

Stratégie pour une protection sociale favorable au redressement de la France

Jacques Bichot

Économiste, professeur émérite à l'université Lyon 3, membre honoraire du CESE

Ce document a été écrit en mai 2016 à l'intention des hommes politiques qui ont la volonté de procéder à des réformes systémiques si de telles réformes sont nécessaires pour sortir le pays de l'ornière où il est embourbé depuis des années.

Objectif

Réformer la protection sociale d'une façon qui transforme ce boulet à traîner en un moteur pour l'économie et la cohésion sociale.

1. Passer de l'État providence aux assurances sociales

Constat

Les Français en ont ras-le-bol des prélèvements obligatoires sans contrepartie. Mais ils ont une appétence intacte pour les services de protection sociale. Or il va falloir maintenir – voire augmenter – les dépenses de l'État pour faire face aux problèmes planétaires et intérieurs : dangers militaires et terroristes, insécurité intérieure, efficacité insuffisante de la justice et de la police, mouvements migratoires à l'échelle planétaire, problèmes énergétiques, risques écologiques et biologiques, sans compter les cygnes noirs (ce qui est peu probable mais de grande importance, par exemple une 3^e guerre mondiale). Et en sus le déficit des finances publiques doit être résorbé !

Stratégie

L'État-providence absorbe le tiers du PIB. Il est financé fiscalement ou par des cotisations de plus en plus assimilées à des impôts. Pour que les Français sortent de leur ras-le bol des impôts, il faut remplacer l'État-providence par de vraies assurances sociales financées par de vraies cotisations ayant la nature d'achats de services et non de prélèvements obligatoires sans contrepartie. Sans pour autant renier le principe de fraternité (les pauvres paient moins que les riches pour obtenir le même service.) Comment y parvenir ? La suite est une réponse à cette question.

2. Clarifier les rôles du législateur et du gestionnaire

Constat

L'erreur stratégique commise depuis des décennies a été transformée en principe constitutionnel en 1995-1996 avec l'instauration de LFSS calquées sur les lois de finance. Dès lors a été instaurée une double confusion :

- celle de l'État et de la sécurité sociale ;
- celle du législateur et du gestionnaire.

Le Parlement doit poser les règles de base de la sécurité sociale, pas voter annuellement le détail de ses dépenses et recettes ! Le Gouvernement doit taper sur les doigts des gestionnaires de la sécurité sociale s'ils font des bêtises, pas se transformer lui-même en gestionnaire en rédigeant le PLFSS et quelques autres plans de gestion détaillés tels que l'ONDAM pour l'Assurance maladie.

Stratégie

Une réforme constitutionnelle remplacera les LFSS par l'énoncé clair et net de la répartition des rôles entre la sécurité sociale, le Gouvernement et le législateur. La sécurité sociale doit être une entité publique *sui generis* dont les règles principales sont définies par la loi, et dont la gestion est autonome, mais contrôlée et sanctionnée par une autorité *ad hoc*. Les règles applicables doivent impérativement inclure l'équilibre budgétaire et l'interdiction de tout transfert de ressources en provenance du Trésor public, que ce soit sous forme de subventions, d'ITAF ou de toute autre technique.

3. Faire absorber les cotisations patronales par les cotisations salariales

Constat

Il est politiquement correct de dire que les cotisations salariales sont payées par les salariés, et les cotisations patronales par les employeurs. Or cela est économiquement faux. En réalité, toutes les cotisations font partie de la rémunération du travail. Elles font donc évidemment partie du prix du travail pour l'employeur, mais elles constituent toutes une dépense du salarié pour s'assurer (et le cas échéant assurer d'autres membres de sa famille). Le caractère « patronal » d'une partie des cotisations ne fait que voiler la réalité économique. Les salariés ne comprennent pas que ce sont eux qui paient leur protection sociale, et ils sont donc majoritairement désireux de plus de sécu... aux frais, croient-ils des patrons, alors que c'est une partie de leur rémunération, dont ils auraient peut-être un meilleur usage.

Décision stratégique

Faire absorber les cotisations patronales par les cotisations salariales. Hormis l'assurance accidents et maladies du travail, souscrite par l'employeur pour être couvert en cas de « pépin » dont il porte la responsabilité, aucune cotisation ne devrait être patronale. Il doit devenir clair que chacun paye intégralement son assurance maladie, qu'il soit salarié ou à son compte ou professionnellement inactif. Pour l'assurance vieillesse, il doit devenir clair que le travailleur paye intégralement ce qu'il doit à ses aînés, qui l'ont jadis entretenu et formé. Lors de la signature des contrats de travail et lors des négociations salariales, il doit être clair que la rémunération qui en est l'objet est le salaire dit aujourd'hui super-brut (somme de ce qui est actuellement le salaire brut et les cotisations patronales). Une situation dans laquelle le prix du travail pour l'acheteur (salaire super-brut) est très différent du prix pour le vendeur (salaire brut, voire salaire net) est contraire au principe de base d'un marché : rien d'étonnant à ce que nos marchés du travail dysfonctionnent. La décision stratégique est la mise en place d'un vrai marché du travail, avec un prix identique pour l'employeur et pour le salarié.

