avec les problèmes de démographie médicale, difficultés de recrutement dans les métiers de l'aide à la personne et du soin), et une difficulté d'accès aux soins ;
- Un lien entre régulation et politique industrielle peu clarifié, avec une tension entre financement et innovation.
- Un cadre annuel qui a permis une réelle maîtrise de la dépense (après un respect scrupuleux de l'Ondam à compter des années 2010 et jusqu'aux années Covid), mais qui présente aussi de nom-

breuses limites, avec notamment des asymétries de régulation entre secteurs créant des points de pression qui finissent par céder, un horizon annuel insuffisant dans un secteur où les inflexions sont nécessairement lentes.

Ces enjeux sont essentiels : pour y répondre, le HCFiPS souligne la nécessité de repenser les orientations de la régulation, avec plusieurs leviers.

Il convient, en premier lieu de garantir l'accès aux soins en s'assurant d'une offre suffisante, par la mise en place d'une politique de revenus réellement assumée : il s'agit de garantir une offre suffisante via une planification des ressources humaines et par un travail sur les revenus des professionnels de santé, afin que chacun des métiers demeure attractif, en évitant, par exemple, que des écarts de rémunération injustifiés ne se traduisent par des pénuries sur certains profils de médecins.

#### ■ ■ **Recommandation n°44**

Mener une véritable gestion des ressources humaines, anticipatrice en matière de santé, visant à des volumes adéquats au regard des besoins de la population et à des rémunérations individuelles garantissant une répartition adaptée en fonction des spécialités ; prioriser les territoires qualifiés de déserts médicaux.

Il convient, par ailleurs, **d'anticiper les risques liés aux modifications économiques des secteurs de l'offre de soins, en analysant notamment les évolutions liées à la financiarisation des secteurs financés par la protection sociale.**

#### ■ ■ **Recommandation n°45**

Créer un observatoire économique santé / social pour anticiper les risques liés aux modifications de la structuration de l'offre dans l'ensemble des secteurs financés par la protection sociale et notamment l'offre privée.

Il s'agit, en deuxième lieu, de **garantir l'accès aux soins en priorisant, au cœur de la stratégie de santé**, la mise en place de parcours patients. La coordination des soins est un enjeu incontournable, *a fortiori* dans une population vieillissante atteinte de

plus en plus par les pathologies chroniques<sup>14</sup>. Pour que le parcours de soins soit efficient, une coordination de l'offre autour du patient – et avec lui – est nécessaire, largement revendiquée mais en pratique très complexe à mettre en place. Les sujets d'organisation sont essentiels et plusieurs recommandations sont effectuées sur ce point.

#### ■ ■ **Recommandation n°46**

Développer les politiques de prévention efficaces en fondant leur déploiement sur les preuves.

#### ■ ■ **Recommandation n°47**

Mettre au cœur du système de santé le parcours patient (en créant les outils nécessaires au partage d'information et en valorisant les actions qui facilitent les contacts entre les offreurs de soins et l'intégration du parcours, ...).

#### ■ ■ **Recommandation n°48**

Repenser l'organisation de l'administration centrale du ministère de la santé et l'organisation interne des ARS pour remettre au centre le pilotage d'un vrai parcours patient.

#### ■ ■ **Recommandation n°49**

Accentuer les coordinations territoriales (ARS/Cpam) autour du parcours patient et de la coordination ville / hôpital.

#### ■ ■ **Recommandation n°50**

Repenser les objectifs de l'hôpital et son évolution en tant qu'acteur santé sur son territoire en lien avec les autres acteurs santé.

#### ■ ■ **Recommandation n°51**

Présenter au Parlement un objectif de maîtrise des déficits des établissements hospitaliers et médicaux sociaux lors de l'examen des LFSS et exclusion de l'ONDAM les aides à l'investissement.

L'enjeu est ensuite de **favoriser l'accès aux produits de santé en assumant une politique industrielle incitative à l'innovation en santé**. L'utilisation différenciée des tarifs n'est pas nécessairement le bon outil à cet effet, une hausse ou une baisse généralisée des prix étant inefficace dès lors qu'elle ne s'accompagne ni de ciblage, ni de contreparties. Des outils ciblés doivent être mis en place, exigeants et réversibles.

#### ■ ■ **Recommandation n°52**

Poursuivre et amplifier le développement d'outils favorables au développement de l'innovation en santé ; maintenir un financement soutenable pour l'accès à l'innovation et poursuivre les économies sur les produits matures.

#### ■ ■ **Recommandation n°53**

Assumer une politique industrielle s'appuyant sur des instruments dédiés avec pour objectif principal la sécurisation de l'accès aux technologies de santé les plus efficaces.

#### ■ ■ **Recommandation n°54**

Promouvoir la sobriété et le bon usage des produits de santé pour réduire leur impact environnemental, favoriser la soutenabilité de leur financement et limiter les pénuries.

Enfin, dans la lignée des positions précédentes du HCFiPS, il s'agit de **poursuivre des objectifs clairs dans un cadre pluriannuel, avec des orientations de moyen terme réellement documentées** : il est indispensable de faire des choix et de les expliciter, nécessaire de se doter d'outils ciblés, poursuivant des objectifs clairs et distincts, de disposer d'une capacité à faire évoluer les paramètres de la régulation, pour ne pas maintenir des évaluations obsolètes ou constitutives de rentes.

#### ■ ■ **Recommandation n°55**

Mener des réflexions et des débats sur le système de santé futur et ses besoins à partir de projections à dix/vingt ans réactualisées tous les cinq ans.

#### ■ ■ **Recommandation n°56**

Expliciter les priorités et les choix en matière de santé et cibler les outils de régulation.

#### ■ ■ **Recommandation n°57**

Mettre en place une régulation pluriannuelle, reposant sur des mesures pleinement documentées.



14. Plus de la moitié des patients en ALD ont plus de 65 ans.

# LE HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE A POUR MISSIONS :

- ■ De dresser un état des lieux du système de financement de la protection sociale, d'analyser ses caractéristiques et ses changements ;
- ■ D'évaluer les évolutions possibles de ce système de financement ;
- ■ D'examiner l'efficacité des règles de gouvernance et d'affectation des recettes de l'ensemble du système de protection sociale de manière à assurer son équilibre pérenne ;
- ■ De formuler, le cas échéant, des recommandations et des propositions de réforme. Le Haut Conseil peut, en outre, être saisi de toute question par le Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale ou le ministre chargé de l'économie.

Président : **Dominique LIBAULT**  
Secrétariat général : **Nathalie GUILHEMBET**  
Secrétariat général adjoint : **Emmanuel CHION**

Ont contribué à ce rapport :  
**Laurent CAUSSAT** et **Thomas WANECQ**

**HCFIPS**  
78/84 rue Olivier de Serres CS 59234  
75739 PARIS cedex

[www.strategie.gouv.fr/hcfips](http://www.strategie.gouv.fr/hcfips)  
[www.securite-sociale.fr/hcfips](http://www.securite-sociale.fr/hcfips)

ISSN en ligne : 2782-1137