

QUELLE PROTECTION SOCIALE POUR UNE NOUVELLE PROFESSION ?

Les réflexions sur une nouvelle grande profession du Droit sont en cours.

Chaque acteur de la galaxie judiciaire et juridique y apporte sa vision, avec son réalisme, la défense de son périmètre corporatif, ou plus généralement avec le souci de l'intérêt général et des usagers du droit. Dans l'ensemble des orientations économiques et professionnelles qui seront prises, l'incidence de la « Protection Sociale » des professionnels du droit, est l'un des aspects non négligeable de la réflexion.

Il faut en effet mettre en perspective de première part, les projets de réforme des professions judiciaires et juridiques, avec leur corollaire essentiel et déterminant qu'est la protection sociale, notamment pour les plus jeunes, ceux qui entrent dans les professions.

De seconde part, cette mise en perspective doit tenir compte de l'extraordinaire diversité de traitements et de régimes dont les professionnels concernés peuvent être les ressortissants.

De troisième part, il convient de tenir compte et d'anticiper les réformes plus vastes de notre protection sociale qui touchent l'ensemble des régimes, l'ensemble des assujettis, l'ensemble des prestations servies, en un mot, l'ensemble des français.

Sur le premier point, il n'y a pas lieu à longues dissertations. Dans la France du 21^{ème} siècle, les politiques sociales sont devenues un pan concret, visible, important du statut économique des métiers.

Les jeunes qui entrent dans notre profession sont aujourd'hui attachés à une vision globale du statut : rayonnement du métier, conditions de rémunération, garanties de protection sociale.

A toutes les étapes de notre vie professionnelle, chaque avocat sera désormais attentif aux garanties contre les risques ou aléas de la vie : prestations maladie, santé, maternité, incapacité temporaire, invalidité, décès, vieillesse. Chacun désormais évalue le statut à l'aune de ces données.

Les textes récents (l'assurance vieillesse ou dans le domaine de la prévoyance) sur le parcours de soin, le financement des complémentaires santé, accroît cet intérêt pour les familles et pour le plus grand nombre des professionnels.

Le renchérissement des dépenses de santé accentue les besoins de financement ¹. Les déséquilibres de notre système de santé ² contraignent les pouvoirs publics à restreindre l'accès au remboursement par l'adoption de mesures de rigueur, celles-ci sont justifiées si l'on veut faire porter l'effort de solidarité sur les affections longue durée. Les professionnels du droit, toutes professions confondues se tournent alors vers les systèmes

¹ A l'origine de la Sécurité sociale la cotisation d'assurance maladie était de 2,95 % (Loi du 22 mai 1946)

² 4.2 milliards de déficit pour le seul régime général pour 2008

complémentaires (santé, incapacité temporaire, prévoyance) pour s'assurer et assurer leur famille contre les aléas de l'accident ou de la maladie.

Le risque vieillesse n'échappe pas non plus à cette tendance pour des raisons que nous examinerons ci-après.

L'édifice est un édifice à plusieurs étages: la retraite de base qui doit assurer la solidarité intra professionnelle et inter générationnelle. La retraite complémentaire, second étage de l'édifice, qui doit restituer individuellement l'effort contributif de chacun, dans le cadre d'une mutualisation professionnelle.

Enfin, le troisième étage de l'édifice permettant l'adhésion volontaire à des systèmes par capitalisation ou comme dans notre profession à des systèmes supplémentaires optionnels que traduit une mixité entre obligatoire et facultatif, et que caractérise une volonté d'anticipation et d'épargne des professionnels.

On perçoit bien, à ce niveau de réflexion que le cadre professionnel qui est aujourd'hui la règle entre les professions du droit, sera fatalement bousculé par une inter professionnalité, une fusion entre les professions, ou simplement une pluridisciplinarité.

Les diverses professions juridiques ou judiciaires ont, au fil des ans, organisées leur protection sociale, dans le cadre professionnel étroit qui était régi par leur réglementation propre à leur métier: notaires, avocats, avoués à la Cour, pour ne parler que des professions les plus sollicitées par d'éventuelles réformes.

Parfois, de façon extrêmement performante, parfois de façon plus incertaine. Toujours en privilégiant la solidarité interne au métier.

La profession d'avocat n'est pas, doit-on le reconnaître, la plus unitaire sur le champ protection sociale, malgré des efforts méritoires de certains initiateurs visionnaires.

