

La nouvelle Revue Universelle
n°48. Printemps 2017

JACQUES BICHOT

Réformer la sécurité sociale : pourquoi et comment ?

📄 Économiste, disciple d'Alfred Sauvy, spécialiste de la protection sociale, Jacques Bichot est professeur émérite à Lyon III, et membre fondateur du cercle de réflexion *Amitié politique*. Il collabore à diverses revues, dont *Futuribles*, ainsi qu'au magazine en ligne *Causeur*. Sa réflexion portant notamment sur l'avenir des retraites, il vient de publier *La retraite en liberté* (Edit. Le Cherche Midi) où il milite pour l'instauration d'un système de retraite « financièrement équilibré, à la fois équitable et affranchi de ses complexités inutiles. »

Le diagnostic que porte Jacques Bichot sur notre « Sécu » pourrait difficilement être plus sévère, puisque dans l'ensemble des défauts qu'il lui voit, il y a surtout celui d'aller à l'encontre des motivations les plus légitimes qui ont été à l'origine de sa création. Le constat premier est que les comptes de la sécurité sociale sont à ce point mélangés à ceux de l'État – et les comptes des différentes branches à ce point mélangés entre eux – qu'on ne sait plus, en cas de mauvaise gestion, où celle-ci se situe : c'est l'irresponsabilisation institutionnalisée. Une irresponsabilité atteignant les bénéficiaires eux-mêmes, qui assimilent les prestations de toutes natures à des « largesses du prince », et non à la contrepartie d'un effort consenti par eux-mêmes pendant leurs périodes d'activité. À partir de là, et les politiciens s'en mêlant, c'est l'ensemble du système qui est totalement verrouillé.

À ce diagnostic sans concession, Jacques Bichot a le mérite d'adjoindre une thérapie de choc, que lui-même qualifie de refondation. Elle passe par la réunification d'un système aujourd'hui complètement éclaté, un éclatement qui ne répond à aucune réalité organique, mais est l'héritage d'une situation totalement anarchique. On pourra se demander si la centralisation en un système unique est vraiment la seule réponse possible à la confusion actuelle. C'est, en tout cas, ce que pense Jacques Bichot, et ses propositions radicales et méticuleusement articulées méritent d'être connues.



Réformer la sécurité sociale : pourquoi et comment ?

JACQUES BICHOT

39

Notre sécurité sociale pose quantité de problèmes : ses comptes ne veulent pas dire grand-chose ; sa gestion est inutilement coûteuse ; sa coordination avec les assurances complémentaires est défectueuse ; en matière de retraites par répartition celles-ci n'en relèvent pas au niveau national mais seulement international ; et la sécu bafoue parfois le principe d'égalité, ainsi que les principes de base de la préparation de l'avenir, avenir qui est *ipso facto* bien compromis. Encore cette liste n'est-elle pas exhaustive, loin s'en faut ! Bref, une réforme s'impose – une réforme d'envergure, quasiment une refondation : c'est le constat que nous allons faire.

Mais la bonne nouvelle suit la mauvaise : « là où il y a une volonté, il y a un chemin », que cette célèbre formule vienne d'Antoine de Saint-Exupéry, de Winston Churchill ou de Lénine, à défaut de s'appliquer toujours et partout, elle est valable en ce qui concerne notre sécu. Ce chemin va être esquissé dans la seconde partie de ce texte. Reste à trouver la volonté : puisse-t-elle germer et prospérer au cœur de chaque Français, pour que la « fille aînée de l'Église » devienne de surcroît la « fille aînée » de la Nouvelle Sécurité Sociale.

NOIR : LE CONSTAT

Les comptes de la sécurité sociale sont dressés chaque année par le ministère des affaires sociales, et approuvés par une commission *ad hoc*. Formellement, il s'agit d'un travail sérieux, mais ce bel édifice est construit sur des sables mouvants. Plus précisément, les comptes de l'État et ceux de la sécurité sociale sont institutionnellement mélangés à un point tel, reliés par tant de vases communicants, que seul l'ensemble a un sens. Il en va de même des différentes branches de la sécu (maladie, retraites, famille) : faute d'avoir correctement organisé leurs relations, les pouvoirs publics peuvent arbitrairement transférer le déficit de l'une à l'autre. Dans ces conditions, aucun gestionnaire ne peut être rendu responsable de ce qui ne va pas.

