



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Les Cahiers des soutenabilités

Quels enjeux
pour une protection sociale
soutenable ?

N° 1 – novembre 2021



Présentation des Cahiers

Une collection thématique

La publication des premiers opus de la collection des *Cahiers des soutenabilités* vient clore le deuxième cycle d'un séminaire lancé par France Stratégie au début de l'année 2020 avec l'ambition de construire un **cadre d'élaboration et de conduite de politiques publiques « soutenables »**.

Ces cahiers thématiques visent à « ouvrir le capot » de la fabrique de l'action publique pour la passer au crible du concept de soutenabilités. Chaque cahier est conçu comme un recueil d'enseignements issus de l'analyse d'un objet de politique publique sectorielle à l'aune de sa capacité à intégrer les défis du long terme : durabilité environnementale, sociale, économique et démocratique. La matière ainsi rassemblée a vocation à préparer et à nourrir un référentiel d'action publique, dont l'élaboration constituera l'objectif du troisième cycle du séminaire.

Le séminaire Soutenabilités en quelques mots et quelques chiffres

- › Un projet mené par une équipe issue de l'ensemble des départements de France Stratégie et de la plateforme RSE.
- › Des centaines de contributeurs aux séminaires.
- › Une démarche pluridisciplinaire associant économistes, politistes, géographes, sociologues, historiens, philosophes, acteurs de la société civile, élus, responsables publics, etc.
- › Des séances en partenariat avec des institutions expertes : Haut Conseil pour le climat (HCC), Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), Direction générale du travail (DGT) et Fondation internet nouvelle génération (FING).
- › Trois cycles de réflexion aux formats et aux objectifs pluriels, après un lancement au Lieu de la transformation publique en présence d'une centaine d'acteurs.
 - › **Cycle 1 – Cadre conceptuel et cartographie des soutenabilités** : les notions, les modèles, les indicateurs, les arènes (2020) : cinq conférences
 - › **Cycle 2 – Des politiques publiques au prisme des soutenabilités** (premier semestre 2021) : treize ateliers thématiques et trois séances ouvertes (sur le temps, les ressources, l'espace)
 - › **Cycle 3 – La transformation de l'action publique au service des soutenabilités** (quatrième trimestre 2021)
- › Un appel à contributions « Pour un après soutenable : sept questions pour préparer demain » (avril 2020) et une synthèse des 450 contributions reçues.
- › Un forum des plateformes pour mettre en discussion notre synthèse avec six plateformes de consultations citoyennes.
- › Des publications et des podcasts.

Cette première série de cahiers **synthétise les échanges qui se sont tenus lors d'ateliers organisés au premier semestre 2021**. Consacrées aux champs de la santé, de la protection sociale, du nucléaire, du numérique et du travail, ces séances de travail ont réuni acteurs et témoins des politiques publiques – représentants d'administrations nationales et territoriales, experts, chercheurs, responsables associatifs, chefs d'entreprise, élus, etc. Pour favoriser la circulation et la liberté de parole des participants, les ateliers organisés sous la règle de Chatham House étaient fermés au public.

L'approche par les soutenabilités dans les politiques publiques

Les contours du concept de « soutenabilités », au cœur de l'approche retenue ici, ont été défrichés lors du premier cycle du séminaire. Cette notion traduit plus précisément que « durabilité » le terme anglais « *sustainable* ». Les préoccupations auxquelles elle fait écho sont aussi anciennes que les premières interventions de la puissance publique dans l'allocation et la préservation des ressources, guidées par la nécessité d'en garantir l'approvisionnement et donc la renouvelabilité. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, le concept de soutenabilités désigne « un mode de développement [économique] qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹ ».

Sont soutenables les processus de production qui n'épuisent pas les ressources qu'ils utilisent, mais aussi, plus généralement, les configurations qui permettent à la société humaine d'assurer sa pérennité. Pour saisir toute la portée de cette notion dans le cadre de l'analyse des politiques publiques et de la prospective, le recours à la définition littérale, large mais éclairante, est précieux. Selon le Larousse en effet, est soutenable ce qui peut être supporté, enduré, mais aussi ce qui peut être défendu, appuyé par des arguments sérieux. De ces éléments de définition on peut tirer le tableau suivant, qui donne à voir les principales caractéristiques de situations ou de trajectoires soutenables – ou insoutenables.

SOUTENABLE	INSOUTENABLE
<ul style="list-style-type: none"> • Durable • Pérenne • Renouvelable • Réversible • Contrôlable 	<ul style="list-style-type: none"> • Éphémère, obsolète • Précaire • Épuisable • Irréversible • Incontrôlable
<ul style="list-style-type: none"> • Stable • Résilient • Coexistant • Cohérent • Harmonieux 	<ul style="list-style-type: none"> • Instable • Fragile • Conflictuel, antagonique • Contradictoire • discordant
<ul style="list-style-type: none"> • Justifiable • Supportable / acceptable • Légitime 	<ul style="list-style-type: none"> • Injustifiable • Insupportable / inacceptable • Illégitime

Ces caractéristiques permettent d'ébaucher une première grille d'analyse des politiques publiques selon les différentes dimensions des soutenabilités. Elles dessinent en creux une approche des politiques publiques qui prend acte des impasses de notre trajectoire de développement et des limites d'une simple adaptabilité aux crises. Elles comportent donc « une part de radicalité² » en visant des transformations structurelles de notre modèle.

1. Gro Harlem Brundtland, Premier ministre norvégien (1987).

2. Comme nous y ont invités les participants de la **séance zero du séminaire**.

Les politiques publiques sectorielles au prisme des soutenabilités

Confronter cette grille de lecture à des objets de politiques sectoriels concrets, de périmètre et de granularité volontairement diversifiés, devait permettre d'en valider l'intérêt et d'en mesurer la robustesse. L'organisation des séances comme la diversité des objets de politique publique abordés nous ont de fait conduit à adopter des approches variées. Tous les Cahiers répondent cependant à une problématique commune : comment les enjeux de soutenabilité sont-ils intégrés, explicitement ou non, dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques considérées ? À travers l'expérience de terrain et l'approche opérationnelle des porteurs et responsables de ces politiques publiques, nous avons notamment cherché à répondre aux questions suivantes :

- Comment sont pris en compte les risques d'insoutenabilité et leurs interactions dans la conception des politiques étudiées ?
- Comment sont mobilisés des modèles, outils, méthodes et leviers – de financement notamment – susceptibles de garantir ou d'accroître la soutenabilité de ces politiques ?
- Comment sont évalués les impacts de ces politiques au regard de ces enjeux ?
- Comment sont pensés et activés les processus de participation et de délibération permettant de garantir la légitimité et la soutenabilité démocratiques de l'action publique ?
- Quels sont les freins qui empêchent effectivement la prise en compte des soutenabilités ?
- Sur quels leviers concrets et opérationnels construire une politique soutenable dans le domaine étudié ?

Vers un référentiel de l'action publique soutenable

Ces Cahiers constituent un vivier dans lequel puiser des pistes pour (re)fonder un référentiel des politiques publiques intégrant les enjeux de soutenabilités à chaque étape de leur « fabrique ».

L'exploitation des enseignements dont les Cahiers rendent compte doit en effet nous permettre de dessiner des perspectives d'évolution des politiques publiques. *Il s'agit de tout repenser : outils, modèles, instruments, procédures et méthodes.*

Il s'agira donc dans une troisième phase de réflexion d'élaborer des pistes pour : anticiper un futur soutenable ; diagnostiquer les insoutenabilités/les impasses ; délibérer face à la défiance ; administrer des temporalités longues, des ressources limitées, des espaces vulnérables ; pérenniser à travers le développement d'une culture publique de la soutenabilité.

Consulter les autres numéros des Cahiers des soutenabilités

- N° 2. Comment débattre du nucléaire pour tracer des voies soutenables ?
- N° 3. Comment construire un numérique soutenable ?
- N° 4. Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?
- N° 5. Comment repenser un système de santé soutenable à l'aune des risques nouveaux ?

Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?

