

Le chemin

Pour réussir une réforme : Partager l'objectif et construire ensemble le chemin à emprunter !

« Nos sociétés sont maintenant pilotées le nez dans le guidon, sans vue d'avenir, au gré des humeurs successives de l'opinion » Michel Rocard en 2003.

Dans un article que « le monde » du 2 janvier 2022 consacre au premier anniversaire de l'arrivée de Joe Biden à la Maison Blanche, Piort Smolar écrit que l'expérience de Joe Biden « semble à présent le figer dans une époque révolue, dans un temps où le consensus pouvait émerger entre gens habiles et animés de bonne volonté, au-delà de l'affrontement partisan ».

Nos sociétés sont-elles devenues incapables de s'accorder sur les réformes à adopter ? Tout compromis devient-il trahison ?

Toutes idées de réformes déclenchent, quasi systématiquement, une réaction d'hostilité basée sur la contestation des projets, sur l'opportunité du moment choisi. Les opposants parfois très minoritaires profitent de l'apathie de la majorité silencieuse pour faire valoir des intérêts catégoriels discutables. On doit s'interroger sur les motifs d'une telle situation. Annoncer l'objectif d'une réforme est utile, indispensable. S'arrêter à cette seule action est une erreur qui se paie cash. Pour nos concitoyens, souvent animés d'un solide bon sens, l'appropriation du chemin à parcourir est un point de passage obligé. Autrement dit connaître le but à atteindre n'a de sens que si le chemin pour y parvenir, étant connu, rassure sur les conséquences à court terme.

C'est avec cette approche en tête qu'il faut reprendre en détail le constat des difficultés rencontrées. Il devient alors possible de dessiner des pistes d'évolutions pragmatiques et partagées afin de permettre l'adaptation progressive de la société à un monde en perpétuel mouvement.

1-Un constat :

Après plus de 75 ans de fonctionnement le modèle social français demeure l'un des plus performant et répond globalement à ses objectifs d'origine : « le travailleur doit être protégé de la peur du lendemain ». La crainte des effets de la maladie, de la vieillesse, le souci du bien-être de la famille ont été au cœur de la construction de la Sécurité Sociale. Aujourd'hui l'accès aux soins, le niveau des retraites, l'impact des politiques familiales permettent de situer la performance à un haut niveau. Mais cette réussite réclame des financements adaptés. L'amélioration du niveau de vie, les effets du progrès médical ont conduit à une progression significative de l'espérance de vie. Le bénéfice d'un haut niveau de protection a très vite été considéré comme une norme à atteindre. L'exigence d'adaptation continue, qui en découle, amène à considérer naturel l'accès immédiat aux effets du progrès de la science sans pour autant admettre le moindre recul de son pouvoir d'achat. La conséquence sur les coûts de ces politiques a été à la hauteur des demandes. Comment dans ce contexte faire passer l'idée que chaque souhait de progression des protections doit avoir comme corolaire une accentuation des ressources permettant leur financement. Pour le citoyen, le besoin exprimé étant naturel, il n'y a aucune raison qu'il ne soit pas satisfait. Pour le décideur politique l'application stricte d'une règle d'or permettrait l'équilibre des comptes. Malheureusement, pour de bonnes ou mauvaises raisons, la facilité a été de repousser à plus tard la rigueur budgétaire et de recourir aux déficits.



En conséquence au lieu d'exprimer un niveau de satisfaction élevé, l'opinion publique en parle, le plus souvent, négativement. Le trou de la sécurité sociale, les carences constatées ici ou là ont pour effet de réclamer plus de performances sans pour autant avoir une pleine conscience des coûts engendrés.

