

Jeunes, vieux et concurrence à la protection sociale : France Stratégie, le rapport à côté de la plaque (et pourquoi ce type de diagnostics se retourne contre les Français)



Le système de protection sociale français doit-il s'occuper de la redistribution des richesses ? C'est ce que sous-entend une étude de France Stratégie ce mardi, appelant à un "rééquilibrage" de ces dépenses en faveur des plus jeunes, de plus en plus paupérisés. Mais l'opposition entre jeunes et seniors dans le cadre de la protection sociale n'est pas forcément judicieuse.

Avec Jacques Bichot

Avec Philippe Crevel

Avec Nicolas Goetzmann

Atlantico : Si les dépenses de protection sociale ont explosé entre 1959 et 2013 (passant de 14,5% à 31,9% du PIB), c'est en grande partie dû aux dépenses destinées aux plus âgées, et non aux plus jeunes, ce qui nécessiterait selon l'étude un "rééquilibrage" des transferts sociaux. Mais est-ce vraiment le rôle de la branche maladie de la Sécurité sociale de s'occuper de redistribution des richesses ?

Jacques Bichot : La principale faiblesse de cette étude est de raisonner trop exclusivement en termes de transferts sociaux, de redistribution. La protection sociale comporte une part importante de redistribution, mais elle relève plus encore de l'assurance et du report de revenu d'une période à l'autre de l'existence (ce qui est une fonction financière, en quelque sorte). Cela est typique pour l'assurance maladie : on a trop cessé de la considérer comme une assurance. Certes, il ne s'agit pas d'une assurance classique, mais d'une assurance "sociale", à laquelle chacun cotise en fonction de ses moyens, mais obtient la même couverture, la même prise en charge des soins qui lui sont nécessaires – voire une prise en charge supérieure en cas de pauvreté. Et la fonction d'assurance va loin : en payant une partie des dépenses de santé des pauvres, la personne qui est riche aujourd'hui est assurée que si demain elle subit un revers de fortune elle continuera à être bien soignée même si elle n'a plus les moyens de payer des primes d'assurance conséquentes.

Quant au report de revenu d'une période à l'autre de l'existence, il n'est pas même évoqué, bien qu'à la dernière ligne de son étude France Stratégie emploie l'expression "*investissement dans la petite enfance*". Pourtant, cette fonction de report est d'une grande importance. Jadis, chacun élevait ses propres enfants avec ce qu'il produisait lui-même, il les éduquait, leur apprenait son métier, et comptait sur eux pour s'occuper de lui dans sa vieillesse. C'est la raison pour laquelle, en Chine, le *Livre de la piété filiale* est une pièce centrale de la sagesse confucéenne, et pour laquelle, dans la Bible, le 5e commandement est "*Honore ton père et ta mère*", ce qui signifie en particulier prendre soin d'eux quand ils seront âgés. Cet échange entre générations successives était organisé dans le

cadre de la famille ; maintenant il l'est au niveau de chaque pays, du moins dans les pays développés. Ignorer cela en considérant que tout est distribution, c'est occulter une fonction très importante des institutions sociales et de formation : organiser les échanges entre générations successives.

Philippe Crevel : Les dépenses de protection sociale se sont fortement accrues depuis 1959 avec le développement de l'Etat-providence et depuis trente ans avec le vieillissement de la population. Il faut bien prendre conscience qu'en 1981, la France avait 5 millions de retraités contre 15 millions aujourd'hui. Par ailleurs, du fait de carrières professionnelles complètes avec des salaires plus élevés, le montant des pensions a fortement augmenté depuis le milieu des années 70. Les dépenses sociales par tête rapportées au PIB ont progressé de 10 points pour les plus de 60 ans quand elles n'ont augmenté que de 5 points pour les moins de 25 ans. Il faut néanmoins souligner que le ratio entre les dépenses individuelles de ces classes d'âge est resté assez stable. Par définition, le système de protection sociale repose sur le principe de la solidarité intergénérationnelle ainsi que sur celui d'un financement essentiellement assuré par les actifs. Ce sont ces derniers qui financent les dépenses de retraites et d'assurance-maladie. Les actifs financent également les allocations familiales qui pourraient l'être par les impôts comme le demande depuis des années le patronat. L'introduction de la CSG en 1991 a eu pour conséquence de faire financer une partie non négligeable de la protection sociale et en premier lieu les dépenses d'assurance-maladie par l'ensemble des Français en touchant tous les types de revenus. Il en résulte que les retraités ont été mis à contribution plus fortement que dans le passé. Ils participent également avec la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie au financement de la dépendance.