Sommaire

- 1. Le système de protection sociale est-il durable ?** 6
- 2. Notre système de protection sociale est-il justifiable ?** 10
- 3. Notre système de protection sociale peut-il se renouveler ?** 13

Plusieurs questions ont guidé le débat dont on tente ici de tirer les grands enseignements. Notre système de protection sociale est-il soutenable au sens de « durable » – les ressources financières, matérielles et humaines nécessaires à son fonctionnement courent-elles le risque d'un épuisement ? Notre système de protection sociale est-il soutenable au sens de « justifiable », autrement dit bénéficie-t-il toujours d'une adhésion suffisante de ses parties prenantes, qu'il s'agisse de son fonctionnement ou des objectifs qui lui sont assignés ? Enfin, notre système de protection sociale est-il « renouvelable », c'est-à-dire en mesure de dépasser ses éventuelles contradictions.

Méthode de travail

Les réflexions qui alimentent ce cahier sont directement tirées des travaux préparatoires et des échanges qui ont eu lieu lors de quatre séances de séminaire consacrées à la protection sociale, entendue comme l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective, privés ou publics, permettant aux individus et aux ménages de faire face aux risques sociaux (chômage, pauvreté et exclusion, maladie, etc.). Ces séances ont réuni une vingtaine de participants, experts de la protection sociale en France : anciens directeurs de la Sécurité sociale, anciens directeurs de caisse de sécurité sociale, chercheurs, membres de Hauts Conseils, etc. Conformément à la règle de Chatham House, leurs propos ne sont pas attribués et sont intégrés à la réflexion générale ; ils n'engagent pas les acteurs sollicités ni leurs organisations. Ces séances n'avaient pas pour ambition d'aborder de façon exhaustive les politiques sociales, ni de réaliser une analyse extensive des forces et des faiblesses de notre système de protection sociale. Elles étaient conçues, à partir d'un exemple sectoriel – les risques auxquels la protection sociale pourrait être confrontée en termes de soutenabilité, dans ses différentes dimensions – comme un recueil d'enseignements sur la fabrique des politiques publiques au regard des soutenabilités et des enjeux posés par leur intégration. Cette synthèse a vocation à préparer et à nourrir ce qui sera le troisième cycle de ces travaux, consacré à l'élaboration de pistes pour construire un référentiel d'action publique soutenable. À cet effet, comme dans les autres cahiers de la série et pour en souligner les points de convergence, ces enseignements sont signalés dans le document par un # indiquant à quel « moment » de la fabrique des politiques publiques ils se rapportent.

L'équipe du séminaire remercie vivement les participants à cet atelier (responsables d'administrations, chercheurs, experts et praticiens) pour leur contribution à ces travaux (voir liste en fin de cahier).

1. Le système de protection sociale est-il durable ?

Portés par l'ONU et adoptés en septembre 2015, les objectifs de développement durable (ODD) « visent à éradiquer la faim et la pauvreté d'ici 2030, tout en reconnaissant que le développement humain et la préservation de notre planète vont de pair ». Ainsi, la protection sociale, qui a pour but de s'attaquer à la pauvreté monétaire et de promouvoir des objectifs de développement en termes de santé, d'éducation ou de nutrition, est mobilisée de manière directe ou indirecte pour la réalisation de cinq des ODD¹. Notre démarche rejoint celle de l'ONU pour penser la cohérence entre le développement durable et la protection sociale, deux champs intrinsèquement liés, et nous amène à nous interroger en particulier sur le caractère pérenne de notre système de protection sociale : le système que nous connaissons pourra-t-il être transmis aux générations futures, répondre aux besoins actuels et faire face aux risques émergents ?

1.1. Quels risques peuvent mettre à mal le système ? #Anticiper / Diagnostiquer

Alors que, par essence, la protection sociale est conçue pour internaliser et mutualiser les risques, elle peut être elle-même mise à mal par des chocs exogènes, transitoires ou permanents, qui menacent la pérennité de son modèle actuel.

- Le **vieillissement de la population** représente le premier défi auquel notre système de protection sociale doit faire face, la dynamique démographique étant au cœur de la soutenabilité du modèle français. Des ajustements ont permis d'y faire face jusqu'ici. C'est ainsi que le système de retraites a subi des évolutions paramétriques relatives au niveau d'indexation des pensions et des salaires versés aux comptes, à l'âge minimum de départ à taux plein ou au nombre d'années de cotisation. Demain, il est probable que le vieillissement de la population appelle des réformes plus systémiques, comme l'intégration de la dépendance comme risque supplémentaire. Elles devront remplir la double contrainte d'être à la fois élaborées démocratiquement et reconnues comme socialement équitables, ce qui suppose des règles claires et des ajustements explicites plutôt que « subreptices ».
- Le **ralentissement de la croissance** et la **stagnation du pouvoir d'achat** rendent plus difficiles les arbitrages et l'acceptation du prélèvement, pourtant essentiels au bon fonctionnement du modèle. Un revenu net qui augmentait de 2 % par an facilitait l'acceptation de la socialisation des gains économiques. Le contexte a changé : le revenu disponible brut par unité de consommation² a quasiment stagné entre 2008 et 2018. À ce jour, l'équilibre des comptes de la protection sociale dépend encore étroitement du niveau de croissance. Lorsque celle-ci fait défaut, les déficits se creusent rapidement. Dans ces conditions, construire un système de protection sociale soutenable nécessite de le rendre robuste à des niveaux de croissance durablement faibles ou nuls.

1. Pas de pauvreté (1), faim « zéro » (2), bonne santé et bien-être (3), égalité entre les sexes (5), inégalités réduites (10). Voir à ce propos les contributions au cycle 1 du séminaire Soutenabilités sur le thème « **Les indicateurs des ODD : une boussole pour les soutenabilités ?** ».

2. Défini comme la somme des revenus d'activité, des revenus de la propriété et des revenus fonciers à laquelle on ajoute les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on retranche les cotisations sociales et les impôts versés. Voir Sicsic M. (2021), « **Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018** », in *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », édition 2021.

- Des **contraintes environnementales** pèsent sur la construction d'un système de protection sociale pérenne. Il faut ainsi évaluer et prendre en compte non seulement l'impact environnemental de la protection sociale en termes de services – transports sanitaires, hôpitaux, EHPAD, etc. –, de prestations monétaires et d'utilisation des ressources, mais aussi réciproquement l'impact de la transition environnementale ou des risques environnementaux sur les besoins de protection sociale. Le risque environnemental aura également des conséquences sur le revenu, donc sur la consommation. Le financement de la transition nécessitera en effet des prélèvements supplémentaires, et il faudra accepter qu'à revenu donné la consommation puisse être moindre. Ce sera d'autant plus vrai pour la consommation privée, qui risque d'être rognée au profit d'une plus large consommation publique (y compris la protection sociale), dont l'orientation vers une pratique soutenable est plus aisée.
- Le relatif **court-termisme de notre système de protection sociale**, avec des lois de financement annuelles, constitue aujourd'hui une impasse. Dans le domaine de la santé par exemple, il est courant de sacrifier des réformes essentielles comme l'adaptation du système de soins parce qu'elles impliquent des coûts certains à court terme, au détriment de bénéfices futurs importants. Pour désigner le coût induit par le report de ces réformes, certains participants évoquent une « dette organisationnelle »³ dont il faudrait tenir compte. Pour s'inscrire dans une logique durable, le système de protection sociale ne doit donc pas se contenter d'une vision budgétaire annuelle, mais suppose une adéquation de long terme entre objectifs et moyens.

Les risques sont donc nombreux pour le système de protection sociale français, mais plusieurs peuvent déjà être clairement identifiés et pris en compte lors de réformes systémiques. Notre modèle a prouvé par le passé sa capacité d'adaptation et de résilience face à différents chocs et crises : il dispose de nombreux moyens pour intégrer les risques évoqués et s'inscrire dans une logique durable.

1.2. Quels moyens pour la protection sociale ?

#Agir / Pérenniser

Financement, expertise, ressources humaines : autant de moyens nécessaires au fonctionnement du système de protection sociale et dont il est crucial de garantir la pérennité. Autant d'outils, aussi, à mobiliser pour améliorer la soutenabilité du système.