Mais qui sait aujourd'hui ce qu'est la sécurité sociale ? Qui est capable de comprendre le lien entre les cotisations qu'il paie et les prestations qu'il reçoit ? D'identifier les mécanismes de solidarité qui rendent possibles une forte redistribution ? Qui est seulement capable de comprendre combien il paie de cotisations ? A supposer qu'un salarié s'attarde à déchiffrer sa feuille de paie ou un retraité à essayer de reconstituer ce qui lui est prélevé (bon courage !), comment se sortira-t-il de pièges telles que l'existence de deux catégories de CSG, dont l'une est déductible et l'autre pas ? Ou, du côté des prestations, qui est capable aujourd'hui de dire combien il est remboursé d'une dépense (à l'heure des prélèvements forfaitaires) ou de combien est exactement sa retraite (à l'aune des prélèvements divers, auquel s'ajoute désormais un impôt à la source – pour ceux qui le paient – d'un taux qui peut varier en cours d'année) ?

On sait expliquer l'effarante complexité des systèmes de prélèvements et de distribution. Elle ne résulte pas de l'arbitraire et ne vise pas à rendre le système opaque. Elle a pourtant ce résultat : personne ne sait plus à quoi il contribue, ce qu'il en retire, ni ce en quoi il est solidaire. Que s'y ajoutent, pour d'excellentes raisons, retenues à la source et tiers payant, et on arrive peu à peu à l'idée d'un *argent magique*. Cette idée étant posée, il n'y a plus d'espace pour le débat public, parce que la question essentielle « *comment se partager des ressources rares* » devient vide de sens.

Enfin et pour complexifier encore ce débat examinons l'évocation fréquente des prélèvements obligatoires. Régulièrement la question du niveau de ces prélèvements est brandie. L'idée est d'alerter sur l'importance excessive des montants ainsi mutualisés. Ils représentent plus de 47,5% du PIB.

L'analyse de la composition de ces prélèvements met en évidence que sont additionnées des dépenses qui relèvent du budget de l'Etat et d'autres, de celui de la protection sociale.

S'agissant de la protection sociale les principales dépenses concernent la retraite et l'assurance maladie qui représentent 47% des prélèvements obligatoires. L'impact immédiat d'une réduction des charges de ces deux postes aurait pour effet de diminuer le montant des retraites pour ne pas creuser un déficit inacceptable et de transférer vers le reste à charge les conséquences d'un désengagement de l'assurance maladie. En fait cette évolution réduirait le champ de la solidarité et pèserait, en proportion, plus lourdement sur le pouvoir d'achat des plus modestes.

Le modèle français de protection sociale repose, depuis l'origine, sur un large recours à la solidarité. Il importe d'éclairer clairement nos concitoyens sur les effets d'une telle évolution. Il peut être convenu que, dans le domaine de la protection sociale, ce n'est pas le niveau de prélèvement obligatoire qui pose problème. L'obligation de ne pas créer de déficit devrait être la contrepartie obligatoire au montant souhaité des prestations.

En résumé le débat sur des prélèvements obligatoires jugés excessifs dans notre pays mériterait d'appréhender distinctement les dépenses qui relèvent du budget de l'Etat et celles qui concernent la protection sociale. Pour ces dernières ce qui importe c'est le niveau d'acceptabilité de la mutualisation des dépenses sociales.

Il devient urgent de faire comprendre le lien entre redistribution et prélèvement. Les pouvoirs publics sont de plus en plus confrontés à une difficulté majeure : Comment faire admettre et, mieux encore, partager les enjeux dont découleront des choix forts à une société résignée à un rôle passif, presque exclusivement revendicatif, depuis trop longtemps ?

2-de nombreux exemples touchant divers publics en font la démonstration.

