

POURQUOI REFONDER LA PROTECTION SOCIALE ?

Pourquoi refonder la protection sociale et autres questions sur la finalité de la grande proposition de l'Institut pour l'innovation économique et sociale. La question du « pourquoi » précède celle du « comment ».

-

QUESTIONS SUR LA PROPOSITION

Pourquoi refonder la protection sociale ?

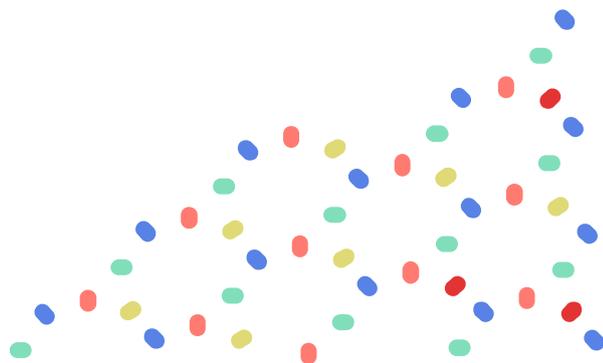
Parce que le système actuel est à bout de souffle et qu'on en a perdu le sens. Le temps de la réparation ou de l'adaptation est révolu. Le temps de la refondation est venu.

Le système a été créé il y a plus de 75 ans dans un contexte qui n'a plus rien à voir avec le nôtre. En dépit des nombreuses réparations dont il fait l'objet, il n'est plus adapté aux enjeux contemporains. Pour beaucoup, il est devenu illisible, incompréhensible et difficilement contrôlable. Il laisse un nombre croissant de personnes sur le bord du chemin.

Pourquoi parler de « refondation » ?

Parce qu'il convient de s'interroger sur les objectifs du système de protection sociale que nous voulons pour les prochaines décennies et de déterminer ses fondements.

A l'instar de la réflexion menée par le Conseil national de la Résistance, le contexte actuel justifie de réfléchir à nouveau sur la finalité du système de protection sociale : qui la Nation doit-elle protéger ? Pour quelles raisons et à quel titre ? La réflexion sur la fin doit précéder celle sur les moyens.



Pourquoi revenir aux fondements de la Sécurité sociale de 1945 ?

Parce que les principes qui ont commandé à la création de la Sécurité sociale en 1945 restent pertinents dans le contexte actuel. Ces principes sont notamment :

- La distinction des risques « universels » et des risques « personnels ».
- La garantie des risques universels est assurée par l'Etat, *via* l'institution de la Sécurité sociale en France.
- La protection sociale n'est pas un Etat-providence dont on doit tout attendre. Elle cumule au contraire responsabilité nationale et responsabilité personnelle.

Définis par le Conseil national de la Résistance, ces principes ont été progressivement dénaturés par une succession de réformes paramétriques. Retrouver leur substance permet de renouer avec les fondements d'un système de protection sociale auquel les Français sont particulièrement attachés et qui est consubstantiel à l'environnement économique, social, politique et culturel du pays. Il serait vain autant qu'injustifié de faire table rase du passé ou d'« importer » un système en provenance de l'étranger.

Pourquoi la distinction entre solidarité et mutualisation est-elle fondamentale ?

Parce que cette distinction est une condition de la lisibilité et de l'acceptabilité du système de protection sociale et, par conséquence, de la cohésion sociale.

La solidarité est l'effort de tous au profit de quelques-uns. Elle ne se justifie que pour les risques universels. Les risques liés à une situation particulière n'en relèvent pas. Ils n'ont pas être financés par la collectivité nationale mais seulement par ceux qui y sont confrontés du fait des particularités attachés à cette situation. Cette distinction est frappée au coin du bon sens : elle est compréhensible par tous. L'ignorer est une cause du rejet du système de protection sociale par une partie de notre société.

Pourquoi les fondateurs de la Sécurité sociale avaient-ils placé la maladie et la pauvreté au cœur du système ?

Parce que la maladie et la pauvreté sont des risques universels au sens où toute personne peut-y être confrontée, indépendamment de sa situation personnelle, professionnelle ou familiale.

Le Conseil national de la Résistance a considéré que l'Etat devait garantir à tout citoyen l'accès aux soins de santé et des moyens convenables d'existence. Ce principe a par la suite été repris par la Constitution de 1946. Ces garanties doivent permettre à chacun une existence digne.

Pourquoi ces risques universels relèvent-ils de la solidarité nationale ?

Parce que toute personne est exposée au risque de maladie ou de pauvreté, la Nation doit se mobiliser pour indépendamment de sa situation particulière quand seuls certaines d'entre elles y seront aléatoirement confrontées justifie l'effort de tous au profit de quelques-uns.