Cette déresponsabilisation des gestionnaires a été gravée dans le marbre en 1996 par l'instauration dans notre Constitution de lois de financement de la sécurité sociale calquées sur les lois de finances. Désormais tout est décidé par le législateur : non seulement le directeur de la sécurité sociale et les directeurs de caisse ne sont plus aux manettes, et donc ne peuvent plus être sanctionnés en cas de mauvaise gestion, mais le Gouvernement lui-même s'est mis à l'abri des remontrances parlementaires, puisque toutes les âneries qu'il invente sont votées par l'Assemblée et le Sénat, ou approuvées sous la contrainte du fameux article 49-3.

Ayant ainsi construit un État-providence sur les ruines des assurances sociales, les politiciens ont fait de celui-ci le principal instrument de leur démagogie. Les cotisations sociales ont été, pour une part importante, remplacées par des impôts, de façon que les

Réformer la sécurité sociale : pourquoi et comment ?

JACQUES BICHOT

Notre sécurité sociale pose quantité de problèmes : ses comptes ne veulent pas dire grand-chose ; sa gestion est inutilement coûteuse ; sa coordination avec les assurances complémentaires est défectueuse ; en matière de retraites par répartition celles-ci n'en relèvent pas au niveau national mais seulement international ; et la sécu bafoue parfois le principe d'égalité, ainsi que les principes de base de la préparation de l'avenir, avenir qui est *ipso facto* bien compromis. Encore cette liste n'est-elle pas exhaustive, loin s'en faut ! Bref, une réforme s'impose – une réforme d'envergure, quasiment une refondation : c'est le constat que nous allons faire.

Français aient l'impression que ce qui leur est versé par la sécurité sociale provient des largesses du prince et non de leurs contributions. Pensons ici à la merveilleuse formule de François Hollande : « *Ça ne vous coûtera rien, c'est l'État qui paiera.* » Et si ce n'est l'État, ce sera l'entreprise. Ainsi poussé à croire au Père Noël, le citoyen n'a plus aucune raison de se référer au principe de l'assurance : payer pour avoir droit à une protection (prise en charge en cas de maladie ou autre problème) et pour préparer ses vieux jours.

Cette sortie de la réalité est particulièrement sensible en matière de retraites par répartition. Économiquement, leur fonctionnement est simple : les actifs investissent dans la nouvelle génération dont les membres, quand ils deviendront actifs, renverront l'ascenseur sous forme de pensions. C'est un échange entre générations successives. Mais cette réalité a été dissimulé par une législation ubuesque selon laquelle ce sont les cotisations versées aux aînés (les cotisations vieillesse) qui justifient que leurs versataires, des décennies plus tard, reçoivent des pensions. La cause réelle des pensions futures – avoir mis au monde des enfants, les avoir éduqués et entretenus durant des années – a été escamotée par le droit positif au profit d'une causalité juridique sans rapport avec la réalité économique.

Pour vivre de ses rentes dix, vingt ou trente ans, il n'y a pas d'autre solution que de commencer par investir : la répartition ne diffère de la capitalisation que par la nature de l'investissement, qui concerne alors le « capital humain » – pardon pour ce jargon économique... – au lieu du capital « classique », physique, technologique et organisationnel. Nos législateurs se sont fourvoyés en attribuant les droits à pension au prorata des cotisations vieillesse au lieu de les proportionner aux contributions (en nature et en argent) à l'investissement dans la jeunesse. Quand on confond le remboursement d'une dette (les cotisations vieillesse) avec un apport en capital, on court évidemment au-devant de graves problèmes. Nous y sommes, mais nos parlementaires et gouvernants n'ont pas encore compris pourquoi.

D'où vient cet aveuglement ? De la dénaturation du terme « solidarité », et du remplacement du principe de fraternité par ce vocable transformé en sésame-ouvre-toi pour toutes les portes

donnant sur des impasses économiques. Se tenir les coudes pour constituer un ensemble solide, très bien, même si cela est encore mieux exprimé en disant que nous sommes tous les enfants d'une même patrie, c'est-à-dire des frères. Mais la prostitution du vocable solidarité a coupé le lien avec la réciprocité, caractère essentiel de la solidarité fraternelle. Elle a servi à vider la protection sociale de sa dimension assurantielle, pour mettre l'accent principal sur la redistribution.