2.1 La réforme des retraites

Parmi les exemples les plus significatifs se situe la réforme des retraites. Depuis le début des années 1990 avec l'allongement du temps passé en retraite la question des moyens financiers nécessaires, pour vivre dignement mais aussi pour profiter d'un long temps libre, est posée. Ce premier constat amène souvent l'expression d'une solution simple : l'espérance de vie progresse donc retardons l'âge de départ à la retraite. L'analyse des effets de cette possibilité se heurte à un constat : ce qui est possible pour certains emplois, souvent les mieux payés, effectués par ceux qui ont fait des études longues devient plus difficile quand le métier est manuel, commencé très tôt. Un regard porté sur l'emploi des seniors nous indique que ceux qui ont les emplois les plus pénibles sont, pour partie, sans activité avant d'atteindre l'âge de la retraite. Plus globalement un dispositif retardant mécaniquement l'âge de la retraite en lien avec la progression de l'espérance de vie n'est pas tenable. Néanmoins, très régulièrement, cette proposition revient. 64 ans, 65ans pour les uns pendant que d'autres se positionnent sur un retour à 60 ans. Les effets de la loi « Touraine » 42 et bientôt 43 années de cotisations requises pour obtenir la retraite à taux plein et les dispositifs carrières longues pour tenir compte des carrières commencées tôt n'ont-ils pas rendu ce débat inutile ? Ne faut-il pas imaginer d'autres formules que le brutal passage de l'activité à l'inactivité ? Par ailleurs cette question, appelée modification paramétrique, a, en outre, le défaut de reléguer au second plan le véritable enjeu auquel est confronté notre système de retraite. Celui de l'équité. Comment ne pas admettre que pour responsabiliser, pour partager des solutions difficiles, pour trouver les équilibres entre la charge supportée par les cotisants, le niveau des retraites et l'âge requis pour bénéficier d'un droit à pension il faut avoir la conviction que le système de retraite proposé est juste et équitable. Force est de constater que tel n'est pas le cas. Les exemples sont nombreux de personnes, exerçant un même métier avec les mêmes contraintes qui, du fait du statut de leur employeur, se voient appliquer des règles différentes de détermination de leur droit à retraite. L'accès à une pension de réversion est sans doute l'exemple le plus choquant. Selon le régime de retraite du conjoint décédé les taux appliqués seront divers 50%, 54%, 60% et les conditions de ressources du conjoint survivant seront ou pas prises en compte.

Une exigence, en rapport avec les valeurs socles de notre protection sociale, s'impose : il faut créer un régime universel de retraite. Ce régime est nécessaire pour prendre en compte des parcours de carrières de plus en plus chaotiques et fractionnées.

Le contenu de ce régime universel, son calendrier de montée en puissance doivent faire l'objet d'une négociation préalable. Il faut éviter de reproduire le blocage constaté en 2019. Alors que la correction d'inégalités flagrantes aurait dû emporter l'adhésion d'une majorité nette de nos concitoyens c'est la méfiance et parfois le rejet qui se sont exprimés. L'annonce prématurée de la mise en place d'un régime par points a perturbé la bonne compréhension des objectifs de la réforme. C'est l'acceptation d'un régime universel qu'il faut admettre. Les modalités de calcul des droits à retraites doivent être ensuite discutés et compris par nos concitoyens. Pourquoi ne pas passer par une transition s'appuyant sur l'alignement de tous les régimes sur les règles du régime le plus important : celui des salariés du secteur privé ?

Enfin l'avènement d'un régime universel, c'est-à-dire la même règle pour tous, n'impose pas la modification des structures actuelles de gestion. L'exigence d'une gestion rigoureuse et d'un service rendu aux bénéficiaires adapté aux particularités des populations gérées n'appelle pas la remise en question des organisations actuelles très opérationnelles. Cette approche évite d'ouvrir un autre front : celui de la réaction inquiète de toutes les personnes concernées par une remise en cause de leur engagement et cadre professionnel.

2.2 L'accès aux soins

La progression de l'espérance de vie déjà évoquée résulte notamment des progrès de la médecine. La performance médicale, consécutive aux connaissances et expériences acquises par les professionnels de santé et par le déploiement d'outils utilisant les acquis du numérique, est incontestable. Les campagnes de prévention, notamment de détection des cancers, et un contexte plus général où la qualité de vie et les mesures d'hygiène mieux utilisées complètent un dispositif qui reste globalement très performant. Il est indéniable cependant que la crise du COVID a été l'amplificateur de difficultés déjà bien présentes. Avant de proposer des réformes radicales souvent construites sur des appréciations sommaires et partielles il convient de s'interroger sur les causes d'un malaise incontestable.

