

Pour un « New Deal » de la Sécurité sociale

Jacques Bichot, économiste, professeur émérite à l'université Lyon3

mai 2017

À la Libération, le caractère politique des décisions à prendre pour bâtir la sécurité sociale allait de soi. Il fallait mettre en place une nouvelle structure, rassemblant les Assurances sociales de 1930 et les Caisses d'allocations familiales : cela était clairement de la responsabilité du législateur. De plus, le redressement du pays passait par la démographie, et les allocations familiales furent le fer de lance de l'action publique dans ce domaine névralgique ; en 1947 le taux des cotisations famille atteignit 13 %, à comparer aux 4,8 % des cotisations vieillesse ! Hommes politiques et opinion publique étaient d'accord : en matière de sécurité sociale, l'État devait être aux manettes.

Mettre en place de nouvelles structures est clairement la responsabilité du législateur. Mais les pouvoirs publics, dans la foulée, se chargèrent du pilotage et même de la gestion du nouveau dispositif, laissant peu d'autonomie aux organes de direction des caisses. Or l'habitude de diriger en édictant des lois et des règlements se prend plus facilement qu'elle ne disparaît. 70 ans plus tard, les pouvoirs publics ont conservé, pour la gouvernance d'une sécurité sociale arrivée à maturité, les manières de faire qui étaient légitimement les leurs à l'époque où il s'agissait de faire renaître le phénix de ses cendres, mais qui ne correspondent plus aux besoins actuels.

S'occupant des moindres détails au moyen des lois de financement de la sécurité sociale et de lois santé, retraites et famille, l'État ne laisse quasiment aucune initiative aux gestionnaires. Il bafoue le principe de subsidiarité mis à l'honneur – en théorie du moins – par la construction européenne. Tout ce qui concerne « la sécu » est devenu politique si bien que, submergé par le flux tumultueux des décisions lilliputiennes qu'il lui faut prendre, le législateur n'a pas le temps ni les dispositions d'esprit requises pour s'occuper de réformes structurelles. L'État providence s'est développé – et continue à croître – au petit bonheur la chance, sans stratégie ni principes directeurs réalistes.

Il est grand temps que Gulliver brise les liens qui le paralysent et, laissant les équipes de direction de la sécurité sociale faire leur travail, se consacre à ce qui est sa véritable mission : doter le système français de sécurité sociale d'un cadre législatif adéquat.

L'échange non marchand doit être reconnu, et la sécurité sociale en devenir le fer de lance

Notre pays souffre de la confusion qui s'est instaurée entre l'échange, et cette forme particulière de l'échange qu'est le marché. Le fait que la sécurité sociale ne relève pas du marché a conduit des esprits faux à en déduire qu'elle ne relève pas de l'échange, mais du

prélèvement obligatoire et du droit à être pris en charge par l'État providence dans une multitude de circonstances de la vie. Cela conduit à l'exaspération des agents économiques dont les revenus sont confisqués à hauteur de moitié, en moyenne, pour financer des services dont un Président de la République a dit – bel exemple de sophisme – qu'ils « ne coûtent rien, puisque c'est l'État qui paye ».

Or acheter des services de protection sociale est autrement moins mauvais pour la bonne marche de l'économie que d'être taxé d'un côté et protégé gratuitement de l'autre. Le niveau de prélèvement fiscal et parafiscal a dépassé ce qui est compatible avec le dynamisme économique. Il est nécessaire de réintroduire dans la sphère de l'échange des services qui en ont été bêtement exclus. Les services protecteurs fournis par l'armée, la police et la justice ne s'y prêtent guère, mais les services de protection sociale, en revanche, pourraient parfaitement être organisés selon une modalité d'échange non marchand. Des sommes représentant environ le tiers du PIB passeraient ainsi du secteur étatique au secteur de l'échange non marchand – sous-secteur de l'échange.

Un amoncellement de dispositions légales abracadabrantes empêche actuellement de réaliser que, fondamentalement, les cotisations sociales sont des primes d'assurance grâce auxquelles l'assuré social achète une « couverture sociale » de manière fraternelle, c'est-à-dire en payant plus que le prix s'il en a les moyens, de façon à ce que les citoyens moins opulents puissent acheter à prix d'ami. La notion d'échange est le bébé qui a été jeté avec l'eau du bain. Alors que la sécurité sociale pourrait constituer un ensemble cohérent d'assurances sociales fonctionnant selon la formule « *do ut des* » complétée par « *habitare fratres in unum* », on en a fait un système qui confisque d'un côté pour redistribuer d'un autre.

Cela est grave, car le consentement à l'impôt devient problématique lorsque celui-ci absorbe plus de la moitié de ce que l'on produit. Un échange mâtiné d'altruisme serait autrement moins décourageant. La réduction de l'échange au marché *stricto sensu* est une catastrophe non seulement nationale, mais mondiale. Entre le marché le plus froid, sur lequel le vendeur se moque de savoir si la personne repartie avec seulement un quignon de pain parce qu'elle n'avait qu'une piécette ne va pas dépérir, et la rupture de tout lien entre ce que l'on apporte et ce que l'on reçoit, il existe un juste milieu, celui de l'échange fraternel, caractérisé par la formule « à chacun selon ses besoins, de chacun selon ses moyens ».

L'échange non marchand est essentiel pour souder entre eux les membres d'une société. Le mot « solidarité », hélas souvent dévoyé, doit être ici utilisé dans son sens étymologique : ce qui rend solide, ce qui agrège en une nation des millions d'êtres humains. En fiscalisant la sécurité sociale, en la transformant en État providence, on s'attaque aux bases mêmes de ce qui fait l'unité d'un peuple composé de personnes très diverses.