Celle-ci est aux antipodes de l'aide qu'un frère accorde à son frère, à charge de revanche ; basée sur l'excitation des pulsions revanchardes que le pauvre, ou le moins riche, peut éprouver à l'égard de ceux dont la situation est meilleure, elle plonge ses racines dans la lutte des classes. Si une certaine fraternité est en rapport avec cela, c'est celle de Caïn jaloux de son frère Abel.

De même l'unité nationale a-t-elle été mise à mal par la constitution de régimes spécifiques, comme si nous n'étions pas tous fils et filles de la France, mais soit de l'administration française, soit de la SNCF, soit de la paysannerie, soit de l'artisanat, soit du salariat, soit du barreau, et ainsi de suite. Il existe de ce fait trois douzaines de régimes de retraite, chacun réservé à une catégorie professionnelle particulière, comme si l'échange entre générations successives – qui est à la base de l'assurance vieillesse, de l'assurance dépendance, et d'une forte part de l'assurance maladie (les actifs ne paient pas seulement les pensions des retraités, mais aussi leurs soins) –, pouvait être durablement organisé à l'intérieur d'une catégorie socio-professionnelle particulière, dont rien ne garantit que les changements économiques et techniques ne provoqueront pas la dispartion ou l'attrition.

L'État s'épuise à maintenir tant bien que mal ces particularismes contre nature, qui l'obligent à multiplier compensations démographiques et subventions. Mais peut-être certains de ses serviteurs y trouvent-ils leur compte : quand il faut dix fois plus d'articles dans les lois que ce qui serait normalement nécessaire, et dix fois plus de décrets et arrêtés, il faut aussi davantage de postes dans la haute fonction publique. Contraires à l'intérêt général, la complication et l'absurdité profitent souvent à certains intérêts particuliers.

Terminons cette revue (très incomplète) des maux dont souffre notre sécurité sociale par l'absurdité des cotisations patronales, subsistance désuète de l'époque où quelques patrons voulurent procurer un peu de sécurité aux prolétaires qui œuvraient dans leurs usines. En effet, l'existence de cotisations patronales est aujourd'hui une complication néfaste, qui donne l'impression économiquement fallacieuse que les cotisations patronales ne seraient pas à la charge des salariés, et que les cotisations salariales ne seraient pas à la charge des employeurs. La réalité économique est que la rémunération du travailleur est le salaire dit « super-brut », somme du salaire brut et des cotisations dites patronales ; les deux sortes de cotisations sont donc prélevées sur la rémunération du salarié et, faisant partie de la rémunération du travail, viennent de la valeur ajoutée produite par l'entreprise. La superstition selon laquelle les cotisations patronales renchérraient le coût du travail est à l'origine d'un grand nombre de mesures ridicules ayant pour effet d'augmenter soit la pression fiscale, soit le déficit public ; elle doit impérativement être remplacée par une conception saine selon laquelle le salarié, comme le travailleur indépendant, paie la totalité de ses assurances sociales.

Le poisson pourrit par la tête. La décomposition avancée de notre sécu se remarque fort bien en lisant l'actuel premier article (numéroté L111-1) du Code de la Sécurité sociale (CSS), dont voici le texte intégral :

La sécurité sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale.

Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires.

Elle assure la prise en charge des frais de santé, le service des prestations d'assurance sociale, notamment des allocations vieillesse, le service des prestations d'accident du travail et de maladies professionnelles ainsi que

le service des prestations familiales dans le cadre du présent code, sous réserve des stipulations des conventions internationales et des dispositions des règlements européens.

Ces quelques alinéas, qui devraient poser les principes de base de notre sécurité sociale, ne parlent que des prestations dues aux assurés sociaux ; ils ne disent pas un mot des contributions, sans lesquelles il n'existerait pourtant aucune prestation. Sous prétexte de solidarité nationale, les droits ont occupé toute la place, évinçant toute référence aux devoirs. Il n'y a plus d'assurances sociales, elles ont été remplacées par un monument d'irénisme démagogique. Une réforme structurelle s'impose.

VERT: LA RÉFORME STRUCTURELLE

Pour sortir de la situation abracadabrante de notre sécurité sociale, pour passer à un système respectueux des règles élémentaires de l'économie et de la gestion, il ne suffit pas de procéder aux ajustements que nos gouvernants, suivis par la majorité des commentateurs, appellent pompeusement des réformes. Quand, par exemple, une loi augmente l'âge légal de la retraite ou la durée d'assurance requise pour liquider sans plus attendre sa pension à taux plein, ou fixe l'ONDAM (*Objectif national des dépenses d'assurance maladie*), il s'agit de mesures de gestion courante, qui relèvent logiquement de gestionnaires, et non du Parlement.