Le rythme d'évolution des réponses médicales est devenu tel que le cadre dans lequel s'effectue l'accès aux soins est constamment bousculé. Autrement dit l'intendance ne suit pas. La formation des professionnels et les modalités de prévision des besoins semblent en perpétuels décalages. Un déblocage du « numéris clausus » n'a un effet sur le nombre de médecins nécessaire que 10 ans après. Dans le même temps l'évolution de la société conduit les jeunes professionnels à développer leur activité d'une façon différente de celle pratiquée par leurs prédécesseurs. Le maillage sur le terrain entre les services apportés par la médecine de ville et l'hôpital est incomplet. La raréfaction du nombre de médecins généralistes a conduit à une remise en cause de la permanence des soins prise en charge antérieurement. La conséquence est bien connue. Elle amène l'engorgement des urgences des hôpitaux avec comme conséquence un risque de prise en charge dégradée pour les urgences vitales. L'hôpital, lieu de soins essentiels, devient très vite inadapté, dans sa structure et son organisation, pour répondre à ce rythme élevé d'évolution des réponses médicales. Enfin constatons la difficulté de piloter une dépense globale encadrée par un vote du Parlement mais résultant des décisions quotidiennes de 200 000 prescripteurs préoccupés de la santé de leurs patients.

Ce constat, et la nécessité de continuer à soigner tout en s'adaptant, nous impose beaucoup de modestie et de pragmatisme pour améliorer constamment ce qui peut l'être.

Ce contexte nécessiterait un vrai partage des problématiques et des enjeux pour construire des orientations permettant une adaptation progressive de nos dispositifs. La peur du changement, la nostalgie qui idéalise une période passée pourtant moins protectrice conduisent au repli sur soi et à la perte de confiance. Toutes propositions de réforme se heurtent au scepticisme. Peut-on rester immobile dans un monde qui bouge sans cesse ?

Ces interrogations, ces peurs ont été captées par des forces politiques conservatrices qui entendent utiliser ce climat pour prospérer. La désignation de coupables parfaitement ciblés permet de faire croire que l'essentiel des problèmes rencontrés ne justifient pas d'efforts particuliers pour les autres citoyens.

Enfin la pratique de l'Etat, très marquée par un centralisme fort, qui impose plus qu'il ne propose, n'intègre pas réellement les corps intermédiaires et les citoyens dans la construction des projets. Tirillés par leur base et négligés par les pouvoirs publics la facilité, pour eux, réside dans l'opposition. Le « Ségur de la Santé » ouvre néanmoins des perspectives intéressantes. La mise en œuvre des propositions dans les délais impartis et dans le respect des méthodes retenues seront révélatrices d'un véritable changement de cap.

2.3 Quelques réussites significatives.

Pourtant notre pays bouge, évolue, intègre des outils et pratiques nouvelles à un rythme soutenu. Après la réussite, certes longtemps attendue de la « Carte Vitale » après la dématérialisation de nos déclarations fiscales, la mise en œuvre du prélèvement à la source, appréhendé par beaucoup, s'est révélée être une véritable réussite. La multiplication des outils et modalités de relation en ligne impose petit à petit un nouveau mode de rapport entre les individus et les fournisseurs de biens et de services. L'avènement de ce nouveau monde laisse cependant quelques laissés pour compte. La fracture numérique met à distance ceux qui n'ont pas la possibilité d'accéder facilement aux nouvelles solutions. La compétition économique impose trop souvent un retour rapide sur investissement qui fait parfois l'impasse sur le temps et la pédagogie nécessaire à l'accompagnement des plus en difficultés.

Notre pays, comme d'autres, est confronté à une modification des pratiques qui se répercute sur les relations humaines. L'environnement médiatique a, lui aussi, été profondément impacté par l'évolution des outils et des méthodes. Le brouhaha permanent qui en résulte n'a pas, manifestement, pour objectif de permettre une compréhension mesurée et apaisée mais de faire de l'audience en développant les controverses.