Quelle que soit leur situation personnelle, professionnelle ou familiale, tous les membres de la communauté nationale doivent être protégés contre le risque de déshérence économique et d'avoir à faire face aux dépenses rendues nécessaires par leur état de santé. Quelle que soit la probabilité de réalisation de ce risque et ses conséquences pour chacun, ce principe de société justifie de faire appel à la solidarité nationale pour le financer.

Pourquoi la mutualisation est-elle le système qui permet de garantir les risques particuliers ?

Parce que la mutualisation est le mécanisme qui permet de répartir les conséquences de la survenance d'un risque seulement entre les personnes situées dans une situation comparable. A ce titre, elle permet l'égalité des droits à périmètre de comparaison homogène et dans le respect de la liberté de chacun.

Le propre de tout système de protection sociale est de reposer sur des mécanismes de partage du risque : par la solidarité pour les risques auxquels toute la collectivité est exposée ; par la mutualisation pour les risques auxquels ceux qui composent une catégorie homogène sont exposés. Si les salariés et les fonctionnaires sont dans une situation équivalente face à la retraite, leur situation est différente de celle des indépendants. De même, au regard du risque « chômage », salariés, fonctionnaires et indépendants sont dans des situations différentes (les salariés le sont indépendamment de leur volonté ; les fonctionnaires n'y sont pas exposés ; les indépendant non plus, en raison de ce qu'ils supportent le risque économique). Face aux risques de santé, les trois catégories sont a priori placées dans des situations équivalentes, sous réserve cependant de la présence d'un employeur pour certains (les salariés et les fonctionnaires vs les indépendants dont la compétitivité dépend du coût de leur protection sociale).

Pourquoi avoir raisonné à investissement constant ?

Parce que l'objectif de la proposition est de nature systémique et non paramétrique. Son objectif n'est pas de réduire les coûts de la protection sociale mais de proposer une architecture nouvelle et pilotable au regard des besoins actuels et futurs... même si la définition des paramètres pourra à terme permettre de réduire des coûts.

Il s'agit de proposer un modèle économique pilotable dont les paramètres (montant de la ressource de solidarité, âge de départ en retraite, taux de cotisation, etc.) résulteront de choix politiques et de négociations sociales.

Pourquoi les risques maladie et pauvreté sont-ils toujours d'actualité ?

Parce que, outre le vieillissement de la population, l'innovation médicale a un coût croissant. Parce que l'espérance de vie s'est fortement accrue. S'agissant de la pauvreté, parce que le numérique modifie les modèles économiques et peut générer une polarisation des inégalités.

Pourquoi une ressource de solidarité et pas un revenu universel ?

Parce qu'il importe de rompre avec la logique consistant à considérer que les revenus d'assistance et les revenus du travail sont équivalents. L'instauration d'une telle ressource doit éviter de sombrer dans la déshérence économique tout en permettant à chacun de prendre ses responsabilités et de disposer de moyens lui permettant d'assumer ses choix de vie. Elle n'a pas vocation à constituer une rente.

Le terme de « revenu universel » renvoie à des propositions très variées et parfois opposées. La ressource de solidarité telle que nous l'avons conçue partage néanmoins certaines des caractéristiques de « revenu universel ». Elle est universelle au sens où la majorité de la population la percevra en tout ou partie, elle n'est soumise qu'à une condition d'âge (18 ans) et de résidence. Elle est individuelle et indépendante de la situation personnelle ou professionnelle de la personne.

Pourquoi avoir fixé à 600 euros le montant de la ressource de solidarité ?

Parce que ce montant correspond à ce que l'on peut entendre par « moyens convenables d'existence ». En revanche, il ne permet pas de vivre correctement. La ressource de solidarité doit inciter à travailler pour percevoir des revenus.

Le montant de 600 euros est légèrement supérieur à celui du RSA. Le montant de 900 euros (majoration de la ressource de solidarité pour les retraités) correspond à l'actuel « minimum vieillesse ». Celui de 1500 euros, pour les personnes en situation de handicap, s'approche du SMIC, s'agissant pour certaines de ces personnes de se trouver dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle.

Pourquoi la ressource de solidarité est-elle cumulable avec des revenus ?

Parce que l'objectif de la ressource de solidarité est d'inciter à exercer une activité rémunérée. La proposition faisant du travail une source essentielle de la protection sociale, elle renvoie chacun à sa liberté et sa responsabilité.

La proposition fait du travail une source de protection sociale. L'objectif est d'inciter les personnes à travailler pour améliorer leur protection, notamment par l'accès à la mutualisation. Ce cumul est d'autant plus justifié que la ressource de solidarité se substitue à toutes aides et prestations de sécurité sociale.