Mise en œuvre : facile

Au lieu de 3 000 € de salaire brut donnant 1 200 € de cotisation patronale, 600 € de cotisation salariale, 2 400 € de salaire net et 4 200 € de coût pour l'employeur, il y aura une rémunération brute de 4 200 € dont 1 800 € serviront à payer la protection sociale du salarié et 2 400 € ses autres dépenses. Les 4 200 € seront versés sur le compte du salarié et les 1 800 € destinés aux organismes sociaux prélevés sur ce compte comme le font les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de services télématiques. Ainsi chacun se rendra compte de ce que coûte réellement la sécurité sociale. Une variante moins pédagogique mais plus facile à réaliser techniquement consisterait à conserver la technique du prélèvement à la source des cotisations devenues exclusivement salariales.

4. Mettre les règles juridiques en accord avec la réalité économique

Constat A

Les règles juridiques en vigueur dans le domaine social sont pour beaucoup d'entre elles en contradiction flagrante avec la façon dont les choses fonctionnent réellement. Cela vient principalement du contresens qu'ont fait les organisateurs des retraites par répartition.

Initialement, les législateurs établirent des régimes par capitalisation : les cotisations étaient des épargnes, utilisées normalement pour investir. Mais les États utilisèrent une partie de cette épargne pour financer leur propre déficit (placements en titres des trésors publics). Puis l'inflation fit perdre à ces actifs une grande partie de leur valeur réelle.

Pour ne pas déclarer les caisses de retraite en faillite, les législateurs décidèrent de passer « en répartition », c'est-à-dire d'utiliser les cotisations non plus pour investir, mais pour payer directement les pensions. En France, c'est une loi de 1942 qui opéra cette transformation ; celle-ci fut entérinée en 1945. Depuis lors, la loi dispose que l'attribution de droits à pension « contributifs » est effectuée en raison de cotisations qui sont immédiatement reversées aux retraités, et qui ne servent donc en rien à préparer les pensions promises aux cotisants. L'appellation « droits contributifs » est de ce fait parfaitement trompeuse.

Constat B

Les actes qui préparent les futures pensions, à savoir la mise au monde, l'entretien, l'éducation et la formation de la nouvelle génération, sont considérés comme relevant soit de la consommation, soit d'un investissement dépourvu de relation avec les retraites par répartition. Divers organismes, par exemple le COR (Conseil d'orientation des retraites), expliquent à juste titre que l'avenir des retraites dépend de la démographie, mais ils n'en tirent aucune conclusion : ils persistent à inclure les « droits familiaux à pension » parmi les « dispositifs de solidarité », les droits non contributifs.

Cela provoque un dysfonctionnement et une injustice : le volume des droits attribués est déconnecté de l'investissement qui lui donne un contenu réel, et les pères et mères de famille âgés sont spoliés de leur droit naturel sur une fraction de ce que produisent leurs enfants.

Constat C

Les retraités cotisent fort peu à l'assurance maladie, alors qu'ils en sont de loin les principaux bénéficiaires. Les institutions sociales en vigueur sous-estiment donc fortement l'importance de la redevance dont les actifs s'acquittent envers leurs aînés.

Constat D

Les 3 douzaines de régimes de retraite par répartition qui existent en France, les uns instaurés par la loi, les autres par des conventions collectives, forment un ensemble non viable et ingérable. La compensation démographique entre régimes « riches » en cotisants et régimes « pauvres » en cotisants n'inclut pas les régimes complémentaires ; ne suffisant pas, elle est complétée par d'énormes subventions publiques ou affectations d'impôts. La situation actuelle interdit pratiquement un pilotage et une gestion convenable des retraites par répartition. De plus, les frais de gestion sont doublés et certains assurés sociaux sont placés dans des situations d'une complication extrême.

Décision stratégique

Mettre la sécurité sociale en accord avec la réalité économique qui permet son fonctionnement, à savoir un échange entre générations successives : la génération A élève la génération B, investissant dans le « capital humain » qu'elle représente, puis vit du dividende tiré de cet investissement – une fraction des gains professionnels des membres de B.

En répartition, les pensions de vieillesse, ainsi que la couverture maladie des retraités et les prestations dépendance, seront financés par une cotisation vieillesse versée par les actifs – cotisation qui ne produira aucun droit à pension, puisqu’il s’agit d’une sorte de remboursement de ce que les aînés ont antérieurement apportés à ceux qui la versent aujourd’hui.

Les droits à pension, eux, seront attribués au prorata des investissements réalisés dans la jeunesse, lesquels empruntent deux canaux distincts : un apport parental en nature (mise au monde, entretien, éducation) et un apport pécuniaire : impôts et cotisations finançant la formation initiale, les prestations familiales, l’assurance maladie des enfants et des jeunes en formation).

