



Groupe *Risques et protection*

François Ewald, président
Raoul Briet, vice-président

Synthèse

Le système français de protection, jusque-là caractérisé par son haut niveau, sera amené à évoluer à l'horizon 2025 pour faire face et répondre à de nouveaux besoins de protection.

Nouveaux risques, nouvelles protections

À cet horizon, les risques auxquels se trouveront soumis les individus auront une configuration sensiblement différente. Plusieurs facteurs contribueront à les transformer : les évolutions démographiques, la mondialisation et les mutations du système productif, les évolutions environnementales et climatiques, les progrès de la connaissance et notamment les progrès scientifiques et technologiques, les évolutions sociétales, les changements de perception à l'égard des risques et enfin une forte demande de participation des citoyens à la gouvernance des risques. Trois éléments auront très probablement un impact décisif en ce sens : l'accès plus large à l'information sur les risques, la plus forte intégration de l'économie dans un environnement concurrentiel (européen et mondial) et enfin les préoccupations liées à l'environnement.

La cartographie des risques à l'horizon 2025 s'en trouvera redessinée. Elle se caractérisera par une plus grande hétérogénéité :

- d'une part, les risques sociaux dits « historiques » (santé, retraite, famille, emploi, pauvreté) se modifieront (ex. : le risque de faible qualité de l'emploi deviendrait prégnant aux dépens de celui de chômage de longue durée) ;

- d'autre part, de nouveaux risques apparaîtront et/ou prendront une importance telle (risques environnementaux, sanitaires, risques liés au vieillissement, etc.) qu'ils seront susceptibles de conduire à la fixation de nouvelles priorités en matière de protection.

Simultanément et en lien, la demande sociale de protection sera modifiée : plus forte, elle sera également personnalisée, diversifiée et portera davantage sur des besoins d'anticipation et de précaution à l'égard de certains risques et sur des besoins d'adaptation des sociétés et des individus aux enjeux du XXI^e siècle (mondialisation, transformations du capitalisme et du marché du travail, contraintes environnementales).

La multiplication des risques, la demande croissante de protection qui en découle, couplées à des difficultés potentielles de financement, mettront le système de protection à l'épreuve et inviteront les pouvoirs publics et la société à débattre des fondamentaux de la protection. Du fait de l'individualisation des droits à la protection et de l'affaiblissement des structures de solidarités intermédiaires, la responsabilité de l'État se trouvera renforcée. Il pourrait devenir davantage « *risk-manager* » et « actif » afin d'organiser une gestion efficiente des risques au travers d'une gouvernance renouvelée. Devant le poids des dépenses de protection qui, en 2025, pourrait représenter entre 50 % et 60 % du PIB (en considérant l'évolution des dépenses sociales et environnementales, toutes choses égales par ailleurs), les pouvoirs publics se trouveront face à des nécessités d'arbitrage entre les risques à couvrir mais également entre les solutions pour les couvrir.

Plusieurs scénarios d'ensemble sont envisagés

Le scénario de « L'État-providence en déclin » décrit une situation au fil de l'eau à l'horizon 2025, caractérisée notamment par l'absence de réformes institutionnelles majeures de l'État-providence et plus globalement de la gouvernance des risques. L'immobilisme ici envisagé a pour effet de « détruire » à terme le système en vigueur, en raison en partie de son « insoutenabilité financière ».

Le scénario de « L'État-providence en sursis » se distingue principalement du premier par le choix politique de socialiser les métiers des services à la personne (développement d'une économie de proximité) : la demande est solvabilisée et l'offre organisée et intégrée dans le secteur des services non marchands.

Le scénario d'une « Protection duale » décrit quant à lui un retrait progressif de l'État-providence et une transformation de ses fonctions. Sous l'effet notamment de *la levée du voile d'ignorance*, les perceptions des risques deviennent plus hétérogènes, ce qui conduit à une demande fortement individualisée des protections à laquelle un système mutualiste et solidaire ne peut répondre qu'en partie. Par ailleurs, dans ce scénario plus inégalitaire que les autres, la redistribution verticale s'estompe, les plus

« fragiles » socialement font l'objet d'une protection minimale prenant la forme de prestations et services ciblés sous conditions de ressources. Plus généralement, les politiques publiques évoluent vers la prévention, les incitations financières et la responsabilité des citoyens.

Enfin, le scénario d'une « Protection durable » décrit une société égalitaire, favorisée par un État- providence fortement correcteur des inégalités de chances et de résultats. L'État manager est moderne, il investit dans la prévention des risques et, le cas échéant, cible leur réparation selon une logique de compensation et non plus selon une logique assurantielle.

Le rapport dresse également un panorama des principaux risques auxquels nous devons faire face en 2025 et de leur évolution possible.