Pourquoi la ressource de solidarité se substitue-t-elle à l'ensemble des aides et prestations de sécurité sociale ?

Parce que l'objectif de la proposition est de responsabiliser les individus en les invitant à organiser leur existence en fonction de leurs droits objectifs.

La simplification est un objectif secondaire de la proposition, contrairement à des projets tels que le Revenu universel d'activité (RUA – fusion de prestations). Son objectif en même temps que son fondement est d'instaurer une dynamique nouvelle et ce, en responsabilisant les acteurs, corollaire de leur liberté de choix (de mode de vie, de parcours professionnel, etc.).

Pourquoi limiter l'intervention de l'Etat à la PURE et la PUMA ?

L'intervention de l'Etat est limitée aux risques universels, pour lesquels celui-ci est seul légitime à intervenir. C'est la raison d'être de l'Etat que de garantir les personnes vivant régulièrement sur son territoire contre ces risques. Les risques particuliers liés à des situations personnelles sont de la seule responsabilité des personnes auxquelles elles se rapportent.

Que l'Etat fasse – et bien – ce qui relève de sa compétence et laisse aux acteurs, citoyens et organismes de protection sociale, gérer ce qui relève de la leur.

Aujourd'hui, le domaine de la mutualisation est étroit et très encadré par la loi. A la différence d'un système anglo-saxon – dans lequel un large secteur privé coexiste à côté d'un pilier universel public – la proposition organise le secteur de la mutualisation de façon à garantir une couverture la plus large possible. La garantie incapacité et invalidité serait obligatoire pour les salariés et les fonctionnaires (ce n'est pas le cas aujourd'hui !). La garantie des soins de santé ne relevant pas de la solidarité, elle serait également obligatoire pour tous. A cet effet, la loi fixerait un panier minimum de soins.

Pourquoi les deux ensembles doivent-ils être étanches ?

Parce qu'aux deux types de risques (universels ou non) répondent des mécanismes différents, financés, gérés et mis en place par des acteurs différents. Les partenaires sociaux n'ont plus de rôle à jouer dans le domaine de la solidarité. A l'inverse, l'Etat n'a pas à intervenir dans le domaine de la mutualisation (sauf pour fixer par la loi un seuil minimum de protection).

Le secteur mutualisé sera évidemment régulé mais cette régulation ne devra en aucun cas interférer dans les règles de gestion des risques. L'intervention du législateur se limitera à fixer une obligation de couverture pour certains risques (notamment la santé, ou la prévoyance à l'égard de certaines catégories) et une protection minimale (un panier de soins, par exemple).

Pourquoi peut-on dire que le système est soutenable ?

La proposition consiste en un modèle économique permettant d'assurer la couverture effective des garanties. L'Etat voit son champ d'intervention circonscrit. Les organismes de protection sociale sont soumis à une réglementation stricte, mais allégée, permettant de garantir la couverture effective des risques.

La couverture mutualisée est établie sur la base d'une évaluation réelle du risque – et donc d'une cotisation à raison de cette évaluation – aucun déficit ne pouvant être toléré, sauf à remettre en cause la sécurité des assurés.

Pourquoi les organismes de protection sociale seraient-ils mieux à même de gérer ces risques que la Sécurité sociale ?

Parce que la gestion du risque est leur métier.

Parce que la couverture mutualisée doit être établie sur la base d'une évaluation réelle du risque – et donc la fixation d'une cotisation à raison de cette évaluation – aucun déficit ne pouvant être toléré, sauf à remettre en cause la sécurité des assurés. En dépit de ses désengagements successifs, la Sécurité sociale n'a jamais su maîtriser ses déficits depuis 1975.

Pourquoi votre proposition n'est-elle pas un système à deux vitesses ?

Parce que le schéma prévoit une obligation de couverture pour le risque de santé ne relevant pas de la solidarité et, pour les salariés et les fonctionnaires, de prévoyance, permettant ainsi à la grande majorité de la population d'accéder à une couverture dont les garanties minimales seront fixées par la loi.

La proposition conserve le caractère hybride du système. L'intervention des modes de couverture (Sécu + complémentaire) n'est toutefois plus cumulée pour un même risque, chaque acteur intervenant pleinement sur le champ des risques relevant de sa compétence. L'obligation de couverture et la détermination de garanties minimales permettront de multiplier les périmètres de mutualisation, garantissant à chacun le bénéfice d'une protection.

Pourquoi le système proposé est-il meilleur que le système actuel ?

1) Parce qu'il permet d'universaliser la protection sociale minimale.