La première décision que devrait prendre le nouveau président de la République en matière de sécurité sociale serait donc d'engager son gouvernement à soumettre au Parlement un projet de loi systémique, ou structurel, comme on voudra l'appeler, destiné à préciser les principes mêmes du fonctionnement de notre sécurité sociale. Ceux-ci devraient figurer en tête du CSS, en remplacement de la naïve déclaration de bonnes intentions reproduite ci-dessus, qui énumère les services que la sécurité sociale doit rendre à la population comme si elle disposait pour cela de moyens illimités.

Le nouveau premier article pourrait débiter par une courte définition du statut et des buts de la sécurité sociale, par exemple :

La sécurité sociale est une institution publique autonome chargée de gérer pour les citoyens français, qui en sont adhérents d'office, et pour les autres personnes admises à en devenir adhérentes, un service d'assurances sociales aussi complet que possible.

Elle organise des échanges permettant principalement de se protéger, grâce à des assurances, contre les conséquences fâcheuses des accidents de la vie, et de reporter du revenu de la période d'activité vers les troisième et quatrième âges grâce au système d'échange entre générations successives dit « retraites par répartition ».

Ce premier article pourrait se poursuivre par l'affirmation de l'unicité du régime français de sécurité sociale, unicité qui mettrait évidemment fin à la multiplicité de régimes actuels :

Le régime français de sécurité sociale est unique. Dans les domaines où il existait une pluralité de régimes, chacun d'eux est remplacé par le régime unique. Ce remplacement entraîne, autant que de besoin, des fusions, y compris avec des régimes actuellement extérieurs à la sécurité sociale. En particulier, le régime unique de retraites par répartition qui est mis en service résulte de la fusion de tous les régimes de retraite par répartition antérieurs, qu'ils soient « de base » ou « complémentaires ».

Il convient de préciser ensuite ce en quoi consiste le nouveau régime de retraites par répartition, fondé sur des bases économiquement saines, et non plus sur une confusion entre remboursement de ce qui est dû aux aînés et contributions destinées à préparer les retraites futures en investissant dans la jeunesse :

Dans ce régime unique, les droits à pension, mesurés par un nombre de points, sont attribués au prorata des investissements réalisés dans la jeunesse. Les pensions sont payées au moyen de cotisations assises exclusivement sur les revenus du travail.

Le caractère contributif de la sécurité sociale, très particulier puisqu'il se combine avec le principe de fraternité (autrement dit, de solidarité dans le bon sens du terme, excluant une assistance

attribuée sans discernement), doit également être affirmé dès ce premier article, par exemple de la façon suivante :

Sauf exception en faveur de personnes dépourvues de toute capacité contributive, le droit aux prestations de sécurité sociale est lié à des apports en argent ou en nature. Les premiers sont appelés « cotisations sociales ». Les seconds consistent principalement dans le fait de mettre au monde et d'élever des enfants, dont le travail permettra ultérieurement de verser des pensions et de procurer des services d'assurance maladie aux retraités. Deux sortes de cotisations sont à distinguer : les unes, créatrices de droits, servent à acheter des services d'assurance ou des droits à pension ; les autres constituent une redevance pour les services dont l'assuré social a bénéficié gratuitement durant sa jeunesse ; elles ne créent pas de droits à pension.

Doit également figurer en tête du Code de la Sécurité sociale le passage à un système de cotisations purement salariales. L'alinéa suivant répond à cet objectif :

Les cotisations sociales liées aux revenus professionnels sont, pour les salariés, exclusivement salariales, sauf dans le cas de l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles, où elles sont exclusivement patronales. Les cotisations vieillesse, destinées au financement des retraites par répartition et de l'assurance maladie des retraités, portent exclusivement sur les revenus professionnels. Les autres, notamment celles qui permettent d'obtenir des droits à pension et à l'assurance maladie, portent sur l'ensemble des revenus de la personne ou du ménage.

