

Le revenu universel, avenir de la sécurité sociale

Je publie aujourd'hui la conclusion de mon livre sur la sécurité sociale.

La difficulté majeure qui se pose à tout pays doté d'un système de protection sociale est de pouvoir le faire évoluer. La protection sociale obéit en effet à des logiques systémiques dont les effets se déploient sur des périodes extrêmement longues, qui imposent souvent de faire coexister deux systèmes différents en même temps, l'un en extinction lente, l'autre en expansion lente.

La réforme des retraites en Italie en 1995 l'a montré. Assez courageusement, les Italiens ont à cette époque décidé de mettre en place un système dit notionnel, présenté parfois comme une retraite par capitalisation virtuelle publique. Le dispositif mis en place, qui n'est pas sans rappeler certains éléments de nos retraites complémentaires, a prévu des mesures sur une période de 45ans: c'est la durée minimale sur laquelle il faut organiser et planifier le passage d'un système par répartition en un système par capitalisation.

Ces obstacles techniques justifient la frilosité avec laquelle les pouvoirs publics abordent toute idée de réforme systémique en matière de sécurité sociale. L'exercice est en effet beaucoup plus complexe que les mesures prises chaque année en loi de finances et consistent à assurer la régulation du système actuel.

Il fallait les circonstances exceptionnelles de la guerre pour qu'un régime comme celui de Vichy puisse prendre d'un seul coup des décisions abyssales comme la « nationalisation » des réserves accumulées pour les régimes par capitalisation et leur transformation en réserve de gestion pour le lancement d'un système par répartition. Rétrospectivement, on peut d'ailleurs admirer la vélocité de Vichy à prendre ces décisions, tout en mesurant les risques pris à l'époque: malgré un transfert massif qu'une démocratie n'admettra pas, l'équilibre du régime était compromis au bout de trois ans.

Ce seul exemple en dit long sur les risques auxquels nos finances publiques s'exposent en cas de changement trop brutal ou mal évalué dans notre protection sociale.

Revenir à une protection sociale responsable

Dans le cas français, l'ambition de réformer la sécurité sociale correspondrait moins à un défi technique qu'à un défi politique. Notre enjeu collectif consiste à renoncer à la gestion du risque par transfert, qui déresponsabilise les citoyens et met les individus à l'école de la résignation. Autrement dit, la France doit aujourd'hui réintroduire de la responsabilité et du libre choix dans les mécanismes de couverture de risque social.

Cet objectif ne passe donc pas forcément par une modification fondamentale des prestations servies, mais plutôt par une révolution dans leur technique de gestion. Il ne s'agit pas de supprimer l'assurance maladie, mais bien d'en aborder la gestion autrement pour que chacun devienne acteur de son propre risque: que chacun anticipe l'âge où il deviendra dépendant en prenant ses dispositions à l'avance pour bénéficier d'une couverture satisfaisante, que chacun prenne plus de précautions à la fois pour prévenir la maladie et pour rationaliser sa consommation médicale, que chacun assume pleinement ses choix de vie ou d'installation géographique. Il ne s'agit pas de

supprimer les retraites par répartition, mais simplement d'introduire plus de liberté pour ceux qui contribuent aujourd'hui au système de façon maximale en retirant du dispositif un faible revenu de remplacement.

Autrement dit, l'essentiel du projet politique auquel il s'agit de s'atteler ne vise pas à supprimer la protection sociale, mais au contraire à la conserver en l'enrichissant par des choix libres. Cet exercice en soi n'est toutefois pas de première simplicité car il remet évidemment en cause de habitudes et même des facilités prises depuis plusieurs décennies.

La question du revenu universel

Il est trop tôt pour balayer tous les détails techniques de ce que pourrait être une réforme responsable de la sécurité sociale. L'idée générale consisterait à la transformer en un mécanisme de revenu universel dont bénéficierait chaque assuré, quel que soit son âge ou sa situation professionnelle. Cette idée seule donne une orientation sur ce que pourrait être, à terme, la société française conciliant à la fois le besoin naturel de protection exprimé par les individus et la liberté dont chacun disposerait pour doser lui-même l'effort et « jouer » avec chacun des risques contre lesquels il doit se prémunir.