Le premier moyen permettant au système de protection sociale de s'inscrire dans une logique durable concerne son **financement**. Celui-ci dépend étroitement du consentement aux prélèvements sur lesquels il est assis et du niveau d'emploi qui détermine l'assiette de ces derniers. D'aucuns estiment que le seul vrai choix, en matière de financement, réside dans l'arbitrage entre consommation publique et consommation privée. Il n'y aurait pas de difficulté en soi à consacrer une part importante du PIB à la protection sociale, si c'est ce que souhaite le corps social. Dans cette perspective, la protection sociale serait toujours finançable, quel que soit le niveau de croissance, à condition que le consentement aux prélèvements soit suffisamment élevé. Pour d'autres au contraire, la croissance est (était) un lubrifiant déterminant du consentement à la hausse des prélèvements : le niveau de prélèvements est déjà élevé, une partie non négligeable du corps social est toujours en quête de gains de pouvoir d'achat, et d'autres besoins, notamment liés à la transition écologique, devront être financés.

Quelles pourraient être les nouvelles sources de financement de la protection sociale ? À noter d'abord que ces sources se sont historiquement beaucoup diversifiées. Les cotisations (employeurs, salariés, indépendants, imputées) représentaient 78 % du financement de la protection sociale au début des années 1980, mais seulement 59 % en 2018. La CSG qui existe depuis seulement 1991 représente aujourd'hui 15,7 % des ressources de la protection sociale. Enfin, la TVA représente près de 40 % des recettes fiscales de la sécurité sociale. Concernant la recherche de nouvelles recettes, ce point n'a

³ Voir également à ce propos la séance sur les politiques de santé.

pas non plus fait l'objet de consensus, certains proposant de nouvelles sources de financement, d'autres doutant de la capacité à trouver de nouvelles recettes autrement que par de purs artifices administratifs. La fiscalité comportementale peut être une partie de la réponse, mais il est nécessaire de prévoir l'érosion progressive de son assiette, dans la mesure où l'un des objectifs de cette fiscalité est précisément de faire changer les comportements. De même, si une taxe carbone peut alimenter le financement de la protection sociale, il est indispensable de boucler le raisonnement, et en particulier de prendre en compte son impact sur l'emploi et la consommation. Peut-on demander davantage aux entreprises ? L'idée peut être défendue, par exemple sur la dépendance, puisque lorsque les salariés se trouvent contraints d'assumer le rôle d'aidants familiaux, cela peut entraîner une baisse de productivité pour les entreprises. Mais n'est-on pas confronté très rapidement aux contraintes de la concurrence internationale qui interdit d'alourdir le coût du travail ? Certains ont évoqué de ce point de vue une opportunité conjoncturelle liée à la crise du Covid qui a semblé à l'origine d'une certaine pause dans le moins-disant fiscal (voir l'accord récent sur le taux d'imposition minimum des entreprises). L'idée d'une plus forte contribution des patrimoines ou des revenus du capital des personnes âgées a également été discutée.

S'agissant enfin de la dette sociale, beaucoup estiment qu'il n'est pas forcément pertinent qu'elle soit gérée à l'écart de celle de l'État. Le fait que les comptes de la protection sociale doivent être équilibrés sur le long terme fait consensus et, de fait, avant la crise du Covid, on était très proche de retrouver l'équilibre et en bonne voie de rembourser la dette sociale (ou dette du régime général de la sécurité sociale), dette qui a d'ailleurs été causée par la répétition de chocs macroéconomiques (en particulier les crises de 1993 et de 2008). Les avis divergent alors quant à sa gestion : consolidation de la dette sociale dans la dette générale de l'État qui peut être légitime, gestion séparée qui pourrait à l'inverse conduire à un sous-investissement chronique dans certaines infrastructures nécessaires à la production de prestations de protection sociale, ou encore monétisation d'une partie au moins de cette dette, au-delà de l'action de la BCE – à noter que cet outil n'est probablement pas une solution pérenne, mais pour certains il pourrait être mobilisé de manière ponctuelle.

1.3. Quels outils mobiliser pour une protection sociale durable ?

Le rôle de **l'expertise** est ensuite essentiel pour penser et mettre en place un système qui résiste à l'épreuve du temps. Certains participants ont souligné le fait qu'en France, la capacité de recherche sur la protection sociale avait été préemptée par les hauts fonctionnaires, et qu'il était donc impératif que des liens soient renforcés avec la recherche académique. La formation d'un tel réseau d'acteurs permettrait des analyses conjointes, indispensables à la fabrique des politiques publiques. Ce réseau pourrait par exemple être créé à l'Insee ou à la Drees puis porté directement par les administrations. Pour rendre pleinement effectif ce moyen clé de la soutenabilité de la protection sociale, la pluridisciplinarité dans la recherche, l'enseignement supérieur et dans la formation des hauts fonctionnaires doit impérativement se développer, via par exemple un tronc commun dans les écoles du service public tel que le module « transition écologique » de l'Institut national du service public (INSP) qui a vocation à remplacer l'ENA. Cette coopération avec la recherche doit surtout se poursuivre bien au-delà de la formation initiale. Un développement massif d'une recherche interdisciplinaire, aujourd'hui non valorisée par les règles de publications académiques, ainsi qu'un partage des compétences entre les caisses de sécurité sociale, l'Ademe et les chercheurs académiques, qui travailleraient conjointement sur les thématiques sociales et environnementales, sont apparus nécessaires à beaucoup de participants. **#Anticiper**

Se pose ensuite la question de la manière d'**outiller l'action publique** de demain pour penser l'interaction entre les thématiques des différents domaines des politiques publiques et les **sujets environnementaux**, sujet qui dépasse le champ de la protection sociale mais qui est souvent revenu dans les débats. Aujourd'hui, la monétisation des externalités environnementales reste complexe, et la fabrique des politiques publiques peine à raisonner au-delà du PIB, indicateur critiqué mais enraciné

profondément dans notre pratique de l'économie. Une première solution serait d'internaliser le déficit environnemental dans la statistique publique, c'est-à-dire produire l'équivalent d'un tableau entrée/sortie en empreinte carbone pour ensuite effectuer des comparaisons par secteur. Modifier la comptabilité publique et d'entreprise⁴ permettrait également de changer nos modes de fabrication et de régulation des politiques publiques en intégrant un contenu carbone à la dépense de consommation et d'administration publique, notamment celle de la protection sociale. Enfin, la question climatique doit être intégrée dans les modèles macroéconomiques⁵, de la même manière que l'a été la question du vieillissement ou la question sociale, afin de diminuer l'incertitude que créent les contraintes environnementales sur le commerce extérieur, la croissance ou encore l'investissement. **#Agir**

Pour obtenir des outils efficaces adaptés à un modèle de protection sociale durable, il est impératif de définir des **indicateurs** exhaustifs et qui prennent en compte toute la complexité de la soutenabilité environnementale, sociale et démocratique des politiques sociales : établir des diagnostics territoriaux, identifier les foyers en situation de précarité énergétique, dessiner des cartographies des fragilités en santé environnementale, analyser des situations différentielles en incluant l'action sociale, les complémentaires, les aides locales, et ainsi fabriquer des réformes qui ciblent les personnes qui en ont le plus besoin, intégrer des objectifs extra-financiers dans les outils de suivi et privilégier une vision systémique. Aujourd'hui, de nombreux plans, programmes ou stratégies ne sont pas articulés entre eux et il n'existe pas de document d'ensemble qui servirait de référence et dont les autres seraient la déclinaison. Par exemple, au sein de la procédure budgétaire, les procédures d'alerte et de corrections infra-annuelles n'ont pas d'équivalent pour les dimensions extra-financières. **#Anticiper / Diagnostiquer**

Les ressources humaines qui, concrètement, font fonctionner la protection sociale, doivent être au cœur de toute action visant à assurer sa pérennité. La gestion de la contrainte financière ne peut en particulier aboutir à offrir aux professionnels des conditions de rémunération qui feraient perdre toute attractivité aux métiers de la protection sociale, des soins en particulier. On ne peut faire comme si, dans les projections, l'évolution des rémunérations du personnel soignant pouvait être différente de celle du reste de la population active. En outre, le secteur de l'aide aux personnes âgées dépendantes souffre d'une pénurie de main-d'œuvre, d'une faible attractivité malgré les mesures récentes du Ségur de la santé (baisse de 25 % en six ans des candidatures aux concours d'aide-soignant et d'accompagnant éducatif malgré une hausse continue des besoins⁶), ainsi que de problèmes graves d'absentéisme et d'accidents du travail (trois fois plus élevés que la moyenne nationale).