Mais chacun, dans le cadre de son métier pouvait trouver matière à rechercher, dans le cercle professionnel, la protection complémentaire mutualisée qui lui permettait de conjuguer son appartenance à une profession réglementée avec la solidarité professionnelle et la mutualisation des risques qui sont l'apanage d'une protection sociale spécifique et doit-on le rappeler, du second cercle des solidarités.

Ces efforts financiers, ces innovations, ces avantages mutualisés font partie intégrante du statut d'une part, mais également des acquis spécifiques d'un métier, d'une profession. Ils entrent pour bonne part, dans la résistance au changement ou à la réforme.

Ainsi, la qualité de la protection globale est un élément qui pèse aujourd'hui d'un poids important dans la détermination du statut professionnel et des incidences économiques de celui-ci, et de la volonté ou de la résistance à la réforme.

Le second point relatif à la diversité de traitement et d'assujettissement à des régimes divers est aussi un sujet permanent de réflexion.

L'agacement souvent perceptible de la Direction de la Sécurité Sociale³ vis-à-vis de la complexité de certains régimes, et principalement de ceux des professions libérales, vient fréquemment nous rappeler ce morcellement.

Pour le risque vieillesse, les professions du droit ressortissent de six régimes différents selon leur profession:

a) Le régime général des salariés (CNAVTS) pour les professionnels salariés et concurremment à la caisse de retraite des clercs et professionnels du notariat, pour les notaires salariés ;

b) La Caisse de Retraite des Notaires (CRN) ou la Caisse d'Assurance Vieillesse des Officiers Ministériels (CAVOM) pour les autres officiers ministériels (Avoués à la Cour, huissiers de justice) ou certaines professions réglementées (mandataires à la liquidation des entreprises, administrateurs judiciaires), ou la Caisse Interprofessionnelle d'Assurance Vieillesse (CIPAV) pour les consultants, les conseils en gestion ou en organisation des entreprises.

Ces trois caisses sont des sections professionnelles distinctes de la CNAVPL (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales) qui regroupe 11 sections professionnelles assurant le risque vieillesse de certaine professions libérales.

Le statut de régime obligatoire de la CNAVPL est réglementé au Livre VI du Code de la Sécurité Sociale, relatif au régime des travailleurs non salariés, qui ainsi qu'il est dit au titre II (article L621-3) comprend les groupes professionnels suivants:

- professions artisanales
- professions industrielles et commerciales
- professions libérales
- professions agricoles

c) La Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF) définie par la loi comme une « caisse privée » (?), son fonctionnement est codifié au Livre VII du Code de la Sécurité Sociale (régimes divers) et en son titre 2, regroupant les régimes divers des non-salariés et assimilés ».

On observe, même avec une maîtrise très limitée du Droit de la Sécurité Sociale, qu'une fusion de ces professions, ou même une simple inter-professionnalité constituera un incommensurable casse-tête pour calculer l'assiette des cotisations, l'allocation des droits, les conditions d'assujettissement. Un euro facturé par un professionnel, dans le cadre de cette inter-professionnalité, devra-t-il entrer dans l'assiette, de la caisse des notaires, de celle des avocats, de celle des consultants, ou au régime général des salariés.

Une telle diversité n'est pas susceptible d'être maintenue en cas de réforme profonde des professions du Droit.

³ La gestion des organismes des régimes de base et complémentaires est soumise au contrôle de l'Etat (art. 281-1 du Code de la Sécurité Sociale)

Pour le risque maladie, selon la forme d'exercice et le statut libéral ou non de l'avocat ou notaire salarié ou exercice en société d'exercice libéral, le professionnel sera affilié soit :

- d) Au régime général des salariés (CNAMTS)
- e) Au Régime Social des Indépendants⁴ qui regroupe pour le risque maladie les commerçants artisans et professionnels libéraux, et pour le risque vieillesse les commerçants et artisans seulement.

Enfin, concernant les régimes incapacité invalidité ou complémentaires santé, une noria de régimes à compétences croisées interviennent pour couvrir ces risques. Pour la profession d'avocat rappelons que nous avons créé sur mon impulsion et sur celle conjointe du Président Pierre-Jacques CASTANET, "La Prévoyance des Avocats" qui assure avec un financement totalement original le risque incapacité, maternité et invalidité (conjointement avec la CNBF). Ce régime a créé un "Guichet Unique avec la CNBF pour gérer sans hiatus pour les ayants-droit le risque incapacité/ invalidité et malheureusement décès.

La vue donnée ici est globale et n'entre pas dans le détail des couvertures complémentaires facultatives, ni encore moins du choix vaste et varié des tranches de cotisations optionnelles ouvertes à chaque professionnel dans les régimes auxquels il est assujéti.