Le système actuel fractionne la solidarité en étant attaché à la situation personnelle ou professionnelle des bénéficiaires. Ne pouvant pas tout régler, la Sécurité sociale a concentré ses efforts en direction des personnes les plus faibles sans prendre en compte la lente dégradation de la situation économique et sociale d'une partie grandissante de ceux travaillent.

2) Parce qu'il est lisible, donc compréhensible et acceptable. Il permet à chacun de comprendre qui paye quoi et qui reçoit quoi, et pourquoi.

Le système actuel est illisible et incompréhensible – sauf par quelques rares experts. Ce déficit de lisibilité des droits et obligations compromet l'accès légitime aux droits tout en permettant des utilisations abusives. Il empêche de mesurer la performance individuelle et collective du système. Il nuit à la responsabilité collective et individuelle, et donc aux comportements raisonnables.

3) Parce qu'il permet de répondre à l'injonction sociétale contradictoire « d'égalité » et d'« individualisation ». Pour ce faire, il combine universalité (solidarité) et différenciation (mutualisation).

La confusion règne actuellement entre solidarité et mutualisation, entre ce que chacun paye au titre de sa contribution à l'effort collectif (redistribution) ou de financement de droits futurs. Cela alimente les ressentiments, mine la confiance, voire l'adhésion, au système et menace par voie de conséquence la cohésion sociale.

4) Parce qu'il permet d'inscrire les droits dans le temps.

Le système actuel est figé. Les droits ne sont pas linéaires. Ils peuvent revêtir une nature ou un montant différent au cours de la vie. Tel n'est pas le cas du système proposé qui permet à chacun de savoir exactement ce sur quoi compter et s'organiser en conséquence.

5) Parce qu'il permet d'objectiver les droits, invitant chacun à s'organiser au regard de ses droits plutôt que de courir après des situations individuelles ou certains effets d'aubaine.

Le système actuel est composé d'un maquis d'aides ou allocations, dont certaines sont soumises à des conditions accordées de façon plus ou moins subjectives par des commissions spécialisées, en fonction de critères extra-légaux définis par des politiques d'action sociale diverses.

6) Parce qu'il permet de sécuriser les droits en les accordant sans condition ou sous des conditions facilement vérifiables.

Le système actuel subordonne le bénéfice d'aides ou d'allocations à des conditions qu'il est impossible de vérifier, nourrissant exclusion ou fraude. Le système de ressource universelle proposé étant prévu au niveau national, ses bénéficiaires relèveront d'une institution et d'un fichier unique vis-à-vis desquels la fraude sera extrêmement difficile.

Pourquoi votre proposition est-elle originale et ambitieuse ?

Parce qu'elle propose la refondation du système de protection sociale envisagée de façon globale. Renouant avec les principes qui ont commandé la création de la Sécurité sociale en 1945, elle responsabilise les gestionnaires publics, les organismes de protection sociale, les acteurs du système et les citoyens tout en universalisant la garantie des risques universels. Elle sécurise également celle des risques qui ne relèvent pas de la solidarité nationale. Elle permet ainsi de couvrir beaucoup plus largement la population en tenant compte des spécificités de situations et des choix de chacun.

POURQUOI FAUT-IL PARLER DE LA PROTECTION SOCIALE ?

Pourquoi est-il si important de réfléchir à l'architecture du système de protection sociale ?

Parce qu'un système de protection sociale est la traduction d'un droit fondamental attaché à chaque personne et qui a valeur constitutionnelle. C'est un marqueur de la société.

L'inadéquation du système aux besoins sociaux rencontrés par ceux auxquels il est destiné menace l'effectivité du droit fondamental qui le fonde.

Si le sujet est-il si important, pourquoi les candidats à l'élection présidentielle ne parlent-ils pas davantage ?

Bonne question ! Peut-être est-il plus facile et électoralement plus « payant » d'asséner des promesses de replâtrage par segments et de saupoudrage par catégories ?

Ce quasi-silence sur le sujet est d'autant moins compréhensible que la question du « modèle social » arrive en tête (2^e place) des préoccupations des Français pour la présidentielle (sondage d'octobre 2021).

Pourquoi est-il nécessaire de traiter le sujet de la protection sociale de façon globale ?

Parce que les principes qui gouvernent le nouveau système s'appliquent à tous les pans de la protection sociale. L'approche par segments ou catégories ne pourrait que relever du rafistolage. Seule une approche globale permet de procéder à une refondation véritablement utile.

Pourquoi sommes-nous tous concernés ?

Parce qu'au-delà de la protection individuelle et collective, la protection sociale est un immense « circuit redistributif » qui participe à l'économie générale du pays : plus de 800 milliards d'euros de flux financiers en provenance d'acteurs économiques et redirigés vers les bénéficiaires ou les acteurs du système.