Les impôts ayant cette affectation seront transformés en « contributions » génératrices de droits. Les divers régimes seront fusionnés en un régime unique fonctionnant par points. Chaque assuré social choisira sa caisse de rattachement unique parmi celles auxquelles il est actuellement affilié. L’unicité du régime s’accompagnera de la concurrence entre caisses, qui proposeront – comme le font aujourd’hui les « institutions » Arrco-Agirc – des services complémentaires à ceux de la sécurité sociale (la « prévoyance »).

Mise en œuvre

Il s’agit d’un énorme chantier, comportant notamment la fusion des trois douzaines de régimes de retraite par répartition et l’instauration d’un prélèvement destiné à remplacer divers impôts et cotisations qui financent actuellement l’investissement dans la jeunesse. D’un côté, des cotisations cesseront d’être indûment productrices de droits pour devenir clairement une redevance due en raison des apports antérieurement reçus. De l’autre, des prélèvements fiscaux et sociaux qui ne donnent aujourd’hui droit à rien (par exemple les cotisations famille et les dizaines de milliards affectés à l’enseignement) deviendront la source de droits sur la capacité de production qu’ils contribuent à produire.

L’opération la plus délicate sera la conversion en points du régime unique de tous les droits à pension acquis à la date choisie pour le « basculement » ; néanmoins une base de données existante (EIRR : Échange Inter Régimes de Retraites) comporte l’ensemble des données nécessaires pour chaque assuré social de plus de 55 ans : il conviendra de la renseigner pour les assurés sociaux plus jeunes, et cette grosse opération peut être réalisée en majeure partie après le basculement.

Échelonnement des opérations

Le basculement dans un système de retraites par répartition unique fonctionnant par points doit être réalisé dans les meilleurs délais. En revanche, il est possible et il serait probablement raisonnable de programmer pour une seconde étape le changement du mode d'attribution des droits à pension nécessaire au passage du système de Ponzi actuel à un système d'échange entre générations successives basé sur l'investissement dans la jeunesse et le principe du retour sur investissement.

5. Effets d'une telle réforme sur le dynamisme du pays

Les idées fausses relatives au fonctionnement de l'économie, surtout quand elles se sont institutionnalisées sous forme de règles juridiques et d'organismes économiques et sociaux, constituent un obstacle majeur au dynamisme d'un pays, et aussi à une vie sociale et politique démocratique, porteuse de liberté et de bien-être. Des actifs qui ne comprennent pas le sens de ce qui leur est demandé, que ce soit pour l'entretien de leurs « anciens » ou pour la préparation de la « relève », sont privés d'un bien précieux entre tous : le sens des réalités et des responsabilités. Sans lui il n'est ni marché du travail efficace, ni conception correcte du rôle de la famille dans la société, ni possibilité véritable d'orienter les choix politiques.

A contrario, imaginons ce que pourrait être l'effet sur la fécondité d'une reconnaissance très concrète de la famille comme principal investisseur du pays ! Un investisseur qui n'a nul besoin d'être subventionné, mais seulement d'être respecté dans son droit naturel à obtenir une partie équitable du produit de l'investissement auquel il participe. Ce serait la fin de cette vision humiliante et fondamentalement inexacte de la famille assistée, conception qui mine notre fonctionnement sociétal.

Imaginons aussi l'effet qu'aurait sur la gouvernance de la protection sociale une réforme donnant à chaque citoyen une claire perception de ce qu'il fournit comme contribution à ce système. La France aura davantage d'entreprises compétitives lorsque les salariés connaîtront concrètement, sur leur compte en banque, la réalité de leur rémunération et l'importance véritable de leur contribution à la protection sociale. Pour peu que l'on donne à des administrateurs élus par l'ensemble des citoyens la possibilité de gérer le système – dans le cadre de lois pérennes qui ne consisteraient pas à modifier année après

année la valeur des paramètres de commandes, comme le font les lois de financement de la sécurité sociale – une véritable démocrate sociale pourrait enfin se mettre en place :

- aux élus politiques le soin de fixer les règles systémiques, l'architecture du système ;
- et à des élus sociaux le soin de participer avec les gestionnaires stricto sensu à la manipulation des curseurs – dans le cadre, bien évidemment, d'une stricte obligation d'équilibre budgétaire.

Enfin, la suppression de la tuyauterie qui transforme en vases communicants les budgets des organismes de protection sociale, ceux de l'État, et dans une certaine mesure ceux des collectivités territoriales, est le moyen le plus efficace – et probablement le seul moyen – de sortir de l'accumulation de dettes publiques qui plombe notre économie.

Si la protection sociale est malade d'être sous la coupe de l'État, celui-ci ne l'est pas moins d'avoir annexé la sécurité sociale. Cette absorption a fortement contribué à provoquer la déliquescence actuelle des pouvoirs publics. Le mal que la confusion des idées et des institutions a provoqué, seule une formidable entreprise de clarification permettra de l'éradiquer.

*