



Paris, le 20 janvier 2016

Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité

Les dépenses de protection sociale représentent aujourd'hui près de 672 milliards d'euros en France, soit 31,8 % du PIB. Le lent processus de construction de ce système a abouti à une architecture complexe avec de multiples acteurs aux décisions non coordonnées, les choix d'ensemble étant finalement peu transparents. Les auteurs de cette nouvelle *Note du CAE*, **Antoine Bozio** et **Brigitte Dormont**, font le point sur cette architecture et proposent des pistes pour une restructuration permettant à la fois l'expression des choix démocratiques et l'indispensable recherche d'efficacité, en mettant l'accent sur les retraites et l'assurance maladie, qui représentent près de 80 % des dépenses de protection sociale.

Au sein de l'OCDE, notre pays se distingue par l'importance de la part publique des dépenses de protection sociale et le morcellement institutionnel du système. Cette gouvernance éclatée soulève trois problèmes économiques fondamentaux.

Premièrement, elle brouille la compréhension et la gestion globale du système. Au total, 24 % des dépenses publiques de protection sociale ne sont pas discutées par le Parlement. Le processus démocratique actuellement en place, qu'il soit parlementaire ou paritaire, ne garantit pas que les décisions sur l'importance de la dépense publique de protection sociale et sur son partage entre les différents risques soient réalisées en accord avec l'expression des choix collectifs.

Deuxièmement, le défaut de coordination au sein d'un même risque social, entre régimes de base et complémentaires, ne permet pas de satisfaire les besoins au moindre coût pour la société. Les assurances santé facultatives mélangent des fonctions de complémentaires (participation à la couverture du panier de soins solidaire) et supplémentaires (couverture de soins alternatifs, de confort et de dépassements d'honoraires), ce qui augmente les coûts pour les ménages et restreint les logiques de solidarité. La multiplicité des régimes obligatoires de retraite n'apporte pas en France d'avantages liés à une meilleure adaptation des prestations aux préférences individuelles, mais elle entraîne un défaut de coordination entre les régimes, engendrant des surcoûts administratifs, des incohérences et l'illisibilité des droits à pension pour les assurés.

Troisièmement, cette organisation ne permet pas de faire une distinction claire entre deux types de protection sociale : les régimes visant à assurer des revenus de remplacement proportionnels aux revenus d'activité, et les régimes offrant des prestations à tous les citoyens en fonction de leurs besoins, sans rapport avec leurs contributions. Le morcellement des modes de financement multiplie les coûts administratifs et limite les possibilités de rationaliser les prélèvements obligatoires.

Pour corriger ces travers, la *Note* propose une réforme ambitieuse à moyen-long terme de l'architecture actuelle de la protection sociale. À plus court terme, des mesures sont envisageables pour améliorer et rendre plus transparent le pilotage des dépenses. Pour l'assurance vieillesse, il s'agit de rendre les dépenses de retraites moins dépendantes de la croissance économique en revenant à une indexation-salaire (plutôt que prix) des rémunérations constituant le salaire de référence pour le calcul des pensions et en modulant le taux de remplacement en fonction d'un ratio démographique. Pour la santé, il est préconisé d'instaurer une couverture publique sur le champ de la dépense reconnue de telle sorte que les restes à charge sur le panier de soins solidaire ne dépassent pas un certain plafond pour les individus. Enfin, les auteurs proposent que les débats budgétaires puissent être éclairés par un document retraçant une décomposition de l'ensemble de la dépense publique, par fonction et risque social couvert.

Une réforme ambitieuse à moyen-long terme

Recommandation 1. Unifier la gouvernance des régimes de retraites obligatoires. Harmoniser progressivement les règles définissant l'accumulation des droits tout en maintenant le cas échéant des paramétrages différents selon les régimes.

Recommandation 2. Unifier la couverture du risque santé (actuellement Sécurité sociale et complémentaires) pour ce qui concerne les soins du panier solidaire et recentrer les assurances facultatives sur la couverture des soins hors de ce panier.

Recommandation 3. Refondre l'architecture de la protection sociale avec un pôle non contributif (famille, maladie, lutte contre la pauvreté) intégré dans le budget de l'État et financé par l'impôt, et un pôle contributif (retraites, assurance chômage, indemnités journalières) financé par des cotisations sociales.

Des mesures à plus court terme pour améliorer le pilotage des dépenses

Recommandation 4. Réduire la dépendance à la croissance de l'équilibre de long terme du système de retraites en revenant à une indexation-salaire des rémunérations constituant le salaire de référence des pensions et en modulant le taux de remplacement par un coefficient démographique.

Recommandation 5. Instaurer une couverture publique à 100 % des restes à charge au-delà d'un certain plafond, pour la dépense reconnue. Garantir l'accès à une offre de soins à tarifs opposables sur tout le territoire.

Favoriser les arbitrages démocratiques

Recommandation 6. Présenter chaque année, lors des débats budgétaires, une annexe retraçant une décomposition de l'ensemble des dépenses publiques par fonction et par risque social couvert.

Retrouvez les *Notes du CAE* sur www.cae-eco.fr

À propos du Conseil d'analyse économique

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'analyse économique a pour mission d'« éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique ». Il est composé d'économistes universitaires et de chercheurs reconnus et réalise en toute indépendance ses travaux qu'il rend publics. Les opinions exprimées dans les Notes du CAE sont celles de leurs auteurs et n'engagent ni le Conseil, ni le Président délégué, ni bien entendu le Premier ministre.

Contact Presse

Christine CARL

01 42 75 77 47

Suivez [@CAEinfo](https://twitter.com/CAEinfo) sur Twitter



christine.carl@pm.gouv.fr

Courriel itinérant : christine.carl@cae-eco.fr