Ainsi l'on peut comprendre aisément que toute réforme de structure passera nécessairement par une retouche au mieux, une refondation à moyen terme, une absorption au pire, de nos régimes spécifiques.

Un Cadre global de réforme des politiques sociales engagées par l'Etat

A cette étape du raisonnement, nous sommes amenés à évoquer la concomitance des réformes entreprises par le gouvernement concernant la protection sociale. Je m'en tiendrai à celles qui peuvent avoir un lien direct avec une éventuelle réforme des professions, c'est-à-dire en fait aux réformes de structure, de financement ou de gouvernance, qui ont été initiées par les pouvoirs publics cette dernière décennie.

Point de départ des temps modernes la réforme engagée par Monsieur Alain JUPPÉ. Réforme qui par son objet mit dans la rue des catégories les plus variées de groupes professionnels.

Par son ampleur, la diversité des objectifs, elle ne pouvait, que susciter dans une société en perpétuelle ébullition, qu'une levée concertée de bouclier.

Elle avait d'incontestables aspects positifs, quant à la création d'un cadre identique de structure aux organismes, à la rationalisation des principes essentiels de la solidarité nationale.

⁴ Créé par Ordonnance du 9 décembre 2005, le RSI Professions Libérales regroupe 486.000 affiliés, dont 46.300 avocats.

Elle était cependant trop technocratique en ses aspects dirigiste, marquait trop de défiance envers les représentants des affiliés affaiblissant ainsi le principe fondamental de la gestion par les acteurs traditionnels du dialogue social.

Concernant la structure : on doit tout d'abord mettre en exergue la politique conduite depuis plusieurs années de fusion des caisses, des régimes ou des organismes de sécurité sociale.

- L'uniformisation des systèmes d'information permettant à la fois des gains de productivité et des coûts de gestion ont guidé ce mouvement.

Celui-ci depuis plus de 15 ans recherche la fusion des caisses, la rationalisation des moyens, l'octroi des gains de coûts de structure sans pour autant faire disparaître la spécificité des caisses, ce qui n'est contradictoire qu'à première vue.

Ce mouvement s'est poursuivi pour ce qui concerne les travailleurs indépendants avec la création en 2005 du Régime Social des Indépendants.

Rappelons que celui-ci a fusionné les régimes Assurances Maladie des Professions Indépendantes (AMPI) ORGANIC (Retraite des Commerçants) CANCAVA (Retraite des artisans).

De plus de 90 caisses de base, le régime est aujourd'hui passé à 28 Caisses de base (dont 2 pour les professions libérales).

- Cette politique s'est également manifestée dans la convention d'objectif et de gestion de l'ACOSS (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale) qui met en œuvre des fusions territoriales d'URSSAF (ainsi en RHONE-ALPES par exemple).

Même politique pour les caisses d'allocations familiales. Même mouvement, mais pour des raisons économiques avec la Caisse Vieillesse des Industries Electriques et Gazières.

- Il s'agit donc d'une politique de concentration des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics et dont la finalité et la logique présente une cohérence certaine eu égard à l'évolution des techniques, à la dématérialisation des paiements ou des communications.

Cette logique ne doit pas à mon sens – que l'on y soit favorable ou opposé – être étrangère à vos réflexions.

Concernant le financement : le financement de la Sécurité Sociale tend à se concentrer quasi exclusivement entre les mains des URSSAF qui assurent le recouvrement de la plus grande part des cotisations sociales.

La création du RSI a ôté aux caisses maladie et retraite des commerçants et artisans le recouvrement des cotisations et taxes⁵ venant abonder les régimes et qui était confié

⁵ Les ITAF : Impôts et Taxes affectés

antérieurement aux organismes conventionnés et caisses de retraites). Ce recouvrement a été sous-traité aux URSSAF via l'Interlocuteur Social Unique (ISU).

Le mouvement est en voie d'extension pour des raisons qu'il est aisé de deviner.

Les déficits conjugués des organismes du régime général sont résorbés par voie d'emprunt de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociales (ACOSS) qui fédère les 101 URSSAF et les 4 Caisse Générales de Sécurité Sociale des DOM.

L'ACOSS recouvre ainsi pour 288,5 milliards d'euros pour les seules branches du régime général auxquels il faut ajouter d'autres recouvrements⁶. Elle finance le déficit du régime général toutes branches confondues (maladie, vieillesse, accidents du travail, fonds de solidarité, FSV...) (20,1 milliards d'euros au 31/12/2007 par des avances et billets de trésorerie de la Caisse des Dépôts et Consignation et des emprunts sur les marchés financiers).