Même si la redistribution n'est pas l'objectif, c'est quand même le résultat produit. Selon les comptes nationaux de la santé en 2011, l'assurance maladie obligatoire a induit une réduction des inégalités de niveau de vie de près de 19% (mesurée à l'aide du coefficient de Gini). Quels sont les risques inhérents à cette confusion des genres entre organisme d'assurance et organe de redistribution ?

Jacques Bichot : Le risque est de rendre insupportable un haut niveau de protection sociale. Nous savons que la maladie peut nous atteindre, nous et ceux qui nous sont chers, et nous sommes prêts à payer pour nous assurer, pour que la sécurité sociale prenne en charge les dépenses de santé. Mais si la pensée politiquement correcte nous oblige à considérer la prise en charge des soins comme un dû indépendant des cotisations maladie, celles-ci deviennent des prélèvements obligatoires sans contrepartie, en quelque sorte des impôts. Et l'existence de cotisations patronales, globalement supérieures aux cotisations salariales, achève de brouiller les cartes – et surtout les esprits : on ne se rend même plus compte que c'est soi qui paye, on croit que c'est l'employeur, alors que c'est toujours le salarié.

Le document de France Stratégie a d'ailleurs de la lucidité sur ce point : il rappelle à un endroit que le revenu du travail est le salaire super-brut, somme du salaire brut et des cotisations patronales. Que ne va-t-il au bout de cette remarque en indiquant combien tout serait plus clair si l'on transformait les cotisations patronales en cotisations salariales, réforme facile à réaliser qui éviterait que la Sécurité sociale nous fasse prendre des vessies pour des lanternes !

Philippe Crevel : La redistribution est assurée, en France, par les prestations sociales et par les impôts. Elle a permis de maintenir le ratio entre les 10% des Français ayant les plus faibles revenus et les 10% ayant les plus forts revenus à 3,5. Ce sont les minimas sociaux et les différentes prestations CMU, CMUC, allocations logement qui conduisent combinés avec l'impôt sur le revenu à maintenir ce ratio à un niveau assez bas en comparaison de ce que nous constatons chez nos principaux partenaires. La France, à la différence du Royaume-Uni, avait à la sortie de la Seconde Guerre Mondiale fait le choix d'un régime assurantiel. La couverture sociale était donnée aux travailleurs. L'assistance relevait alors de l'Etat ou des collectivités locales. C'est au fur et à mesure que les frontières entre assurance et assistance sont devenues de plus en plus poreuses. Il y a aujourd'hui chez les Français une certaine remise en cause du fonctionnement de la Sécurité sociale accusée d'être trop laxiste dans la distribution de certaines prestations. Il y a certainement une clarification à opérer pour éviter des confusions, des amalgames et des fantasmes.

Les prestations sociales représentent-elles la totalité des politiques de redistribution ? D'autres mécanismes sont-ils à l'œuvre ?

Nicolas Goetzmann : La politique monétaire a la capacité de générer le plus important programme de transfert social d'une politique économique. Ce qui est d'ailleurs le cas en France et en Europe. Pour le comprendre, il suffit de rappeler que l'objectif prioritaire de la politique monétaire européenne est la lutte contre l'inflation. A priori, l'inflation, personne n'aime ça. Mais ce n'est pas exactement la réalité. Parce que l'inflation est une conséquence de la croissance. Lorsque la demande est forte au sein de l'économie, les deux variables que sont la croissance et l'inflation vont progresser, tout simplement parce que croissance et inflation sont les deux composantes de la demande. Les deux faces de la même pièce. Ainsi, lutter contre l'inflation, au-delà de ce qui est raisonnable, revient à lutter contre la croissance. Les gagnants de ce jeu sont les personnes qui détiennent du capital, les rentiers, dont le pouvoir d'achat est protégé par cette lutte anti-inflation, et les perdants sont les actifs, qui se retrouvent au chômage ou voient leurs salaires stagner. Bien sûr, il ne s'agit pas de défendre une politique inflationniste qui éroderait massivement le capital et qui affecterait également les actifs, mais de chercher un point d'équilibre permettant de ne privilégier, ou de ne sanctionner, ni l'un, ni l'autre. Ce point d'équilibre est le plein emploi. Or, avec un taux de chômage de 10.1%, le plein emploi n'est pas exactement la réalité française actuelle. Dans le même temps, au cours des 12 derniers mois, l'inflation a été de 0%. Le déséquilibre est donc majeur. Le pouvoir d'achat des uns est parfaitement protégé tandis que la situation des actifs se dégrade. Le résultat d'une telle politique est de faire payer aux actifs la protection des inactifs. Il s'agit d'un transfert social implicite. Evidemment, cela est totalement contre-productif, puisque si le pays atteignait le plein emploi, le flux de cotisations sociales serait bien plus important. Mais la peur de voir l'inflation dérapier, même à un niveau annuel légèrement supérieur à 2%, semble suffisamment forte pour justifier une telle politique.

