

*séance du lundi 10 mai 1999*

## **L'AVENIR DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE**

***Denis KESSLER***

Les nombreux débats auxquels donne lieu l'avenir de l'État providence sont essentiellement budgétaires et à teneur politique. Il faut plutôt interroger les difficultés présentes, et l'avenir du dispositif, à partir des risques couverts : de leur nature, de leurs transformations et des institutions destinées à les prendre en charge.

Traditionnellement, de nombreuses institutions concourent à la gestion des risques de l'existence. Leur rôle a évolué depuis la Libération, moment où a été mis en place l'État-providence. C'est le cas de la famille, de l'entreprise et de ses partenaires, de l'État et des marchés.

La famille, d'abord, peut être considérée comme une « petite société d'assurances ». Historiquement, la famille élargie a été un des plus importants instruments de couverture des risques. Mais la réduction de sa taille, le développement de l'instabilité familiale ont joué un rôle important dans l'essor de l'État-providence, comme si les risques qu'elle couvrait - perdre un emploi, tomber malade, devenir dépendant - avaient été « externalisés » vers la collectivité. En outre, l'évolution de la famille, la montée du divorce, le développement de familles monoparentales ont généré des risques nouveaux, suscitant à leur tour l'intervention de la collectivité.

L'entreprise, quant à elle, est à l'origine de la protection contre les accidents du travail, la maladie et la vieillesse. On lui doit les allocations familiales. Pourtant, dans les années d'après guerre, les entreprises se sont individuellement désengagées de la protection sociale : ce qui se faisait au niveau de l'entreprise a été porté au niveau de la branche, et ce qui existait au niveau de la branche a été transféré au niveau interprofessionnel. Et la protection sociale, à l'origine plus conventionnelle que législative, plus paritaire que réglementaire, a été progressivement absorbée dans des dispositifs socialisés.

Les marchés d'assurances, comme les marchés financiers, ont aussi été des acteurs importants dans une protection qui a longtemps passé par l'effort d'épargne et de prévoyance individuelle. L'essor de l'État-providence s'est fait à un moment où les marchés ont connu les déboires que l'on sait, en raison notamment de l'inflation. Le choix exclusif de la répartition dans le domaine de la retraite s'explique directement par la conjoncture financière de l'après-guerre.

Dernier acteur : l'État. Il a été le grand absent de la protection sociale, pratiquement jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'extension de la protection sociale - initialement réservée aux salariés des entreprises - à l'ensemble des Français rendant son intervention incontournable. L'État y a trouvé son intérêt: s'immisçant sans cesse davantage dans la gestion des organismes paritaires, légiférant sans cesse davantage dans des domaines qui relevaient auparavant des relations conventionnelles entre partenaires sociaux, il a contribué à rendre le système français de protection sociale hybride, mêlant principes de commutativité (les droits sont issus du travail et de cotisations

préalables), de distributivité (les droits sont fonction du seul fait d'être malade, retraité ...), cotisations assises sur les salaires et prélèvements sur les revenus, assistance et assurance.

Ainsi peut-on constater que, du point de vue institutionnel, l'État-providence correspond au privilège de plus en plus exorbitant qu'a pris une des formes institutionnelles de couverture des risques par rapport aux autres. Mais qui trop embrasse mal étirent. Si l'État-providence est aujourd'hui empêtré dans la gestion des risques multiples qu'il prétend couvrir, c'est que ceux-ci, depuis cinquante ans, n'ont cessé de se transformer. Les risques ont changé dans leur nature, leur fréquence, leur gravité, leur origine, leur perception.

Dans leur nature, d'abord. Ainsi du risque maladie. Couvert d'abord comme un risque de perte du revenu, il est devenu le risque de ne pas avoir accès à la meilleure offre de soins disponible, et cela non pas tant dans un but lucratif qu'en vue d'une amélioration du bien-être de chacun. Et les développements de la médecine prédictive laissent penser qu'on passera peut-être à une médecine préventive conduisant à une gestion tout à fait différente du risque santé.

Dans leur fréquence, aussi. Prenons le cas de la retraite. Au lendemain de la guerre, l'espérance de vie était telle - inférieure à 60 ans à la naissance - que la probabilité d'atteindre l'âge de la retraite à 65 ans était faible et que la durée de la retraite était courte. Par ailleurs, la dispersion des âges au décès était importante, si bien que la durée de retraite pour ceux qui y parvenaient était véritablement aléatoire. Au seuil du III<sup>e</sup> millénaire, en raison de l'évolution des lois de survie, la probabilité d'un individu de parvenir à l'âge de 60 ans dépasse 90 %, et la durée moyenne de retraite a très fortement augmenté. L'orthogonalisation des courbes de survie à âges élevés a en outre eu pour conséquence de concentrer les âges au décès, réduisant ainsi l'aléa. L'assurance vieillesse n'a donc plus la même fonction que lors de sa mise en place: elle doit désormais assurer des revenus à des personnes pendant une période où celles-ci pourraient encore participer à l'activité productive.

Dans la responsabilité de chacun. On a construit l'État-providence sur l'idée que les risques étaient « exogènes » aux individus. Ils relevaient avant tout de l'accident, de l'imprévu, du hasard. L'histoire de ces cinquante dernières années a mis en lumière que les risques étaient en partie « endogènes ». Ils dépendent des comportements. On est passé de risques subis à une conception plus complexe où les risques résultent d'un mélange d'événements aléatoires et d'événements prévisibles, pour lesquels les caractéristiques intrinsèques des individus et leurs comportements jouent un rôle important. Citons le cas du chômage, risque conçu à l'origine comme totalement involontaire, et davantage perçu aujourd'hui comme dépendant en partie du comportement d'offre de travail des individus eux-mêmes. Une partie des évolutions de l'État-providence que l'on constate dans des pays comme le Royaume-Uni tient à ce qu'on cherche à prendre en compte cette nouvelle réalité dans la gestion des risques sociaux.

Osons avancer une idée simple: les sociétés s'organisent en fonction des risques qu'elles affrontent. Lorsque les risques changent, leur organisation évolue. L'émergence et le développement de l'État-providence ont correspondu à une période historique particulière de l'univers des risques, mais il est en retard d'adaptation sur la nouvelle réalité des risques à couvrir. Conçu pour protéger le salariat face aux accidents de l'existence, il ne correspond plus à l'univers des risques qui caractérisera le xx<sup>e</sup> siècle dans tous les domaines: démographie, biologie, environnement, technologies, économie ou sociologie.

Aussi doit-on repenser, selon chacun des types de risques à couvrir, le rôle qui doit être celui des différentes institutions en charge de la couverture des risques: famille, entreprise, marchés, État. Et cela en fonction de quatre impératifs : compétitivité dans le rapport avec nos partenaires européens, responsabilité afin de rééquilibrer les droits et les devoirs, justice et transparence dans les redistributions et efficacité dans les modes de gestion afin de minimiser le coût individuel et collectif de la protection contre les risques de l'existence.