En toute logique économique et financière, les pouvoirs publics auront un penchant naturel à élargir l'assiette du recouvrement, notamment des régimes excédentaires pour réduire autant que faire se peut l'émission de billets de trésorerie.

Ce mouvement, combiné à l'harmonisation des systèmes d'information et à une rationalisation des coûts (une seule opération pour la CSG, la Maladie, la Formation, la Vieillesse, les cotisations employeurs...) rend à notre sens les évolutions difficilement réversibles.

On peut le déplorer, la profession commettrait une grave erreur de l'ignorer.

Sur le financement stricto sensu, sommes-nous ignorants de l'évolution généralisée en France et en Europe de la fiscalisation de la protection sociale ? Les impôts et taxes prennent une part croissante dans le financement des régimes.

En 1980, 87 % des ressources du régime général provenaient des cotisations. Cette part ne représente plus en 2006⁽⁵⁾ que 59 %, et ce, même si en volume, la part des cotisations sociales, employeurs et salariés a augmenté en euro constant. Nous verrons que face à ces mouvements nos régimes sont plus vertueux que le régime général.

Enfin, concernant la gouvernance, le rôle majeur de l'ACOSS, donc des URSSAF se combine avec une restriction drastique des pouvoirs des conseils d'administration élus et une unification des modes de gouvernance des organismes.

6 Voir rapport de la Cour des Comptes 2008 sur la Sécurité Sociales pages 50 et 51

Les contrôles, sur les organismes de sécurité sociale, des chambres régionales des comptes par un corps d'auditeurs indépendants de l'Etat et des acteurs de la protection sociale ont été supprimés⁷ pour être remplacés par des commissaires aux comptes

Enfin, concernant la gouvernance, le rôle majeur de l'ACOSS, donc des URSSAF, se combine avec une restriction drastique des pouvoirs des conseils d'administration élus et une unification des modes de gouvernance des organismes.⁸

On peut annoncer la seconde étape de cette réforme puisque les projets de décrets sont actuellement soumis à la section des affaires sociales du Conseil d'Etat.

Les commissions de contrôle des comptes des caisses et organismes qui permettaient aux élus des investigations et des vérifications très pointues sur les comptes et les pièces comptables vont être supprimées.

De plus fort, le Conseil d'Administration sera pratiquement dessaisi de ses prérogatives budgétaires puisque les comptes seront préparés par l'Agent Comptable, présentés par le Directeur sous sa responsabilité et réputés approuvés, sauf opposition à la majorité des 2/3 du Conseil d'Administration.

Le Conseil n'aura plus désormais qu'un pouvoir de censure à une majorité qualifiée, qui n'a d'ailleurs aucune justification juridique, pratiquement inatteignable compte tenu de la composition des Conseils.

Dans ce contexte de prise en main par l'Etat, la profession ou les professions, selon les orientations des réformes à intervenir, ont un intérêt majeur à inclure dans leur réflexion globale un volet sur la protection sociale ainsi mise en perspective.

Nous ne pouvons ignorer que notre protection sociale est un manteau d'arlequin, cent fois ravaudé à l'occasion de telle ou telle réforme.

Nous ne pouvons ignorer que nous avons sans cesse, au fil des réformes, demandé et obtenu, le maintien de spécificités qui, pour être justifiées éthiquement, socialement et professionnellement, n'en constituent pas moins des niches qu'une volonté d'unification de rationalisation et de généralisation va s'acharner à faire disparaître

Ces spécificités se maintiendront-elles ou n'aurions-nous pas, pour une fois, la prudence d'être les promoteurs de systèmes qui préserveraient l'essentiel en tenant compte de l'évolution générale de la société ?

Mais il faut s'accorder sur des principes, sur des vérités et des finalités.

⁷ Notons que les COREC eux-mêmes sont supprimées et fondues dans les chambres de la Cour des Comptes, qui voient leur auto-saisine quasiment supprimée, le pouvoir de décision d'engagement de contrôles étant confié au pouvoir exécutif, selon une réforme qui serait (?) actuellement en cours.

⁸ Des projets de décrets fixent des majorités qualifiées pour le rejet des comptes des régimes.