Il faut ensuite en venir à la mise en œuvre du principe de fraternité, ce qui pourrait être fait sous la forme suivante, qui précise également les différences d'assiette à respecter, en bonne logique économique, entre les différentes sortes de cotisations :

Ces cotisations sociales sont organisées de façon conforme à l'idéal de fraternité qui figure dans la devise de la République française. Cet idéal se traduit principalement, pour les cotisations d'assurance, par des prélèvements proportionnels aux revenus, au moins dans certaines limites, ouvrant droit en ce qui concerne les soins à des prestations identiques pour tous les assurés sociaux ; et pour les cotisations vieillesse, par des prélèvements proportionnels, sans plafond, sur les seuls revenus du travail. La troisième

catégorie, destinée à l'investissement dans la jeunesse, porte sur la totalité des revenus et procure des droits à pension.

L'autonomie de gestion de la sécurité sociale, dans le cadre défini par la loi, doit être d'emblée solennellement affirmée. Il faut en effet en finir avec le mélange actuel des rôles entre Parlement, Gouvernement et Direction de la sécurité sociale (et de ses différentes branches). Il convient aussi d'affirmer l'impératif d'équilibre budgétaire que l'État impose aux gestionnaires et sur le respect duquel ils seront notés pour une part importante. Il faut aussi rappeler le rôle de « stabilisateur automatique » qui incombe à la sécurité sociale, rôle qui exige de disposer de réserves suffisantes :

La sécurité sociale dispose d'une complète autonomie de gestion dans le cadre des lois de la République. Elle doit respecter la règle d'équilibre budgétaire, et doit en particulier constituer des réserves lorsque la conjoncture économique est favorable, afin de pouvoir maintenir ou baisser le moins possible les prestations en période de récession ou de stagnation. Sa direction décide seule des modifications qu'il est utile d'apporter aux variables de commande. La gestion des équipes de direction est examinée par une commission parlementaire permanente constituée d'élus qualifiés, utilisant des services d'audit appropriés, notamment ceux de la Cour des comptes. Cette commission sanctionne, positivement ou négativement, la qualité de la gestion de la sécurité sociale dans son ensemble, et celles des différentes branches.

Enfin, un petit alinéa doit rassurer les assurés sociaux – essentiellement membres des professions libérales – dont les régimes de retraite ont sagement accumulé d'importantes réserves : il serait injuste de les leur confisquer, et cela constituerait un bien mauvais exemple d'usage abusif du pouvoir de l'État. Nous proposons donc le dernier alinéa suivant :

Les organismes de retraite par répartition qui disposent de réserves importantes, résultat d'un fonctionnement hybride partie en capitalisation, partie en répartition, pourront donner naissance lors de leur fusion dans le régime unique à des organismes de retraite par capitalisation dotés des réserves existantes, exception faite d'une somme égale à une année de dépenses, affectée au fonds de réserve ci-dessus défini.

CONCLUSION :
UNE REFONDATION DÉLICATE, MAIS PARFAITEMENT POSSIBLE

Il est certain qu'un changement aussi important ne se réalisera pas facilement. Mais les résistances aux réformes ne sont nullement proportionnelles à leur portée. En matière de sécurité sociale, les grandes manifestations qui ont parfois fait reculer les pouvoirs publics concernaient des changements paramétriques que le Gouvernement voulait faire voter par le Parlement sans autre argument que de rendre les régimes moins généreux pour les rapprocher de l'équilibre budgétaire. Les assurés sociaux voyaient ce qu'ils allaient y perdre, mais nullement ce qu'ils allaient y gagner, puisqu'il s'agissait simplement de réduire les déficits dans des organisations aux comptes parfaitement opaques.

En revanche, les réformes structurelles ici préconisées présentent un intérêt bien visible pour les ménages et pour les entreprises. Côté assurés sociaux, c'est la simplicité, la liberté de choix, et la facilité d'usage. Par exemple, savoir exactement où l'on en est pour la préparation de sa retraite – le nombre des points acquis, communiqué chaque année par la caisse. Par exemple la possibilité de liquider une partie de ses points pour toucher une pension sans cesser de travailler, et cela sans avoir à justifier sa décision. Par exemple la possibilité pour chaque assuré social de choisir l'institution chargée de la gestion de ses droits sociaux, le régime unique de sécurité sociale pouvant être commercialisé par différents organismes, offrant toutes sortes de services supplémentaires dans les domaines de l'assurance et de la retraite. La concurrence entre ces organismes permettra à chacun de choisir celui qui lui offre le meilleur accueil pour les services de la sécurité sociale universelle, et les compléments les plus appropriés à son cas personnel ou familial.

Bref, il ne manquera pas d'arguments à faire valoir pour bien « vendre » une maxi-réforme réellement bien conçue.