Le revenu universel constitue, de façon étonnante, l'une des inventions les plus proches des intentions affichées par les créateurs de la sécurité sociale et sanctifiées par de nombreux laudateurs de gauche.

Comme son nom l'indique, le revenu universel est « universel », c'est-à-dire qu'il est perçu par chaque assuré. Sur ce point, les pouvoirs publics disposent d'une marge de mise en oeuvre qui peut répondre à certaines objections classiques. Par exemple, si le revenu universel est versé pour remplacer des prestations ponctuelles de sécurité sociale, certains soulèvent régulièrement l'imprévoyance de nos concitoyens et arguent du fait que les sommes versées au titre du revenu risquent d'être utilisées à autre chose qu'à se prémunir contre les risques sociaux.

Une façon commode de contourner cet obstacle consiste à réserver le revenu universel, en tout ou partie, sous forme de paiement à tiers: il peut être directement versé à la caisse de sécurité sociale auprès de laquelle l'assuré décide de souscrire son contrat d'assurance. De même, pour les mineurs, le revenu peut être immobilisé en tout ou partie sur un compte séquestre jusqu'à la majorité de l'enfant.

On le voit, des solutions techniques peuvent exister pour franchir les obstacles concrets que certains peuvent craindre dans la réalisation effective de ce projet.

Combien coûterait le revenu universel?

L'objection centrale contre le revenu universel, et l'inquiétude qu'il soulève le plus souvent porte sur son coût global. Beaucoup imaginent que la mise en place d'un revenu universel ruinerait le pays et obligerait à augmenter considérablement la pression fiscale.

En réalité, il n'en est rien et c'est même l'inverse qui se produirait. Il suffit d'un petit effort arithmétique pour le comprendre.

Globalement, la sécurité sociale (c'est-à-dire l'ensemble des régimes dits de base) prélève aujourd'hui près de 570 milliards d'euros pour assurer son fonctionnement et servir ses prestations. Cette somme, qui équivaut à 26% du PIB. Les dépenses s'élèvent pour leur part à environ 580 milliards d'euros. Pour éviter de se perdre dans les détails, il est commode de fixer le poids de la sécurité sociale à 25% du PIB (son montant, rappelons-le, est de près de 2.200 milliards d'euros),

avec une dépense par tête de 8.800 euros annuels (soit 730 euros mensuels).

L'hypothèse de départ de notre réflexion part du principe qu'il existe une fonction fondamentale dans la sécurité sociale qui doit rester, peu ou prou, sous son régime actuel: la prise en charge des longues maladies et des affections de longue durée. L'infarctus, le cancer, l'hépatite, le SIDA, doivent continuer à être pris en charge à 100% par la collectivité. Cette dépense représente annuellement environ 100 milliards d'euros en France.

Il reste donc une dépense globale de 480 milliards d'euros à transformer en revenu universel. Une fois encore, en retenant une fourchette basse, cette méthode conduit à retenir un revenu moyen par tête de 7.000 euros annuels, soit 580 euros mensuels.

Le revenu universel consisterait donc à verser à chaque Français, quel que soit son âge, une somme de 580 euros mensuels destinée à financer ses prestations de sécurité sociale de base: maladie, retraite, famille. Un couple disposerait donc d'un revenu mensuel assuré par la collectivité de 1.160 euros et une famille de deux enfants d'un revenu mensuel de 2.320 euros. Avec cette somme, chaque ménage devrait assurer sa protection sociale.

Les formes de la protection sociale sous revenu universel

Lorsqu'il s'agit de revenu universel, beaucoup craignent une disparition brutale de la sécurité sociale et un chacun pour soi délétère et destructeur. La mise en oeuvre du revenu universel ne se passerait évidemment pas de cette façon.

Là encore, l'objet de ce livre n'est pas de décrire minutieusement la transformation de notre système de sécurité sociale en un système de protection sociale responsable. Il s'agit, à ce stade, d'indiquer les grandes orientations afin de dédramatiser une réforme aussi ambitieuse.