De nos débats ressort en outre l'importance majeure de l'accompagnement des acteurs de la protection sociale dans la mise en œuvre, aujourd'hui, des politiques sociales et demain sans doute, des politiques de transition écologique. Cet accompagnement doit se faire au plus près du terrain, en particulier par les salariés des antennes territoriales des caisses de sécurité sociale, et par l'ensemble des acteurs locaux et des travailleurs sociaux.

Enfin, les administrations de protection sociale jouent un rôle majeur dans la construction d'un modèle soutenable, notamment vis-à-vis de l'impact environnemental du secteur de la protection sociale : si la gestion de la protection sociale ne représente aujourd'hui qu'entre 1 % et 2 % du PIB, cela ne veut pas dire qu'il serait vain d'y appliquer certaines normes environnementales ou sociales, ou d'y mener des réflexions du type RSE, *a fortiori* dans les services de santé. Il pourrait ainsi être intéressant d'effectuer une comparaison entre les effets de la numérisation des services de protection sociale par rapport aux déplacements habituels, ou encore de mener à bien un projet de comptabilité carbone des entreprises de la protection sociale comme proposé lors de la Convention citoyenne pour le climat.

4. Voir la séance consacrée à la comptabilité lors du cycle 1 du séminaire Soutenabilités : « Quelle comptabilité pour un "après" soutenable – ou comment mesurer ce qui compte vraiment ? »

5. Voir la séance consacrée à la modélisation lors du cycle 1 du séminaire Soutenabilités et notamment le podcast « Est-on capable de modéliser les (in)soutenabilités ? ».

6. Il est à noter que des mesures de revalorisation ont été prises lors du Ségur de la Santé.

2. Notre système de protection sociale est-il justifiable ?

Notre système de protection sociale a deux atouts majeurs : la confiance et l'adhésion majoritaire des Français au système d'une part, son fonctionnement combinant dispositifs contributifs et mécanismes de solidarité, d'autre part. Or, la perspective d'une hausse des risques sociaux à couvrir, qui aurait pour conséquence une hausse des dépenses de protection sociale, et donc des prélèvements associés, apparaît comme un défi dans la soutenabilité du modèle actuel. Se pose alors la question de l'adhésion à la solidarité, aux prélèvements obligatoires ainsi qu'au champ couvert, adhésion indissociablement liée au caractère justifiable de notre protection sociale.

2.1. Comment garantir la confiance dans le système ? #Débattre / Délibérer

Malgré (ou grâce à) un niveau de dépenses élevé, le **baromètre d'opinion de la Drees**⁷, confirme régulièrement l'adhésion des Français au système de protection sociale. En particulier, plus de 72 % des Français en 2019 déclarent préférer une hausse des prélèvements à une baisse des prestations. En effet, quand le risque augmente, la propension à sacrifier une partie de ses revenus pour couvrir ce risque tend à augmenter également, à condition que le risque ne soit pas trop hétérogène ou les systèmes sociaux trop segmentés. Lorsque ce n'est pas le cas, le consentement en est affaibli : les protestations des retraités contre la hausse de la CSG en sont un parfait exemple. Cette hausse, présentée comme répondant à une préoccupation redistributive, aurait pu également être présentée comme la contrepartie d'une assurance renforcée contre la perte d'autonomie.

Deux éléments apparaissent primordiaux pour garantir un système de protection sociale « justifiable », c'est-à-dire dont les objectifs et le fonctionnement font l'objet d'une large adhésion de la part des différentes parties prenantes :

- le consentement aux prélèvements qui inclut le consentement au soutien de l'ensemble des générations et dont l'acceptation dépend largement de la nature du prélèvement qui peut être d'ordre contributif ou non ;
- la participation à la délibération démocratique.

La protection sociale pourra demain être limitée par ce qui constitue aujourd'hui ses forces. Nous développons ici les risques qui pourraient nuire à la soutenabilité de notre système.

- **L'acceptabilité** du système de protection sociale dépend tout d'abord de l'existence d'un consensus sur le périmètre couvert et sur l'amplitude du reste à charge. Ce consensus nécessite une réflexion collective sur ce qui doit être financé par la sphère publique, à quelle hauteur et selon quelles conditions (de revenu, d'âge, de résidence, etc.). Cette réflexion n'a souvent pas lieu : en témoigne pour certains l'absence de débat sur la baisse continue et généralisée du reste à charge en santé. Le consentement aux prélèvements pourrait dépendre donc lui-même de ce qui est financé, et il peut avoir tendance à être plus facilement acquis lorsque les prestations sont contributives et peuvent être perçues comme un revenu différé ou une assurance obligatoire plutôt que comme une taxe (même si la différence entre assurance et redistribution est aujourd'hui tenue). Or le niveau de contributivité du système de protection sociale a beaucoup

⁷ Un outil de suivi conjoncturel qui permet de suivre l'évolution de l'opinion des Français sur leur santé, les inégalités ou la cohésion sociale.

été entamé, notamment par le recours à l'impôt et le découplage croissant entre cotisations et prestations (exonérations de cotisations sur les bas salaires, par exemple). Dans le même ordre d'idées, certaines prestations universelles ont été mises sous condition de ressources, renforçant l'idée que de moins en moins de personnes bénéficient du système qu'elles financent. Un arbitrage existe donc entre acceptation de la solidarité collective et extension de la couverture des risques : une plus grande couverture des risques nouveaux nécessiterait davantage de prélèvements obligatoires ou une réallocation des ressources actuelles, ce qui pourrait à son tour éroder (ou au contraire augmenter dans le cas d'une réallocation) l'adhésion dans le système.

- Les conditions dans lesquelles les **politiques** et les **réformes** sont décidées, construites et votées jouent également un rôle important, constat qui n'a cependant pas apporté de réponses concrètes de la part des participants. Ainsi, dans un monde sans croissance et dans un contexte de stagnation du revenu, le besoin de lisibilité pourrait être accru afin que la partie non contributive soit acceptée par tous. En outre, l'effet cliquet des politiques, qui rend compliquée toute remise en cause d'un dispositif après sa mise en place, doit être pris en compte et explicité : revenir sur des acquis passés crée des « perdants » et la volonté d'éviter de créer trop de perdants engendre de fait une inertie importante des dépenses, inertie qui peut nuire à la soutenabilité du système.
- **L'information** et la **lisibilité** sont deux autres canaux majeurs pour pérenniser la confiance dans le système de protection sociale. L'étatisation des décisions en matière de sécurité sociale et l'absence d'une logique « bottom-up » pour les réformes sociales ont participé à une perte de légitimité et questionné la soutenabilité démocratique de notre système. Le débat est cependant complexe : si le besoin de compréhension des mécanismes de la solidarité nationale⁸ peut favoriser son acceptation (exigence de transparence), l'opacité quant à l'identité des contributeurs nets et des bénéficiaires nets de la protection sociale est peut-être aussi nécessaire à son fonctionnement, d'autant plus que les prestations non contributives sont importantes. À noter cependant que cette opacité peut alimenter les fantasmes, et que le juste milieu peut se situer en étant transparent sur la redistribution engendrée par la protection sociale, tout en questionnant la légitimité des écarts de revenus primaires. En outre, un débat existe quant au choix de toujours davantage financer la protection sociale via des contributions publiques, par opposition à des ressources dédiées, qui tend à faire de la distinction des comptes sociaux au sein des dépenses publiques un simple affichage, qui peut nuire à la lisibilité et à la légitimité de la protection sociale. Les Hauts Conseils pourraient participer activement à cet effort de lisibilité et d'information, en montrant par exemple à quoi servent les prélèvements obligatoires, notamment dans le champ de la protection sociale, ou encore en explicitant les arbitrages entre dépenses sociales, autres dépenses publiques et dépenses privées.
- **L'éducation** joue bien évidemment un rôle primordial pour garantir un système de protection sociale justifiable. À l'instar de l'Institut des hautes études de protection sociale (IHEPS) qui vise à promouvoir la connaissance et les réflexions sur les enjeux de la protection sociale, les Hauts Conseils pourraient ici aussi jouer un rôle dans la formation des partenaires sociaux, des élus ou même des professionnels de santé. Tous bénéficieraient ainsi d'une connaissance partagée sur les sujets d'assurance maladie, de sécurité sociale, de fonctionnement global du système de santé, de vision systémique et plus généralement de soutenabilités.
- Enfin, le **sentiment de ne pas réellement participer à la délibération démocratique** peut expliquer l'absence de consentement à la solidarité de la part de certains citoyens; ce point sera développé dans la troisième partie traitant de l'aspect démocratique et de la gouvernance du système de protection sociale.