Dégager des principes pour défendre un ensemble cohérent

- ❖ Le principe selon lequel 1 € d'honoraire perçu par la profession doit être 1 € d'assiette de cotisation à notre régime vieillesse (CNBF) s'est bâti au fil des années et a servi de guide aux Présidents qui se sont succédés à la tête de la CNBF de l'aube des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Chacun d'entre eux a décliné ce principe avec son talent, sa conviction ou son raisonnement personnel, mais tous l'ont défendu avec succès devant le pouvoir.
- ❖ Une prestation forfaitaire à la retraite de base.
Le principe de la prestation forfaitaire unique à la retraite de base qui assure une véritable solidarité infra-professionnelle, tout en maintenant dans le cadre d'une retraite complémentaire protégée, le respect de l'effort contributif de chacun, a guidé également nos actions.

Si le Président CORDELIER en 1991, si moi-même en 2003 avons pu tenir fermement ces principes, ce fut sur l'affirmation d'une unité des décideurs de la profession que ces acquis furent préservés.

D'autres principes doivent demain être réaffirmés.

- ❖ Au financement innovant de la prévoyance
La défense de la prévoyance, par la pérennisation d'un système d'indemnisation innovant quant à la nature du financement et des prestations.

Des prestations de base de type Beveridge (identiques pour tous les avocats) réglées par les CARPA sur leurs ressources propres, sans appel initial sur les confrères, la possibilité d'individualiser par Barreau ou par Confrère le montant des prestations par un effort contributif individualisé, telles sont les principales conditions d'un système qu'il convient de sauvegarder d'abord, de conforter ensuite et de diversifier enfin dans les produits qu'il est susceptible d'offrir aux confrères.

Dans les politiques sociales qui seront menées dans la France de demain, la "couverture métier" lorsqu'elle recouvre un périmètre de mutualisation suffisant, demeure l'outil qui sera privilégié dans la perspective d'un réalignement des politiques d'état.

« La Prévoyance des Avocats », constituée avec le CNB, la Conférence des Bâtonniers, la CNBF et l'UNCA est en charge du régime prévoyance spécifique à la profession. Elle set en capacité de répondre à ces problématiques nouvelles et à anticiper les politiques qui seront menées dans les domaines de la couverture sociale.

Le Président CASTANET, auquel il convient de rendre hommage, et moi-même avons tout mis en œuvre pour le rendre opérationnel.

Mais son existence est fragile car la désunion ou l'irresponsabilité de certains peut affaiblir cet outil de protection complémentaire, au financement innovant et indolore pour les confrères.

La Prévoyance des Avocats, qui offre d'autres facettes : complémentaires santé, indemnités maternité, garantie rachat de parts de SCP en cas d'invalidité ou de décès d'un associé... demeure un outil dont l'évolution dépendra nécessairement de l'évolution de la profession.

Les vérités sur lesquelles il faut s'accorder sont celles de la réalité des textes en vigueur, la fatalité des réformes qui sont actuellement en cours et qu'il me semble plutôt préférable d'anticiper, que de combattre en vain.

Les finalités sont celles qui doivent ressortir d'une volonté commune de la profession.

❖ Le "Correspondant Protection Sociale"

Sur ma proposition, le RSI PL, la Prévoyance des Avocats et la CNBF sont en train de mettre en place un « correspondant protection sociale » chargé de coordonner le service des prestations de ces divers régimes en cas de difficultés.

Le périmètre des missions peut en être élargi après une période probatoire.

Ainsi, sur les principes, sur les réalités incontournables, sur les finalités, il convient d'avoir une vision unique afin d'ajouter dans les discussions et prospectives un volet protection sociale, nécessité indispensable aux réformes

Mais bien entendu ce panorama prospectif ne couvre pas les hypothèses de fusions entre les professions, d'inter professionnalité ou de transversalité d'exercices des métiers du droit.

Est-il déraisonnable de penser que dans pareilles hypothèses, les protections sociales (base, complémentaires, supplémentaires optionnelles) des différentes professions devront être revues?

Est-il déraisonnable de penser que si une réforme d'envergure était adoptée, il conviendrait de proposer ou d'instaurer des systèmes garants des grands équilibres pour les jeunes générations, pour les professionnels en milieu d'exercice et pour ceux qui sont en phase de sortie professionnelle (départ en retraite envisagé)?

Ainsi, la professions l'avocat aurait à apporter la richesse de ses principes et de ses acquis sur la base de deux postulats déjà évoqués ci-dessus, ceux-ci se conjuguant avec les principes généraux en la matière.

1^{er} postulat: solidarité et justice

2^{ème} postulat: 1 euro d'honoraire facturé dans le périmètre professionnel considéré, doit servir d'assiette à la contribution sociale commune à la profession (ou aux professions)