3- Les pistes d'évolution :

3.1- Une réelle participation de tous les acteurs à la construction des projets peut amener une adhésion plus large. Cette approche doit s'appuyer sur des corps intermédiaires confortés et reconnus. Il faut mieux les positionner en situant explicitement leurs rôles et leurs moyens. A l'instar de ce qui existe dans certains pays voisins des dispositifs du type « chèque syndical » doit être proposé avec l'idée de passer d'une posture de revendication à celle de participation à la construction des solutions. Les associations, nombreuses dans notre pays, les ONG, ainsi que les collectivités territoriales doivent elles aussi, être appelées à participer aux travaux.

3.2- Ce modèle de construction participative doit clairement aborder tous les enjeux de chaque projet et ne jamais faire l'impasse sur les problématiques de financement. Il est indispensable de bien mettre en évidence le fait que proposer, par exemple, de réduire le volume des cotisations aura un impact négatif sur les prestations prises en charge. Il faut aussi redire que les cotisations ou autres prélèvements font partie intégrante du salaire. Le montant du salaire net ne peut, à lui seul, exprimer le pouvoir d'achat du salarié. Les charges sociales payées ont des contres parties indiscutables.

3.3 Faire admettre l'objectif à atteindre n'est pas suffisant : il faut dessiner le chemin partant de la situation actuelle pour aboutir à l'objectif. L'approche macro-économique du décideur est difficilement partageable avec le ressenti de l'individu qui s'interroge immédiatement sur les conséquences précises pour lui-même d'une réforme. Peu lui importe de savoir que le problème posé sera résolu dans 10 ou 20 ans. C'est l'impact pour lui dans les quelques années à venir qui l'intéresse. Cet état d'esprit milite pour des évolutions progressives rassurantes plutôt qu'un Big Bang inquiétant.

3.4- Cette démarche, qui décrit les étapes successives, objective les véritables conséquences du mouvement en cours sans donner prises aux peurs infondées. On retrouve ici toute l'importance d'une méthode participative. Le temps long utilisé en amont se regagne en aval. Trente ans d'histoire des réformes des retraites nous enseignent que les tentatives de passage en force n'ont pas été les plus efficaces.

3.5- L'abondance de moyens d'information, la capacité de nuisance de certains supports, la nécessité d'être en capacité d'intégrer des évolutions technologiques fréquentes justifient que l'on prenne garde à ne pas agrandir le fossé qui se creuse entre les experts et les autres. La démocratie impose une attention toute particulière à l'adhésion du plus grand nombre. Cette approche ne doit pas être considérée comme pénalisante mais comme le gage du développement d'un climat social nécessaire au bien vivre ensemble. Le constat peut être fait chaque jour : il est plus facile de contester, de remettre en cause que de porter le caractère positif d'une démarche. L'importance de la communication, entourant chaque projet, est majeure. L'approche pédagogique, la mise en évidence des enjeux réels, la présentation d'exemples concrets, le souci de bien rassurer sur les premières étapes sont déterminantes.

Conclusion : Notre société est, comme d'autres, confrontée à sa capacité à se réinventer pour apporter les réponses qu'exigent nos concitoyens. Le rythme imposé, l'exigence de qualité et de transparence, la complexité des sujets rendent caducs les méthodes du passé où des experts venaient apporter leurs solutions. Aujourd'hui, plutôt que des moments spécifiques où l'on se penche sur tel ou tel problème c'est le besoin d'adaptation permanente qui caractérise notre monde. Pour absorber ce courant constant il faut développer des méthodes qui imposent une large participation des acteurs aux réflexions, constructions et évaluations des modes d'actions collectives. La pédagogie, la concertation, la clarification des enjeux mais aussi la continuité de l'action publique deviennent des points essentiels de réussite.

Yves Humez

Mai - 2022