D'un point de vue méthodologique, France Stratégie inclut dans son étude les dépenses d'éducation, qui

permettent d'atténuer ce constat d'une jeune génération lésée par rapport aux seniors en termes de prestations sociales. L'inclusion de l'éducation dans l'analyse de la protection sociale est-elle justifiée selon vous ?

Jacques Bichot : Il est tout à fait normal de parler de la formation initiale quand on parle de la Sécurité sociale, car cette formation et son fonctionnement constituent une partie très importante de l'investissement dans la jeunesse, qui lui-même joue un rôle central dans les échanges entre générations successives. Malheureusement, le législateur, qui n'a jamais rien compris à cette question, fait dépendre les droits à une pension des cotisations versées au profit des personnes âgées. Il est difficile de faire un contre-sens plus grave dans l'organisation de notre pays. Alfred Sauvy l'a expliqué dans les années 1970 : nos cotisations vieillesse ne servent en rien à préparer notre future retraite, puisqu'elles sont immédiatement reversées aux retraités actuels. Ce à quoi prépare réellement une vieillesse à l'abri du besoin, c'est de mettre des enfants au monde, de les élever correctement, et de leur assurer une formation scolaire et professionnelle de bonne qualité. C'est en faisant cela, que ce soit pour nos propres enfants ou en finançant l'instruction publique pour tous les enfants du pays, que nous devrions récolter des droits à une pension. En payant nos cotisations aux caisses de retraite, nous ne faisons que nous acquitter de la dette que nous avons envers nos aînés, et ça ne prépare en rien de futurs cotisants. Cela ne devrait donc pas nous donner le moindre droit à une pension.

De telles absurdités mettent en péril non seulement notre système de protection sociale, mais encore le dynamisme économique de nos pays développés, et de la France en particulier. Quand on vit dans un système qui ressemble au "pays des merveilles" où s'est retrouvé Alice, un pays où l'on souhaite les non-anniversaires et pas les anniversaires, il ne faut pas s'étonner que beaucoup de choses aillent de travers.

Philippe Crevel : La prise en compte des dépenses d'éducation n'est pas en soi illogique, même s'il s'agit non pas de dépenses courantes mais de dépenses d'investissement. Il ne s'agit pas d'une prestation d'assurance sociale car il n'y a pas d'aléa. Il est obligatoire de former les jeunes. Les dépenses maladie sont liées à la survenue d'un aléa : celui de tomber malade, ce que l'on ne souhaite à personne. Certes, avec l'allongement de l'espérance de vie, l'aléa de la retraite en est de moins en moins un. La retraite est une dépense obligatoire comme l'est l'éducation... Evidemment qu'avec l'allongement de la période de scolarité, la prise en compte des dépenses d'éducation permet d'améliorer le bilan comptable des dépenses sociales entre générations. Mais, de toute façon, est-ce vraiment un problème, cet équilibre ? Ce qui compte, c'est la capacité de l'économie à financer l'ensemble des prestations et qu'il n'y ait pas un effet d'éviction au détriment des dépenses les plus nécessaires à la croissance. C'est certain que si les dépenses liées au vieillissement empêchent le financement des études, cela est nuisible pour tous, retraités compris qui ne seront pas assurés que leur retraite de demain sera payée faute d'actifs bien formés.

Opposer les jeunes et les seniors est-il pertinent dans le cadre de la protection sociale ? N'y a-t-il pas d'autres domaines dans lesquels cette opposition est plus justifiée (emploi, salaires...) ?