8. Voir par exemple Accardo A., André M., Billot S., Germain J.-M. et Sicsic M. (2021), « **Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics** », in *Revenus et patrimoine des ménages*, coll. « Insee Références », édition 2021.

2.2. Quel champ pour une protection sociale justifiable ?

Considéré comme le père fondateur de la Sécurité sociale, Pierre Laroque la définissait dans une conférence du 23 mars 1945 comme « la garantie donnée à chacun qu'il disposera en toutes circonstances d'un revenu suffisant pour assurer à lui-même et à sa famille une existence décente ou à tout le moins un minimum vital ». Il s'agissait alors, en partant de la demande sociale, de définir les grands risques sociaux nécessitant une socialisation et un financement public.

La protection sociale, soutenue par le modèle français de l'État-providence, apporte une réponse à des besoins individuels et collectifs potentiellement inépuisables. À s'en tenir uniquement à des considérations de besoins, son extension n'a donc pas de limite. C'est la prise en compte d'autres considérations (consentement aux prélèvements obligatoires, coût du travail, soutenabilité et durabilité du travail, considérations démographiques, etc.) qui impose ses limites à l'extension de la couverture des besoins.

L'adhésion des Français au système de protection sociale suppose en tout état de cause que son champ **s'adapte constamment à l'évolution des risques sociaux**. Certains risques, liés à la monoparentalité ou à la jeunesse par exemple, sont peut-être dès aujourd'hui mal couverts, alors même que le non-recours à certaines prestations de solidarité reste très important dans ces champs. D'autres risques, liés à la transition écologique ou aux inégalités environnementales, pourraient devenir plus saillants dans les années à venir. Avant d'envisager l'extension *stricto sensu* du champ de la protection sociale, avec ses conséquences sociales, économiques et démocratiques, une première piste serait de mieux articuler les champs existants de la protection sociale (par exemple entre les prestations invalidité et prévoyance, ou entre santé et environnement).

La question de **l'étendue et de la qualité de la couverture** se pose ensuite. Par exemple, faut-il mieux couvrir le risque dépendance et comment ? La question fait débat : en particulier, ce risque doit-il être porté par la dépense publique et la socialisation ? En présence de grandes inégalités des chances (comme ici face au risque de dépendance), baisser le reste à charge pour tous est-il forcément le choix le plus efficace ? Cet exemple nous montre la complexité des questions liées à l'extension du champ de la protection sociale : une analyse critique doit donc être menée systématiquement avant d'augmenter les prélèvements obligatoires, sans oublier le rôle que jouent ou peuvent jouer les systèmes d'assurance et de prévoyance.

Penser le champ de la protection sociale dans une logique soutenable requiert aussi de **repenser le partage de la valeur et la délimitation du champ des bénéficiaires**. Une telle circonscription doit se fonder sur un contrat social entre générations et prendre en compte les déséquilibres existants, par exemple selon certains entre retraités et actifs ou entre les travailleurs des différentes catégories d'emplois. En effet, si le modèle est aujourd'hui extrêmement robuste pour les salariés en CDI et les retraités, la protection des jeunes, des précaires et des indépendants semble davantage lacunaire – difficulté qui devrait être renforcée par l'hétérogénéité croissante des trajectoires salariales⁹. En outre, on peut expliquer le refus de la taxation des héritages et successions et de la mise en œuvre d'une redistribution publique vers les jeunes générations par une conception familiale de la solidarité, que l'on retrouve d'ailleurs encore dans le modèle de notre protection sociale. Il est important d'intégrer ces réflexions dans le débat relatif au modèle de protection sociale. Ce débat peut porter sur la question de l'affectation des ressources budgétaires aux différents champs de l'action publique (protection sociale, politique éducative, politique de l'emploi, etc.). Il peut porter encore sur la part respective des prestations contributives et des prestations non-contributives : les frontières entre assurance et assistance ne sont en effet pas figées dans le marbre.

Enfin, une **vision globale du système** de protection sociale et du périmètre de son champ est nécessaire. Pour cela, il est impératif d'articuler les risques et leur financement d'une part (pour certains, il n'y a par exemple pas de raison de penser que les comptes sociaux doivent être équilibrés branche par branche), les risques et les besoins d'autre part (par exemple, le chômage et la formation professionnelle). Dans le champ

⁹ Notamment liée à la fragmentation des contrats et du temps de travail, voir par exemple *Salaires minimum interprofessionnel interprofessionnel de croissance* (2020), rapport du groupe d'experts du SMIC présidé par Gilbert Cette, décembre.

des prestations de solidarité, c'est précisément le souci de cohérence d'ensemble qui guide les travaux sur le Revenu universel d'activité (RUA). Cette cohérence passe en particulier par une harmonisation des bases ressources¹⁰ et par des barèmes permettant aux différentes prestations de s'articuler de la façon la plus logique possible les unes avec les autres, de façon à maîtriser par exemple leur dégressivité lorsqu'augmentent les ressources du ménage (en particulier les revenus du travail). Pour certains, un continuum socio-fiscal devrait exister entre les conditions portées pour l'attribution des prestations et celles pour les déductions fiscales, ce qui n'est pas le cas actuellement : le quotient familial intervient par exemple dès le premier enfant alors que les allocations familiales ne sont servies qu'à partir du deuxième enfant.

La crise du Covid a été l'occasion de voir que notre système de protection sociale était déjà capable de mobiliser ses différents outils d'intervention de façon cohérente, en évitant le fonctionnement en silo : c'est ainsi qu'on a mobilisé le chômage partiel (champ travail) pour répondre aux conséquences d'une crise sanitaire (champ santé), à l'origine de problèmes de garde d'enfants (champ famille).

3. Notre système de protection sociale peut-il se renouveler ?

Notre système de protection sociale est fondé sur un modèle de croissance productiviste, ce qui questionne sa capacité à se renouveler et à développer l'investissement social, *a fortiori* dans un contexte où se pose la question de la priorité à accorder au remboursement de la dette sociale liée à la crise sanitaire.

3.1. Quel modèle pour une protection sociale résiliente ?

La question de la capacité de la modélisation à nous prémunir de l'insoutenable, déjà abordée¹¹, se pose aussi pour notre système de protection sociale. S'il peut au premier abord sembler difficile d'intégrer les questions environnementales dans un cadre de protection sociale qui ne les a jamais pensées, façonné par les préférences nationales dont découlent les arbitrages sociaux, l'histoire a montré que les modèles ne sont pas immuables – en témoigne la prise en compte progressive des inégalités et de la question sociale dans le capitalisme. Comment repenser notre modèle pour l'inscrire dans une logique soutenable, sans renier les éléments qui ont assuré son bon fonctionnement et la confiance dont il bénéficie (combinaison de la solidarité et du contributif, des prestations monétaires et des services, de la contribution individuelle et collective, etc.) ?

A. Définir le commun dans la protection sociale

Penser un modèle soutenable nécessite une évaluation des besoins que l'on souhaite couvrir. Dans le cadre d'un modèle où l'équilibre des comptes suppose une croissance qui a tendance à s'évaporer, serons-nous capables de répondre aux besoins dans les années futures ? Plusieurs réflexions sont sous-entendues dans cette question : la chaîne de causalité qui relie pouvoir d'achat et bien-être d'une part, une réflexion sur ce qui doit être mis en commun d'autre part. On peut circonscrire ces réflexions selon les points suivants.

¹⁰. Ensemble des revenus pris en compte pour calculer le montant de la prestation servie.

