

Économie

Une composition sur un sujet se rapportant aux grands systèmes et doctrines économiques ainsi qu'aux politiques économiques.

SUJET : La crise économique et financière conduit-elle à réévaluer les forces et les faiblesses de la Protection sociale « à la française » ?

Copie notée : 15,5/20

La protection sociale, élevée au rang de « Droit de l'Homme » par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, s'est développée dans l'ensemble des pays développés, sous différentes formes, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. La Protection sociale « à la française » s'est construite autour du système de Sécurité Sociale mis en place par l'ordonnance du 3 octobre 1945. Selon cette ordonnance, la «Sécurité Sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes ». L'objectif final était la réalisation d'un plan qui couvrirait « l'ensemble de la population » contre l'ensemble des facteurs d'insécurité sociale, ce qui appelait à un développement de ce qu'on nomme désormais la « protection sociale ».

Aujourd'hui, selon la définition retenue par l'INSEE, la protection sociale désigne la prise en charge collective des risques individuels, les risques retenus étant généralement les suivants : vieillesse-retraite, emploi-insertion professionnelle, maladie accident du travail et maladies professionnelles, logement, et pauvreté exclusion. La spécificité de la protection sociale française réside dans son ampleur, mais aussi dans sa philosophie : la protection repose en partie sur un système contributif fondé sur l'affiliation professionnelle (conception bismarckienne), mais elle a une visée universaliste (conception bévéridgienne). Si la capacité de la protection sociale française à prendre efficacement en charge les risques individuels a globalement toujours été reconnue, son supposé manque d'efficacité était une critique récurrente avant la crise : l'ampleur de la protection impliquant un fort niveau de prélèvements obligatoires, il lui était reproché de peser sur le coût du travail et de nuire à la compétitivité française. La crise économique et financière, par ses causes comme par ses conséquences sur les économies développées, a conduit à réévaluer les forces et les faiblesses de cette Protection sociale « à la française ». Si la protection sociale « à la française » a longtemps été critiquée pour ses effets supposés néfastes sur le marché du travail, son rôle de « stabilisateur automatique » est un des facteurs de la résistance de l'économie française face à la crise (I). Cependant, la crise a mis en exergue les défauts d'un système qui repose trop sur le statut des travailleurs, ce qui appelle à une évolution de notre protection sociale. La transformation de la crise en crise de la dette souveraine pourrait poser un cadre contraint à cette évolution (II).

Malgré une efficacité indéniable dans la prise en charge des risques individuels, la protection sociale « à la française » a été critiquée pour son rôle présumé dans les mauvaises performances de l'emploi en France. Aujourd'hui, le rôle de « stabilisateur automatique » joué par le système de protection sociale est souvent mis en avant pour expliquer la relative bonne tenue de l'économie française face à la crise mondiale.

Les réussites de la Protection sociale « à la française » sont nombreuses et rarement remises en cause. Le système de santé français était considéré par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) comme le meilleur au monde en 2000, et l'espérance de vie à la naissance est une des plus élevées au monde (derrière le Japon, et la Suisse pour l'espérance de vie masculine). Notre système de retraite par répartition a permis de diviser par trois le taux de pauvreté des personnes âgées sur les trente dernières années, ce taux étant désormais plus bas que le taux de pauvreté des personnes en activité. Le taux de pauvreté de l'ensemble de la population traduit également une réussite de notre système de protection sociale. En effet, avec un taux de 13% en 2008, les performances françaises en la matière sont meilleures que celles de la moyenne des pays de l'Union européenne (15%). Ce résultat s'explique par le système de retraite, mais aussi par la politique familiale qui redistribue massivement en faveur des ménages qui sont souvent les plus pauvres (familles nombreuses, familles monoparentales...). La Protection sociale « à la française » répond donc assez bien à la préoccupation d'assurer à chacun la possibilité de subvenir à ses besoins pour vivre dans des conditions décentes.

La protection sociale française a cependant été critiquée pour ses performances en termes d'emploi. La protection contre le chômage est une des missions de notre système de protection sociale, or le taux de chômage français est plus élevé que celui des autres pays de l'OCDE, et ce depuis plus de 30 ans. En décembre 2007, le taux de chômage français a atteint son chiffre le plus bas depuis 1982 avec un taux de 7,8 %, or à cette date, le taux moyen des pays de l'OCDE était d'environ 5,5%. Le système de protection sociale à la française a souvent été désigné comme le responsable principal de cette situation, et ce pour deux raisons.

Par son ampleur, la protection sociale française implique des prélèvements obligatoires élevés. En effet, en 2008, selon l'INSEE, la protection sociale représentait 598 milliards d'euros dont 510 milliards de prestations sociales, soit environ 30% du PIB. La protection sociale nécessite donc la fixation d'un niveau élevé de prélèvements obligatoires en France (68% en 2009), puisqu'elle contribue massivement aux dépenses publiques.