Jacques Bichot : Ce n'est pas le principe de la protection sociale qui conduit à opposer jeunes et seniors, mais la mauvaise organisation de ce système. France Stratégie n'aurait sans doute pas choisi cet angle d'attaque si, par exemple, l'échange entre générations successives était correctement organisé. Ainsi, son étude constate la diminution relative, notamment en pourcentage du PIB, des dépenses réalisées au titre de la branche famille : c'est en effet un facteur de paupérisation des enfants. Mais France Stratégie ne se demande pas pourquoi cette diminution s'est produite, et pourquoi en sens inverse les prélèvements au profit des personnes de plus de 60 ans ont augmenté de façon vertigineuse. Or, ce que je viens d'expliquer fournit la réponse : en cotisant pour les enfants, vous n'obtenez rien, c'est comme si vous jetiez au feu des billets de banque, alors que vous êtes en train de financer l'investissement le plus important qui soit, l'investissement dans les futurs travailleurs. En revanche, quand vous cotisez à l'assurance vieillesse et à l'Arrco-Agirc, là vous engrangez des droits pour une pension future, bien que vous ne prépariez rien pour votre propre retraite.

Les règles juridiques étant ainsi à l'inverse de la réalité économique, rien d'étonnant à ce que les cotisations vieillesse aient augmenté sans aucun frein de la part des cotisants : on les avait convaincu que ce faisant ils investissaient pour leur propre retraite ! Et rien d'étonnant à ce que les prestations familiales soient régulièrement sacrifiées aux autres dépenses sociales : les cotisations famille devraient rapporter gros à ceux qui les paient, mais notre sécurité sociale stupidement organisée en a fait des versements à fonds perdus. En soi il n'y a pas à opposer jeunes et seniors, bien au contraire, mais une législation absurde a réussi à créer de toutes pièces cette opposition.

L'analyse de France Stratégie est donc très faible. En fait, elle ne correspond pas du tout à ce mot "stratégie" qui figure dans le nom de cet organisme héritier du Commissariat général au Plan. Nous aurions besoin de stratèges qui effectuent des analyses réalistes ; nous n'avons que des comptables qui font joujou avec du "big data" sans trop se demander quelle est la signification économique réelle des chiffres qu'ils additionnent et soustraient. Relisons ce que Saint-Exupéry, dans *Le petit prince*, écrivait de la planète du Business man, et nous aurons tout compris.

Philippe Crevel : Il faut cesser de parler opposition jeunes et seniors. Durant des années et il n'y a pas encore très longtemps, il était répété à longueur de journée que les vieux travailleurs devaient céder leur place aux jeunes afin de faire le taux de chômage de ces derniers. Cette politique a eu des effets catastrophiques avec à la clef un taux d'emploi très faible parmi ces deux catégories. Aujourd'hui, grâce il est vrai à la multiplication des contrats aidés, l'emploi des moins de 25 ans s'améliore très légèrement quand celui des plus de 50 ans se dégrade. Or, comme le souligne la note de France Stratégie, ce sont les 50/60 ans qui financent le plus les prestations sociales.

Au niveau des salaires, la France a longtemps pratiqué la politique de l'augmentation avec l'âge. Le problème, c'est qu'aujourd'hui, avec l'augmentation de la précarité, cette pratique a de moins en moins cours sauf dans les grandes entreprises. Néanmoins, les

jeunes paient un dure tribut avec la crise en devant accepter des CDD, des emplois à temps partiel ou en intérim avec des salaires très faibles au regard de leur niveau de qualification. Il faudrait prévoir des mécanismes assurantiels pour permettre des lissages des salaires en fonction de l'âge ou des évolutions professionnelles. Par exemple, afin de sauvegarder l'emploi des plus de 50 ans, il pourrait être prévu que ces derniers acceptent une baisse de leur rémunération qui serait compensée par une prestation versée par un système d'assurance. De même, en cas de chômage, en cas de reprise d'un emploi moins bien payé, un mécanisme d'ajustement d'assurance pourrait pendant un certain temps compensé le manque à gagner. La protection sociale doit évoluer afin de prendre en compte l'évolution du monde du travail avec le développement du travail non salarié. La digitalisation de l'économie est en train de faire sauter le code du travail et le code de la sécurité sociale. Il faut sans nul doute revoir l'ensemble des mécanismes de financement pour éviter une implosion.