¹¹. Voir la séance 3 consacrée aux modèles lors du cycle 1 du séminaire Soutenabilités : « Le concept de modèle au travers d'une analyse épistémologique et historique de la modélisation. »

- **S'agissant du système de pensions, quels arbitrages fait-on entre consommation et loisir en retraite ou en activité ?** Ces choix sociaux structurants sont pourtant peu mis en débat. C'est peut-être parce qu'ils sont occultés par des distinctions qui n'ont pas lieu d'être. Ainsi, la distinction arbitraire entre cotisations employeurs et cotisations salariés laisse à penser que ce qui est en jeu, ce sont les contributions respectives des entreprises et des salariés au financement de la protection sociale. Si l'on oublie cette distinction largement discutable, on s'aperçoit que la vraie question est celle du choix entre consommation durant la vie active et consommation durant la retraite. C'est sur cet arbitrage que devraient se positionner les uns et les autres.
- **En cas de hausse des besoins sociaux, quelle part du financement supplémentaire doit être socialisée, et quelle part doit rester à la charge des ménages ?** Le recours à une socialisation plus grande du financement de la protection sociale a pour conséquence une modération de la croissance des revenus d'activité en contrepartie d'une plus grande sécurité (via une hausse des transferts) soit une augmentation de la part de la consommation publique au détriment de la consommation privée. À l'inverse, si on gèle les dépenses publiques de protection sociale, la croissance spontanée des besoins devra être couverte par des substituts privés. On court alors le risque d'une privatisation incontrôlée de la protection sociale. L'exemple du système de santé américain montre qu'il est très difficile de revenir en arrière et de resocialiser les dépenses une fois que des intérêts privés (et individuels) sont en jeu.
- **Notamment, quel partage entre consommation privée et consommation publique en matière de santé, d'éducation ou de protection sociale ?** La contrainte environnementale pourrait imposer des contraintes plus fortes sur la consommation privée et une stagnation, voire une baisse du pouvoir d'achat. Comment financer dans ces conditions les services publics et la protection sociale ? Ne faudra-t-il pas réorienter une partie des ressources publiques redistribuées aujourd'hui sous forme monétaire et utilisables librement dans le cadre de la consommation privée vers le financement public de services sociaux ? Cette réflexion entre consommation privée et publique dépassera sans doute le champ de la protection sociale. Il se peut qu'un modèle de société résilient ne passe plus par une politique des revenus (dont l'objectif est d'augmenter le revenu disponible pour tous) mais par le retour à une politique des besoins (dont l'objectif est de répondre aux besoins de tous, ce qui ne passe pas nécessairement pas une augmentation du revenu privé, mais par une augmentation des services, par exemple).

D'après la conception originelle du modèle de protection sociale, la question des besoins devrait prévaloir sur celle du financement. Dans cette logique, la loi de programmation des finances publiques devrait être élaborée de telle sorte que le débat budgétaire puisse prendre en compte les enjeux stratégiques pour le système de protection sociale. Dans le champ de la santé par exemple, la construction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) semble aujourd'hui moins discutée en fonction des objectifs de santé et d'efficacité du système de santé qu'en fonction de leur soutenabilité macro-économique.

B. Davantage de services, moins de prestations monétaires ?

L'objectif de résilience du système de protection sociale amène à **repenser les formes sous lesquelles les prestations doivent être servies** : la question est peut-être moins celle de la disponibilité des moyens que celle de la manière dont ils sont utilisés. Deux éléments de contexte incitent à cette réflexion : d'une part, la demande croissante de services sociaux en matière d'éducation, de santé, d'environnement ou de recherche, pose la question de l'efficacité de la dépense sociale ; d'autre part le besoin d'intégration d'un meilleur contenu environnemental dans le secteur de la protection sociale semble plus aisé à satisfaire dans la production des services d'accueil de la petite enfance, des personnes âgées ou des structures hospitalières qu'en matière de transferts, de taxation et de redistribution, où l'utilisation finale des sommes redistribuées ne peut être parfaitement contrôlée.

Comment favoriser cette transformation ? Certains suggèrent de s'appuyer d'abord sur les collectivités locales pour créer des services non marchands au plus près des besoins : projets de renouvellement urbain pour encourager un environnement favorable à la santé, guichets de lutte contre la précarité énergétique, création d'infrastructures sociales au travers d'équipements, de services publics ou de soutien au tissu associatif, etc.

Il s'agirait ensuite de promouvoir des services publics universels, véritable enjeu pour l'efficacité de la dépense sociale : l'allocation des dépenses sur des services publics au service de la protection de la santé et de l'environnement pourrait par exemple s'avérer plus efficace qu'une politique de santé presque exclusivement curative. Notre système de protection sociale a déjà emprunté cette voie, à l'instar de la branche famille qui a réorienté ses interventions vers davantage de services (crèches, garde d'enfant, recouvrement des pensions alimentaires impayées), démontrant ainsi que son modèle n'était pas immuable. Mais cette réorientation suppose des moyens qui font aujourd'hui défaut, notamment en termes de main-d'œuvre.

C. Investissement social, investissement environnemental #Anticiper

Définie comme l'ensemble des mesures qui conduisent à accroître le capital humain de leurs bénéficiaires¹², la notion d'**investissement social**, que l'on pourrait étendre à celle d'**investissement environnemental** pour penser un modèle de protection sociale parfaitement intégré dans la transition, trouve aujourd'hui peu de traductions concrètes. Elle est coûteuse à court terme, mais ses bénéfices à long terme pourraient permettre de renouveler le contrat intergénérationnel, notamment en internalisant le risque environnemental, en développant des services de protection sociale et en créant des emplois liés à la transition environnementale. Pour cela, il faut un lien fort entre l'expertise, les outils et la nécessité d'un cadre conceptuel d'ensemble pour penser la fabrique de politiques publiques soutenables, comme cela a déjà pu être développé durant le séminaire.

La notion d'investissement social nous permet également de repenser l'antagonisme entre une protection sociale qui répare plus qu'elle ne prévient, ou protège. En effet, une grande partie des dépenses de la protection sociale est associée à une dimension réparatrice et porte sur des situations qui auraient pu être évitées en mobilisant d'autres volets des politiques publiques. Davantage de dispositifs de **prévention** permettrait à terme de réduire le volet réparation et rendrait sans doute le modèle de protection sociale plus résilient.

Une telle orientation nécessite néanmoins de sortir des silos existants, de penser la transition, de mobiliser conjointement les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement¹³, et de penser la transition entre un modèle curatif et un modèle préventif. La réduction des pathologies chroniques grâce à une alimentation saine et une activité physique régulière, la prise en charge précoce des maladies mentales, le travail sur l'espérance de vie en bonne santé sont autant d'exemples qui permettraient de réduire certaines dépenses sociales *via* la prévention. Dans cette perspective, il pourrait être plus efficace de rediriger une partie des dépenses sur des services publics dédiés à la protection de la santé et de l'environnement¹⁴, même si cette transition vers un modèle plus tourné vers l'avenir entraîne des dépenses supplémentaires à court terme (dépenses d'avenir ajoutées aux dépenses qu'on n'a pas su éviter, ce qui correspond en santé à la dette organisationnelle et épidémiologique).

Les entreprises ont également un rôle à jouer dans la promotion du préventif en opposition aux logiques curatives, en lien avec la branche AT-MP de la sécurité sociale. Elles peuvent ainsi encourager les comportements sécuritaires des salariés et susciter par exemple des formations pour réduire le risque de troubles musculo-squelettiques¹⁵.

12. Voir par exemple Heim A. et Fougère D. (2019), « **L'évaluation socioéconomique de l'investissement social** », Document de travail, n° 2019-06, France Stratégie, novembre.

13. Voir **la séance consacrée aux politiques de santé** et **le cahier associé**.

14. *Ibid.*

15. Voir la séance consacrée au travail, et notamment à la santé au travail.

D. Inciter ou conditionner les prestations ? #Agir

La prise en compte des contraintes environnementales dans la protection sociale, notamment à travers les prestations monétaires, peut prendre la forme d'**incitations** ou de **conditionnalité**. Historiquement, la France a préféré les mécanismes incitatifs pour réduire les atteintes à l'environnement, ce qui ne semble pas permettre de réduire efficacement l'empreinte environnementale. Un changement de modèle amènerait à penser le *public procurement* (marché public) conditionnel comme un instrument légitime de l'action publique, aujourd'hui peu utilisé en France où il est rare que l'État conditionne ses investissements. L'explication de cette sous-utilisation pourrait trouver sa source dans le compromis social d'après-guerre qui s'est construit sur une nature gratuite qui allait être consommée.