Par ailleurs, la protection sociale française fonctionne selon un système bismarckien d'affiliation professionnelle. Les deux tiers des ressources du système de protection sociale viennent de cotisations qui pèsent sur le coût du travail. Or dans un contexte d'économie mondialisée, la tentation de « dumping social » pour améliorer sa compétitivité est grande, et nombreuses sont les voix qui se sont élevées parmi les économistes ou les chefs d'entreprise pour dénoncer ce qu'ils considèrent comme étant un « coin socialo fiscal » trop élevé.

Enfin, en assurant à tous des conditions de vie minimales, la protection sociale a pu être accusée de favoriser le chômage en faisant augmenter le « salaire de réservation » des individus. Ce sont alors les prestations non contributives comme les prestations logement ou certaines prestations familiales qui ont été critiquées. La mise en place du revenu de solidarité active peut être considérée comme une réponse à ces critiques, et l'intégration de certaines prestations sociale à ce RSA pourrait régler définitivement ce problème.

Outre le volet « emploi », le volet « logement » de la protection sociale a aussi subi des critiques avant 2007. La politique du logement française, fondée sur des aides au logement pour six millions d'individus et sur une obligation de construire des logements sociaux pour les communes (20% de logements sociaux depuis la loi SRU de 2000), a échoué à offrir un logement décent à chacun. Devant cet échec, certains ont vanté le modèle américain fondé non pas sur des aides à la location, mais sur une politique nationale d'accès à la propriété, encouragée par les agences Fannie Mae et Freddy Mac. Cette politique étant à l'origine d'une bulle immobilière dont l'explosion marque le début de la crise financière, la politique française de logement est désormais moins critiquée, même si des efforts restent à fournir pour pouvoir remplir les exigences du droit au logement opposable (DALO, 2007).

L'explosion de la bulle américaine du logement s'est, en raison de la titrisation et de l'internationalisation des échanges financiers, répandue à l'ensemble des systèmes financiers des pays développés. La crise financière a alors mis en évidence l'avantage d'un système de retraite en répartition. En effet, la crise boursière a entraîné une dépréciation de nombreux titres dont certains étaient détenus par des personnes en activité souvent par l'intermédiaire de fonds de pensions, en vue d'assurer leur retraite. Or le système par capitalisation était souvent mis en avant par sa capacité à dégager un rendement élevé, la crise boursière a mis en exergue les défauts de ce système, beaucoup plus risqué. Certes, le régime de retraite français a souffert de la crise, à travers la perte de valeur du fonds de réserve des retraites (environ ¼ de sa valeur) ou par la baisse des cotisations qu'elle a entraîné, mais cela sera sans conséquence sur le montant des pensions.

La crise boursière et financière s'est ensuite propagée à l'économie réelle, à travers notamment la raréfaction du crédit et la baisse de la consommation. Or, face à cette crise économique, l'économie française a plutôt bien résisté. L'économie française a reculé de 2,6% en 2009 (chiffres de la Cour des Comptes) contre 5% en Allemagne ou en Italie, et 4,5% en moyenne pour les pays de la zone euro. Le taux de chômage français a également moins augmenté que dans les autres pays de l'OCDE. Ainsi, le taux français est passé de 7,8% en décembre 2008 à 9,4% en juin 2009 (+1,6 points), tandis que sur la même période, le taux moyen des pays de l'OCDE passait de 5,6% à 8,3% (2,7 points). Or le système français de protection sociale n'est pas étranger à cette bonne tenue de l'économie française.

Pendant la crise, les prestations de protection sociale ont augmenté, puisque un certain nombre d'entre elles sont liées au revenu des ménages. La crise a par exemple augmenté le nombre de personnes touchant le RSA socle, mais aussi le nombre de bénéficiaires des prestations familiales (dont 25% sont sous condition de ressources), ou encore d'allocations logement. La Cour des comptes a chiffré à environ 4 milliards les prestations supplémentaires d'allocation chômage suite à la crise. L'ensemble de ces prestations a donc contribué à soutenir la demande, et ce en dépit d'un plan de relance relativement faible (1,1 point du PIB en France contre 1,6 points dans les pays de l'OCDE).

La protection sociale a donc joué un rôle de stabilisateur automatique pendant la crise. L'existence de prestations sous conditions de ressources qui ont progressé avec la crise a permis d'atténuer le choc de demande. Or le rôle de stabilisateur automatique est aujourd'hui salué par une grande majorité des économistes. Dans un papier intitulé « Rethinking macroeconomic policy » publié en février 2010, O. Blanchard, chef économiste du FMI, met en évidence la nécessité de développer les stabilisateurs automatiques. En effet, ceux-ci présentent l'avantage d'être effectifs sans délai. A l'inverse, le temps de la politique budgétaire est plus long, puisqu'il implique un « délai interne », de la prise de conscience du problème jusqu'au vote d'un acte législatif, puis un « délai externe » qui court de la possibilité juridique d'engager une dépense aux effets de cette dépense sur l'économie (M. Friedman) lorsque la politique budgétaire agit réellement sur l'économie, le problème initial peut avoir disparu. Le FMI encourage donc désormais les états à développer leurs stabilisateurs automatiques pour disposer d'une réponse immédiate, ce qui peut implicitement consacrer le système de protection sociale « à la française ».