Concrètement, sous un système de revenu universel, les caisses de sécurité sociale actuelles subsisteraient mais feraient l'objet d'une privatisation intégrale. Elles perdraient donc leur caractère obligatoire, acquis pour répondre aux règles du service d'intérêt général prescrit par l'Union Européenne. Elles ne bénéficieraient plus de la garantie de l'Etat et devraient donc assurer leur propre survie économique, moyennant d'éventuels revenus de transfert destinés à préserver les engagements viagers en matière de solidarité (consignés aujourd'hui dans le Fonds de Solidarité Vieillesse).

Au besoin, ces engagements pourraient être étendus à l'ensemble des retraites versées par le régime général sous une forme transitoire. Dans une large mesure, de toute façon, le revenu universel constituera une amélioration nette de la vie de chaque retraité, puisqu'il constituera un revenu supplémentaire.

La différence entre le système actuel de sécurité sociale et le système de revenu universel porte sur la liberté de choix de l'assuré: l'affiliation au régime général ne sera plus obligatoire sous la forme où elle est entendue aujourd'hui. Il subsistera bien une obligation de s'assurer socialement, il subsistera bien un numéro unique de sécurité sociale, mais celui-ci n'emportera plus d'obligation de s'assurer auprès d'une caisse, ni d'obligation d'y cotiser. Chacun, fort de son chèque apporté par le revenu universel, pourra adhérer au régime de son choix, avec les prestations de son choix.

Une autre façon de présenter ce dispositif consiste à dire que la sécurité sociale sera privatisée et deviendra un assureur social comme un autre. Ceux qui désirent y rester pourront y rester aux conditions tarifaires nouvelles, ceux qui souhaitent entrer dans un dispositif alternatif pourront le faire.

Les garanties sociales et solidaires apportées par le nouveau système

Bien entendu, cette mutation doit s'opérer dans le respect des grands principes solidaires que nous connaissons aujourd'hui, et qui sont ceux d'une mutualisation protectrice du risque. Toutes les précautions doivent être prises pour éviter que le « mauvais risque » ne soit concentré entre les mains de l'héritière de la sécurité sociale actuelle, pendant que les risques les plus rentables ne s'échappent vers des acteurs de la concurrence.

Dans cette perspective, le marché de l'assurance sociale continuera à prohiber la sélection du risque. Aucun acteur n'aura la faculté de procéder à des questionnaires médicaux pour refuser d'assurer les plus malades. Les garanties viagères ne pourront être dénoncées par les assureurs et la tarification doit préserver les règles de la mutualisation.

Tous ces éléments, existants dans les dispositifs actuels, seront préservés et empêcheront une redistribution malsaine entre les acteurs du marché.

Il faut même aller plus loin en mettant en place un dispositif ressemblant à ce que fut l'aide à la complémentaire santé, c'est-à-dire une compensation financière apportée par les pouvoirs publics pour les profils non solvables. Autrement dit, les bénéficiaires d'un revenu universel qui seraient par ailleurs au chômage ou privés d'emploi pour n'importe quelle raison percevraient un revenu accru destiné à faciliter leur couverture sociale.

On le voit, il ne s'agit nullement d'établir une concurrence féroce et sans pitié entre les individus, mais plutôt de concilier la part de choix et la part de solidarité nécessaires pour maintenir notre cohésion sociale.

Le fonctionnement de l'assurance sociale sous revenu universel

Une fois ces principes posés, chaque ménage bénéficiaire du revenu universel n'aurait plus qu'à procéder à sa couverture sociale selon des principes tout à fait classiques de souscription à un contrat de retraite et à un contrat de santé. Le revenu universel servirait principalement à financer les cotisations de ces contrats.

On le voit, le revenu universel n'est donc pas un prétexte pour « donner de l'argent » sans travail. Il sert plutôt à aider les ménages à couvrir librement leurs risques sociaux en effectuant les choix qui leur conviennent le mieux. Dans la pratique, chaque ménage devrait couvrir intégralement ses dépenses de protection sociale grâce à ce système, hors maladie de longue durée dont on a vu qu'elle continuerait à être prise en charge par la collectivité.