Ce qui empêche la sécurité sociale de devenir le fer de lance de l'échange non marchand

Pour proposer des solutions intelligentes, il faut partir d'un constat lucide. Celui-ci concerne en premier lieu le financement de la sécurité sociale, devenu au fil des ans un capharnaüm de prélèvements fiscaux ou quasi fiscaux et de transferts arbitraires. Année après année, les différentes branches et organismes fournissent des comptes qui n'apportent aucune information fiable sur leur gestion, puisque le résultat dépend essentiellement des affectations de ressources fiscales (subventions en provenance du Trésor public ou ITAF – impôts et taxes affectés), et de versements arbitraires réalisés d'une branche à l'autre.

Ceux qui tiennent la plume de parlementaires noyés par la complexité inutile des dispositifs qui leur sont soumis peuvent à leur gré faire apparaître les déficits dans les comptes de telle branche ou organisme – à commencer par l'État – en utilisant la technique des vases communicants. La distinction entre la dette de la sécurité sociale, gérée par la CADES, et la dette de l'État, n'a de ce fait quasiment aucune signification économique. Il n'y a plus ni assurances sociales, ni sécurité sociale, mais seulement un État providence.

Cette absorption de la sécurité sociale par l'État provient principalement de la transformation des primes d'assurance – les cotisations sociales – en prélèvements obligatoires sans véritable contrepartie. D'un côté on prend l'argent de la manière qui paraît être la plus commode à l'instant t , quitte à en changer à l'instant $t+1$; de l'autre on attribue des prestations en tant que « droits sociaux » quasiment indépendants des cotisations versées.

Il semblerait à première vue qu'il existe une exception en matière de retraites, puisque chaque pension est *grosso modo* proportionnelle aux cotisations vieillesse versées par son titulaire, mais cela n'est qu'un faux-semblant : en effet, comme Alfred Sauvy l'a expliqué (sans être entendu) dans les années 1970, en répartition les cotisations vieillesse, immédiatement reversées aux retraités, ne préparent en aucune manière la retraite de ceux qui les paient ; elles apurent simplement la dette que les travailleurs ont contractée envers ceux qui ont consacré du temps et de l'argent à les élever et à les préparer à exercer des activités professionnelles.

Comme si cela ne suffisait pas, la distinction archaïque entre cotisations patronales et salariales vient accroître la confusion conceptuelle. La réalité économique est que tout est payé par l'entreprise au salarié au titre de la rémunération du travail et que tout est prélevé sur le salarié, cotisation patronale aussi bien que salariale, au profit de la sécurité sociale. Mais le législateur ne s'est jamais préoccupé de faire la vérité en basculant les cotisations patronales sur les cotisations salariales et en faisant de l'actuel salaire « super-brut » le nouveau salaire brut, objet du contrat de travail.

Ce qui permettra à la sécurité sociale de devenir le fer de lance de l'échange non marchand

Sur la base de ce constat, la solution logique consiste premièrement à faire des cotisations sociales, devenues exclusivement salariales, la source unique de revenus pour la sécurité sociale. Plus de cotisations patronales, qui empêchent les citoyens de réaliser le véritable prix de leur protection sociale, mais des achats de services d'assurance et de report¹ effectués sur un mode « fraternel », c'est-à-dire à un prix plus élevé pour les riches que pour les pauvres. Plus de « subventions d'équilibre » en provenance du Trésor public : les gestionnaires de la sécurité sociale devront équilibrer leurs budgets en ne dépensant pas plus qu'ils ne reçoivent des cotisants.

Deuxièmement, les cotisations vieillesse, qui constituent économiquement un retour sur investissement destiné à être utilisé pour leur consommation courante par les anciens investisseurs devenus retraités, ne doivent plus servir de base à l'attribution de droits à pension. Ce sont les investissements qui, préparant les revenus futurs, doivent être pris en compte pour attribuer des droits portant sur ces revenus. Une réforme importante devra donc faire financer les dépenses d'investissement dans la jeunesse, notamment celles de formation, par des cotisations sociales ouvrant des droits à pension. Cela donnera, cerise sur le gâteau, une belle occasion de faire sortir notre bonne vieille Éducation nationale de son assoupissement bureaucratique.

Troisièmement, les 36 ou 40 régimes, complémentaires aussi bien que « de base », qui forment le système français de retraites par répartition, doivent être fusionnés pour donner naissance à un régime unique beaucoup plus facile à piloter, et moins onéreux à gérer².

Quatrièmement, le législateur, après avoir réalisé ces réformes structurelles, laissera les gestionnaires prendre leurs responsabilités, mais un conseil de surveillance composé pour partie de parlementaires surveillera attentivement cette gestion et félicitera ou sanctionnera les responsables de la sécurité sociale en fonction de leurs performances.

Actuellement sollicité pour voter un ONDAM (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) qui ôte quasiment toute responsabilité aux gestionnaires des systèmes de santé, ou pour approuver un réglage des paramètres de commande des régimes de retraite pompeusement appelé réforme, le Parlement doit donc procéder aux réformes structurelles dont notre « sécu » a le plus grand besoin et cesser ensuite de décider à la place des gestionnaires.

Comme dit le proverbe, « chacun son métier, les vaches seront bien gardées ».

¹ Le report de revenu d'une période à l'autre de l'existence est à la fois réalisé par la finance classique (épargner durant sa vie active pour puiser dans cette épargne durant sa retraite) et par la finance sociale, non marchande, qui investit dans le capital humain.

² L'opération est réalisable en un quinquennat : voir à ce sujet notre ouvrage *La retraite en liberté*, au Cherche midi, 2017.