Dans le secteur de la protection sociale, il pourrait ainsi s'agir de conditionner les aides sociales et fiscales à leur impact environnemental. Par exemple, pour ceux qui appellent à une sécurité sociale alimentaire¹⁶, cela signifierait de donner des bons alimentaires aux bénéficiaires pour soutenir une consommation locale ou issue de l'agriculture biologique. Il ne s'agirait alors plus de transfert en espèces mais d'une aide à la consommation d'aliments bénéfiques pour la santé pour les bénéficiaires de revenus d'assistance. En effet, l'alimentation est un des rares domaines où il existe une forme d'alignement des objectifs sociaux et environnementaux, une alimentation saine (potentiellement à base de produits biologiques), dont la production est moins néfaste à l'environnement, pouvant favoriser également une meilleure santé et contribuer à prévenir des maladies qui touchent majoritairement les personnes vulnérables, comme l'obésité¹⁷. Une autre piste serait l'attribution d'une allocation à l'ensemble de la population pour accéder à des produits frais¹⁸. Mais le choix entre conditionnalité et incitation dépend évidemment du sujet à traiter : pour favoriser la consommation de produits moins polluants, les aides directes (chèque vert par exemple) ne sont pas les plus efficaces car elles peuvent être utilisées à d'autres usages (à l'instar de l'allocation de rentrée scolaire) et créent une discrimination selon les catégories sociales (entre ceux qui bénéficient de l'aide et dont la consommation est orientée et ceux qui n'en bénéficient pas mais peuvent consommer librement). La question de qui reçoit l'incitation est également fondamentale, à la fois en termes d'acceptation mais aussi d'efficacité : les recherches en fiscalité comportementale nous apprennent que pour être efficaces, les incitations doivent être orientées vers des individus disposant d'une certaine marge de manœuvre en matière de modification de comportement face à une hausse de la fiscalité. La fiscalité carbone serait une incitation efficace pour réduire la consommation de produits les plus émetteurs de CO₂, à condition de rendre d'une certaine façon le supplément de recettes aux ménages, soit en diminuant d'autres types de prélèvements obligatoires, soit *via* des prestations ou des services.

3.2. Gouverner la protection sociale : quelle soutenabilité démocratique ? #Délibérer / Débattre

La résilience de notre système de protection sociale repose enfin sur la manière dont il est gouverné, par qui, et sur son caractère démocratique. Différentes questions se posent alors pour déterminer dans quelle mesure la protection sociale s'inscrit dans une perspective soutenable : comment réduire la fracture entre « ceux qui pensent » et « ceux qui font » sur le terrain de la protection sociale ? Quelle forme de démocratie rendrait notre système plus soutenable ? Quelle place faut-il accorder à la démocratie sociale alors que nos prestations sont de plus en plus universelles ? Comment mieux intégrer les différents acteurs de la cité – citoyens, employeurs, partenaires sociaux, parlementaires – à la construction et à l'élaboration des décisions ? Autant de questions auxquelles les séances du séminaire apportent des éléments de réponse.

Il apparaît tout d'abord nécessaire de distinguer les différents acteurs impliqués dans la gouvernance de la protection sociale : l'État et les partenaires sociaux, les experts, les territoires et les usagers.

16. Voir la contribution « Quel modèle social pour "faire avec" nos vulnérabilités ? ».

17. Voir notamment le rapport du HCAAM et l'exemple de l'obésité, Prévention et promotion de la santé, mars 2019.

18. Voir notamment <https://www.chaireunesco-adm.com/Pour-une-Securite-Sociale-de-l-Alimentation>.

L'État joue un rôle important dans la gouvernance de la protection sociale, rôle pourtant parfois confus, selon les risques sociaux, entre l'interministériel et les partenaires sociaux (par exemple pour la lutte contre la pauvreté ou le risque chômage). En raison d'une segmentation intellectuelle forte et de travaux effectués en silos¹⁹, la plupart des décisions relatives au fonctionnement du système de protection sociale sont prises dans un agenda politique restreint où les arbitrages (grandes options, mesures votées) ne sont pas toujours visibles, et leurs enjeux pas clairement perçus. Ce dernier point constitue une limite forte du fonctionnement de la démocratie politique en général, qui se traduit par une perte de confiance dans l'État et dans la démocratie parlementaire. Par ailleurs, on assiste pour certains à une lente dérive de la démocratie sociale vers une démocratie politique engagée vers la seule recherche des équilibres financiers, ce qui se traduit par un renforcement du pouvoir technocratique. Ainsi, certains participants considèrent que le débat annuel des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) représente certes un progrès démocratique puisqu'il permet à l'opposition de s'exprimer et oblige le gouvernement à être plus transparent sur la politique qu'il mène, mais qu'il est davantage le symbole d'une légitimation de la technocratie : le vote des LFSS et de l'Ondam au Parlement, par des députés parfois peu formés aux questions financières, apparaît pourtant comme légitimé.

Pour pallier les problèmes de transparence, de gouvernance du système de protection sociale et de manque de légitimité de certains acteurs dans le processus de décision, le rôle de l'expertise (produite par les Hauts Conseils, la Haute Autorité de santé, etc.) a progressivement émergé depuis les années 1990 pour redonner la voix aux différents corps intermédiaires au sein de ces conseils et contrebalancer l'existence d'instances (notamment les administrations centrales et les caisses de sécurité sociale) concentrant à la fois pouvoir, savoir et mise en œuvre de la politique publique. Cependant, pour inscrire les réflexions sur la protection sociale dans un cadre démocratique essentiel à la résilience du système, une capacité de diagnostic partagé entre experts et technocratie pourrait être mise en place, avec une élaboration en commun du savoir et de sa diffusion (par exemple en regroupant la capacité d'analyse de l'Insee, de l'IPP, de l'Ademe, de France Stratégie, etc., dans un groupe commun d'évaluation des politiques publiques). Si les Hauts Conseils ont dans cette perspective un rôle important à jouer, davantage de transversalité entre les différents conseils est nécessaire afin d'assurer une plus grande pluridisciplinarité et une plus grande cohérence des avis. De nouvelles formes de délibérations démocratiques pourraient être expérimentées, le Grand Débat ou la Convention citoyenne pour le climat pouvant être pris pour exemples : ils sont le reflet d'expressions locales et permettent de débattre, peser et accepter des propositions parfois difficiles émanant des Hauts Conseils. L'effort de consultation citoyenne effectué autour du rapport Delevoye sur la réforme des retraites est un autre exemple de tentative pour essayer de convaincre et de dessiner un consensus avec les citoyens. Toutefois, dans ce dernier cas, certains participants ont estimé que la reprise en main politique des recommandations n'avait pas permis d'aboutir à une réforme consensuelle.

Les **territoires** peuvent également jouer un rôle majeur en tant qu'acteurs démocratiques – comme le sont déjà les représentants des collectivités locales dans les caisses ou les associations – dans les questions de prévention, de définition du champ de la protection sociale et de ses bénéficiaires, déjà abordées précédemment. L'exemple de la Mutualité sociale agricole (MSA) nous montre que l'action sociale des caisses est également importante, dans leur capacité à faire face à des situations individuelles, à faire de la prévention et de l'expérimentation de manière territorialisée, ainsi que dans la promotion de certains services. Des liaisons entre les CPAM et des centres communaux d'action sociale lors de la crise sanitaire ont ainsi permis de développer les dispositifs d' « aller vers » pour faciliter la campagne de vaccination. Si l'ensemble des actions d'entraide de proximité ne remplacent pas un besoin d'intervention des pouvoirs publics, comme en témoignent les exemples ci-dessus, elles mettent en avant le rôle des collectivités dans la mise en place d'infrastructures sociales au travers d'équipements, de services publics, de soutien au tissu associatif qui vont favoriser la fabrique de la solidarité.