Ce rappel est important: la leucémie que l'on découvre au petit dernier, la maladie auto-immune invalidante qui pénalise l'enfant et dévaste la vie de famille continuerait à être soignée « gratuitement » par l'assurance maladie de droit commun. En revanche, la varicelle, la bronchite, l'appendicite, relèveraient des dépenses financées par le revenu universel et il appartiendrait à chaque famille de prendre ses dispositions pour se couvrir contre ce risque.

C'est probablement dans le domaine de la retraite que le sujet est le plus possible car c'est un risque long et perçu souvent comme lointain par les jeunes générations. Celles-ci, au passage, verraient leur pouvoir d'achat fortement augmenter par la mise en place du revenu universel, puisqu'elles sont aujourd'hui fortement sollicitées pour financer la couverture maladie auxquelles elles recourent peu. La mise en place d'un revenu universel permettrait ici de distribuer la couverture du risque autrement, et donc d'améliorer de façon rapide et visible la condition des jeunes salariés.

Toutefois, on peut craindre que ceux-ci tardent à s'assurer contre le risque vieillesse et troquent un

confort immédiat contre un inconfort futur. C'est ici qu'intervient le principe de responsabilité où chacun devra tout au long de sa vie faire les choix qui l'engagent.

Le temps que l'éducation se fasse et que de nouveaux principes de vie voient le jour, après soixante-dix ans de sinistres produits par la sécurité sociale, un système de solidarité équivalent à l'actuel fonds de solidarité vieillesse mérite cependant d'être mis en place. Rien n'empêche donc de prévoir, dans le revenu universel versé à partir de dix-huit ans, un compartiment socle minimal destiné à assurer un complément de retraite satisfaisant le moment venu. Il pourrait s'agir d'une « réservation » obligatoire de 150 euros mensuels à verser sur un plan d'épargne retraite librement choisi par l'assuré et libérables uniquement pour un virement à cet ordre. Le capital ainsi constitué ne serait lui-même libéré qu'à l'âge convenu.

Le glissement graduel vers un système de compte notionnel

Cette dernière question est intéressante dans la mesure où elle effleure la difficulté de basculer d'un système de retraite à un autre.

En réalité, il n'est pas proposé ici de passer à un système de retraite par capitalisation intégrale, puisque le revenu universel sera versé jusqu'à la mort de l'individu. Autrement dit, et pour prendre un cas d'école, un individu qui ferait le choix de ne jamais travailler percevrait tout au long de sa vie une somme mensuelle de 580 euros avec laquelle il devrait financer sa couverture sociale, sa subsistance et son logement. Arrivé à la retraite, il percevrait un revenu net de 580 euros pour solde de tout compte.

Dans l'hypothèse évoquée ci-dessus, son revenu mensuel serait amputé de 150 euros pour financer un complément de retraite à partir de ses soixante-cinq ans, grâce auxquels il améliorerait son ordinaire. Il percevrait alors une somme proche de l'actuel minimum vieillesse versé aux retraités qui n'ont pas suffisamment cotisé pour acquérir des droits pleins.

Facialement, le revenu universel modifierait donc assez peu le fonctionnement actuel de la couverture sociale, même s'il donne l'apparence du contraire. En particulier, le revenu universel financerait bien les retraites par l'impôt et reviendrait donc à maintenir un système de répartition. C'est la grande originalité de ce dispositif qui consiste à ne pas rompre avec les soubassements actuels de la sécurité sociale, et même à garder la façade, tout en remaniant en profondeur les étages du bâtiment.

Pour rassurer les futurs retraités, il serait toutefois possible d'imaginer un système de bascule progressive dans le nouveau dispositif selon les classes d'âge. Les plus jeunes adhèreraient directement au dispositif, pendant que les générations intermédiaires bénéficieraient d'un mixte entre une retraite par répartition « actuelle » réduite à une expression simplifiée, et un complément de revenu dont la montée en charge serait progressive.

Peu à peu, se mettrait en place l'équivalent d'un système de comptes notionnels où, selon l'épargne de chacun consacrée à la retraite, la liquidation des droits pourrait s'effectuer au rythme voulu par l'assuré lui-même. Certains partiraient tôt à la retraite avec un faible revenu de complément, correspondant à la rente tirée d'une maigre épargne, d'autres choisiraient de partir plus tard avec un complément plus important correspondant à leurs ambitions ou leurs besoins.