Environnement

Les risques environnementaux qui toucheront le territoire français introduiront des contraintes fortes sur le système de protection (organisationnelles, financières). Les conséquences, notamment sanitaires, seront inégalement réparties au sein de la population au détriment des individus les plus fragiles. À l'horizon 2025, ces risques pourraient contribuer à transformer le système de protection, en inscrivant la solidarité collective et la responsabilité comme des valeurs majeures, et les principes de prévention et de précaution comme des logiques d'action prédominantes. La prise en charge des risques environnementaux supposera l'intégration et la coordination d'une multitude d'acteurs mais également des échelons supranationaux, nationaux et locaux.

Santé

Le secteur de la santé pourrait à l'horizon 2025 subir de véritables bouleversements. Il sera impacté, d'une part, par le vieillissement de la population, le développement de certaines maladies chroniques (diabète, cancers, maladies neurodégénératives) et par la récurrence d'événements sanitaires potentiellement de grande ampleur (obésité, crises sanitaires, etc.). Par ailleurs, le progrès médical et scientifique favorisera le développement de thérapies ciblées, individualisées et d'une médecine plus préventive, plus prédictive.

Vieillesse

Du fait du vieillissement de la population et de l'allongement de l'espérance de vie, le risque lié à la perte d'autonomie prendra une importance croissante à l'horizon 2025 : la France compterait 1,3 million de personnes âgées en perte d'autonomie à cette date. Une anticipation des pouvoirs publics est nécessaire pour leur prise en charge :

développement de l'offre de services médicosociaux au niveau qualitatif et quantitatif, recours aux gérontechnologies pour faire face à une éventuelle pénurie de main-d'œuvre, solvabilisation de la demande, etc.

À l'horizon 2025, le risque « retraite » devra faire face à deux types de difficulté : pour les finances publiques, la soutenabilité des dépenses (besoin de financement compris entre 0,5 à 2,5 points de PIB) ; pour les retraités, la possibilité d'un retour à un risque de pauvreté (notamment pour les veuves ou les personnes éloignées de l'emploi). Deux types de scénarios de réforme du système sont envisagés pour faire face à ces problèmes : une réforme paramétrique (durée, montant de cotisation, âge de départ) visant à préserver l'équilibre financier et les valeurs de solidarité ; une réforme systémique visant à développer un pilier d'épargne retraite ou à instaurer un système de comptes notionnels. La réussite de chaque scénario nécessite un niveau élevé de l'emploi, tant sur le plan quantitatif que qualitatif (emploi durable, stable).

Emploi

À partir des « scénarios macroéconomiques d'ensemble », quatre scénarios du marché du travail ont été envisagés, chacun d'eux caractérisant « un champ » de risques liés à l'emploi, d'ampleur et de nature distinctes. Dans le scénario dual, l'ensemble des risques liés à l'emploi (économiques et sociaux) s'accroît en raison notamment d'un retrait de l'État-providence et des services publics de l'emploi en particulier. Dans un marché du travail néanmoins plus « fluide » qu'aujourd'hui, les personnes les plus exposées au risque de non-emploi connaissent par ailleurs des risques économiques et sociaux accrus. Il en résulte une augmentation du taux d'emploi global (68 %) néanmoins associée à une diminution en moyenne de la qualité de l'emploi. Dans le scénario du renouveau, les politiques du marché du travail accompagnent les transformations économiques et sociales de la France au prix d'une sensible augmentation des dépenses des politiques du marché du travail. Des politiques renforcées d'accompagnement des personnes et de prévention des risques liés à l'emploi permettent au total d'améliorer les performances du marché du travail et d'en réduire sa segmentation (hausse moyenne de la qualité de l'emploi, hausse du taux d'emploi global, etc.). Enfin, les deux autres scénarios intermédiaires (proximité et déclin), associés à des performances économiques globales moindres, envisagent d'une part le statu quo en matière de réformes institutionnelles du marché du travail (scénario du déclin) et d'autre part le développement des activités de proximité dans le secteur non marchand notamment (scénario proximité). Au total en 2025, la probabilité d'une augmentation des risques économiques liés à l'emploi est relativement élevée (risque de pauvreté en particulier) ainsi que celle d'une diminution de la qualité de l'emploi (segmentation du marché du travail, selon le genre notamment).

Famille

Concernant le risque « famille », le succès du soutien à la natalité ne pourra être pérennisé sans la poursuite d'une politique familiale généreuse et de conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée. Par ailleurs, la puissance publique pourrait s'assigner comme objectif la réduction des inégalités de chances en concentrant ses aides sur les publics les plus fragiles. Dans tous les cas, un investissement social dans l'enfance et la jeunesse permettrait de prévenir en amont certains risques, évitant ainsi une réparation à l'âge adulte. Les différents scénarios envisagés pour 2025 dépendront de l'importance accordée à l'investissement social et du degré de ciblage des aides.