¹⁹. Citons en exemple la conférence Rocard de juillet 2009 sur la taxe carbone, qui proposait comme usage possible des recettes la diminution des prélèvements obligatoires sur les coûts de production. Quelques mois plus tard avaient lieu les débats sur le financement des retraites, avec un rapport du Conseil d'orientation des retraites qui préconisait une hausse des cotisations sociales comme un levier possible de financement. Avec ces deux débats segmentés dans le temps, des interactions réelles n'étaient par conséquent pas traitées.

Les **associations d'usagers** apparaissent également comme un possible moteur de la transformation du système de production des délibérations démocratiques. Elles permettent ensemble de débloquent les gouvernances au niveau local et d'encourager la prise de décision, comme l'illustre le fonctionnement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui a un budget de l'assurance maladie tout en animant le réseau départemental des maisons des personnes handicapées, en produisant de l'expertise et en informant les citoyens. Pour que le système de protection sociale soit réellement démocratique, il est nécessaire que chacun se perçoive comme acteur du système et non comme simple sujet. Les démarches entreprises par la ville de Grenoble où les politiques environnementales locales ont été construites avec les principaux bénéficiaires, les usagers, peuvent ici servir d'exemple. La création de plateformes sur la précarité énergétique ou sur la mobilité, ou encore la mise en place de conventions médicales soulignent le rôle de l'accompagnement pour co-construire avec et à partir des acteurs et des bénéficiaires.

L'articulation entre ces différents acteurs de la démocratie est la clé d'un système soutenable. Or les écueils sont nombreux :

1. Pour certains, les cadrages financiers, notamment ceux qui se font à l'occasion de la publication chaque printemps du programme de stabilité, contraignent les décisions des parlementaires, des partenaires sociaux et de l'État, et font du primat de la demande sociale et du paritarisme un leurre.

› *Un **printemps de l'évaluation** plus éclairé par les données ainsi qu'une publication plus tôt dans l'année du rapport « charges et produits » permettrait à la démocratie sociale de faire entendre sa voix dans les débats annuels relatifs au fonctionnement du système de protection sociale et d'aboutir à un rééquilibrage au profit des dimensions extra-financières de la régulation.*

2. L'articulation entre représentation politique et citoyenne est délicate : la Convention citoyenne pour le climat a montré que l'expérimentation d'une nouvelle forme de délibération démocratique conciliant l'intérêt de chacun avec l'intérêt collectif était possible, mais la représentativité statistique de l'échantillon de citoyens retenus ne pouvait assurer à elle seule la légitimité politique de leurs propositions.

› *Il s'agit alors de trouver un **compromis entre approche technocratique et représentation citoyenne**, comme l'ont fait les Hauts Conseils, avec une approche plus pragmatique qui prend en compte les points de vue de toutes les parties prenantes (réunion d'experts, de partenaires sociaux et d'administrations publiques et centrales). Le phénomène de capillarité, également présent dans la théorie de la démocratie sociale de Pierre Laroque, traduit la capacité des représentants à percevoir les besoins sociaux et de les faire remonter pour que le système soit réactif et adapté aux évolutions de la société.*

3. L'universalité des prestations conduit aujourd'hui à évacuer les sujets de représentation des corps intermédiaires. Par exemple, les partenaires sociaux accordent une attention particulière aux risques dont la couverture est assurée par des mécanismes contributifs, et s'intéressent moins aux risques couverts par des mécanismes de solidarité. Une clarification entre les risques contributifs et les autres risques dans les schémas théoriques d'organisation des compétences n'apparaît dès lors plus comme une nécessité sociale.

› *Démocratie ne rime pas forcément avec universalité : **identifier clairement le rôle des partenaires sociaux** permettrait d'éviter certaines formes d'insatisfaction ou d'inefficacité. Par exemple, si la négociation de conventions avec les professionnels de santé ne relève pas de leurs compétences, les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle dans la fixation en amont d'un cadrage global des priorités et des objectifs à obtenir, ou jouer un rôle de surveillance sur le fonctionnement du service public.*

4. Enfin, la soutenabilité du système de protection sociale peut être mise à mal si les ajustements à la marge de notre système continuent de prévaloir sur une vision de long terme qui aurait pour fondement un contrat démocratique clair avec des ajustements explicites.

➤ Pourraient alors être mises en place des **conférences de dialogue**, tous les dix ans ou à l'occasion des grands rendez-vous quinquennaux, pour calibrer le système, réfléchir aux risques actuels et à venir, à la demande sociale ou à la question du financement. Il s'agit également de repositionner la temporalité des arbitrages en les sortant de l'urgence et de l'annualité, afin de donner la possibilité de repenser le système de protection sociale dans un cadre d'ensemble. Pour structurer le débat qui fera émerger ce cadrage global, qui permettrait de se soustraire à un nombre important de débats non fondamentaux, la **pédagogie** joue un rôle essentiel, notamment sur le langage de la protection sociale (solde, cotisations employeurs, etc.).

➤ Outre le rôle de la pédagogie, la volonté d'inscrire le système de protection sociale dans une perspective démocratique soutenable nécessite de **renforcer et d'organiser le débat public en amont sur les choix de société** et les choix économiques qui fonderont notre système de demain. Le débat démocratique et la préparation d'une élection pourraient décider des évolutions de notre protection sociale.

Ont contribué aux ateliers

Matthieu **ANGOTTI**, conseiller expert à l'ANCT

Pierre-Louis **BRAS**, président du COR, ex-directeur de la Sécurité sociale

Lucas **CHANCEL**, co-directeur du WID, chercheur à Sciences Po

Emmanuel **COMBET**, chercheur en sciences sociales, économiste senior, l'Ademe

Mireille **ELBAUM**, IGAS, professeure au CNAM, ex-DREES

Nathalie **FOURCADE**, secrétaire générale du HCAAM

Bertrand **FRAGONARD**, président du HCFEA, ex-CNAM, CNAF

Lucie **GONZALEZ**, sous-directrice à la DREES

Agnès **LEFRANC**, chef du Service parisien de santé environnementale (SPSE) à la Ville de Paris

Fabrice **LENGLART**, directeur de la DREES

Daniel **LENOIR**, ex-directeur de la CNAM, CNAF

Dominique **LIBAULT**, président du HCFiPS, directeur de l'EN3S, ex-directeur de la Sécurité sociale

Mathilde **LIGNOT-LELOUP**, Cour des comptes, ex-directrice de la Sécurité sociale

André **MASSON**, directeur d'étude à l'EHESS

Pierre **MAYEUR**, ex-directeur de la CNAV, directeur général de l'OCIRP

Bruno **PALIER**, directeur du LIEPP

Jean **PISANI-FERRY**, président d'I4CE

Xavier **RAGOT**, président de l'OFCE

Jean-Luc **TAVERNIER**, directeur de l'Insee

Annabelle **VÊQUES**, directrice de la Fédération nationale des associations de directeurs d'établissements et services pour personnes âgées (FNADEPA)

Jean Philippe **VINQUANT**, IGAS, ex-directeur de la DGCS

Michaël **ZEMMOUR**, chercheur au LIEPP

et pour France Stratégie

Gilles **DE MARGERIE**, commissaire général

Cédric **AUDENIS**, commissaire adjoint

Pierre-Yves **CUSSET**, chargé de mission

Simon **FREDON**, chargé de mission

Mathilde **VIENNOT**, chargée de mission

Les *Cahiers des soutenabilités* sont préparés par l'équipe du séminaire Soutenabilités de France Stratégie, composée de **Johanna Barasz**, **Sandrine Cadic**, **Anne Faure**, **Julien Fosse**, **Hélène Garner**, **Émilien Gervais**, **Emmanuelle Prouet** et **Mathilde Viennot**.

Avec la collaboration de **Nathalie Fourcade** (HCAAM), **Pierre-Yves Cusset**, **Simon Fredon**, **Maxime Gérardin** et **Boris Le Hir** (France Stratégie), **Julien Bueb** (HCC), **Jacques-François Marchandise** et **Mathilde Bras** (FING), et **Joséphine Girardot**, **Iris Guiberteau**, **Eugénie Klein**, **Pierre Miller**, en stage à France Stratégie pendant l'année 2021.

CONTACT

soutenabilites@strategie.gouv.fr

POUR PLUS D'INFORMATIONS

<https://www.strategie.gouv.fr/projets/seminaire-soutenabilites>