Il est toutefois prématuré d'aborder ce point en détail. Des études actuarielles permettront d'en préciser le contenu le moment venu, sachant que la liberté du marché permet toutes les inventions dans ce domaine.

Responsabilité et revenu universel

Le grand intérêt du revenu universel repose sur son extrême simplicité et sur l'infinité de combinaisons libres qu'il permet pour chaque citoyen.

De façon très lisible, chacun peut en effet se représenter la base de revenu qui sera la sienne tout au long de sa vie pour financer sa santé et sa vieillesse. Cette révolution dans les esprits constitue une véritable aubaine pour réformer en profondeur la société et les mentalités. Elle permet à chacun de bâtir une stratégie de vie extrêmement souple.

Avec le revenu universel, il devient possible de scinder son cycle d'études en plusieurs étapes à mesure que vient la maturité. La peur de la précarité est fortement diminuée et l'encouragement au travail est renforcé: chacun bénéficie en effet d'une solidarité simple à comprendre, véritablement universelle, stable, qui permet de véritablement améliorer le niveau de vie par la rémunération. L'une des grandes difficultés que nous connaissons aujourd'hui, à savoir la baisse du niveau de vie du fait du travail pour les plus bas salaires, est vaincue d'une façon originale.

Le revenu universel permet donc à chacun de développer avec beaucoup plus de marges de manoeuvre les choix libres qu'il entend assumer durant son existence. En ce sens, il constitue un outil de reconquête essentielle de la liberté et de la responsabilité de chacun.

Revenu universel et protection sociale

Ces quelques idées qui s'ébauchent permettent de mesurer combien le revenu universel constitue une solution d'avenir pour concilier de façon simple et lisible le besoin fort et légitime de protection dans la société française d'une part, et le besoin de liberté et de responsabilité conforme à notre tradition d'autre part. Il donne en effet à chacun les moyens de se protéger contre les risques tout en le laissant responsable des choix afférents à cette couverture.

Il faut ici souligner que la stratégie ne consiste nullement à faire reposer la révolution de la protection sociale sur une logique comptable. Les sommes allouées aujourd'hui à la protection sociale seraient maintenues et des passerelles opérationnelles seraient trouvées pour préserver l'équilibre global du système.

Il faut aussi souligner que la stratégie ne repose pas sur une logique inégalitaire ou individuelle. La collectivité continue à apporter à chacun les moyens de se protéger, selon une logique d'une égalité parfaite: l'intervention est la même pour tous et la liberté de chacun est préservée.

En ce sens, le revenu universel constitue donc un précieux outil pour préserver nos « amortisseurs sociaux » tout en éliminant les effets indésirables de la protection sociale actuelle.

Le revenu universel et la reconquête d'un destin français

Peu à peu, la culture de la sécurité sociale s'est transformée en une école de l'assistance et de l'irresponsabilité. Avec le revenu universel, la France se doterait d'un outil novateur qui lui permettrait de préserver les bienfaits de son modèle en semant les bases d'une reconquête de son destin.

Et c'est l'objectif principal que les gens de bonne volonté doivent poursuivre. L'un des principaux facteurs de résistance aux indispensables réformes à mener dans notre pays tient à la peur du lendemain: « Garantissez-nous que nous aurons à manger de main! » Dans ce vieux réflexe qui nous rappelle l'obsession de la société agricole, venue des ténèbres les plus profondes de notre histoire celtique, la réponse apportée par le revenu universel est un élément clé pour surmonter les blocages.

Le revenu universel préserve le principe d'une protection collective et donne une garantie du lendemain. Mais sa présence n'est intrusive, ni castratrice: elle ne dispense pas les membres de la communauté de faire les choix responsables qui relèvent de leur liberté individuelle.

C'est précisément à cette culture de la liberté que nous devons le renouveau français - cette culture qui s'étirole sous l'effet des tyrannies oligarchiques et de leur lot de pensées uniques.

Article publié par Eric Verhaeghe sur son blog