Si la crise a permis de mettre en valeur les qualités du système français, elle a également constitué un révélateur de certaines faiblesses, notamment en termes d'homogénéité de la couverture des risques. Et les récents développements de cette crise qui s'est muée en crise de dettes souveraines ont fait ressurgir les critiques sur le coût et les déficits engendrés par le système.

Initialement, la sécurité sociale avait pour but de protéger le travailleur contre « l'incertitude du lendemain », et à travers le travailleur, l'ensemble de la population devait être couverte. La montée du chômage de masse a fait évoluer notre système, mais une partie de la protection repose toujours sur la personne du travailleur. Ce mode de fonctionnement est problématique dans la mesure où les carrières professionnelles sont de plus en plus heurtées.

La crise a été un révélateur de la dualité de notre marché du travail. En effet, face à la crise, les entreprises ont adopté une politique double. Elles ont essayé de retenir les salariés « insiders » au cœur de l'emploi en leur proposant par exemple de poser leurs congés « RTT », puis en mettant en place une politique de chômage partiel. A l'inverse, les « outsiders », moins bien défendus par les syndicats, ont supporté le coût de l'ajustement. Ainsi, 53% des ajustements d'effectifs ont été faits en diminuant le nombre d'intérimaires entre juin 2008 et juin 2009, alors que les effectifs intérimaires représentaient moins de 4% des effectifs fin 2007.

Cette dualisation du marché du travail n'est pas une nouveauté. Elle a été mise en évidence dès la fin des années 1970 par Doeringer et Piore, et peut s'expliquer par l'action des syndicats qui ont tendance à défendre les « insiders », mais aussi par la volonté des entreprises d'attirer et de conserver les « meilleurs » salariés. Mais la crise a révélé l'ampleur du phénomène, et l'inadéquation de notre système de protection sociale face à ce constat. En effet, les politiques mises en œuvre ne concernaient pour certains que les salariés licenciés. Le fonds de reconversion mis en place en février 2009, par exemple, s'adresse essentiellement aux salariés licenciés. Or sur les 3,5 millions d'inscrits à Pôle Emploi début 2009, moins d'un dixième était au chômage suite à une rupture de CDI.

Le constat d'une dualisation du marché du travail n'étant pas nouveau, plusieurs pistes ont déjà été évoquées pour faire évoluer notre protection sociale. Ainsi, R. Castel, craignant une « désaffiliation sociale » des travailleurs au parcours social heurté, préconisait une « sécurisation des parcours professionnels ». Le système passerait ainsi d'une protection fondée sur le statut de travailleur, à une protection fondée sur la personne du travailleur. Par ailleurs, beaucoup d'économistes se sont inspirés du modèle danois de « flexisécurité ». En effet, le Danemark a réussi à faire descendre son taux de chômage de 10% à moins de 5% entre 1993 et 2003, par la politique du « triangle d'or » : une indemnisation du chômage importante (90% du revenu pendant quatre ans, mais avec plafond), une flexibilité des travailleurs (licenciements peu coûteux pour les entreprises), et un accompagnement renforcé des chômeurs (suivi individuel...).

Une évolution du modèle français est donc proposée par les économistes et, fait nouveau, cette évolution n'implique pas nécessairement une réduction de l'ampleur de la protection sociale (les dépenses publiques danoises s'élevaient à plus de 58% du PIB en 2009, contre 56% en France). Mais il convient de garder à l'esprit que le Danemark est un petit pays (environ 6 millions d'habitants), peu contraint par la politique monétaire de la BCE. Si on peut s'inspirer de la politique de protection sociale danoise, une simple « importation » du modèle n'est donc pas envisageable.

Enfin, depuis quelques mois, les récents développements de la crise économique qui s'est muée en crise de la dette souveraine ont fait évoluer les discours sur la protection sociale. Alors que la Protection sociale « à la française » était il y a encore quelques mois vantée pour son rôle face à la crise, la crise grecque a suscité une inquiétude de nature à faire changer les positions en la matière.

Si la situation de l'économie grecque est très particulière avec un taux d'endettement très élevé (120%), une compétitivité dégradée, un solde commercial largement déficitaire (environ 20% du PIB), et une mauvaise évaluation des perspectives des finances publiques qui a inquiété les marchés, la hausse des spreads espagnols, par exemple, a suscité des craintes dans l'ensemble des pays de la zone euro. La dette publique française a atteint 78,1% du PIB fin 2009, et la France consacre actuellement plus de 15% du budget de l'Etat au remboursement des seuls intérêts de la dette. En 2009, les taux de refinancement de la France étaient favorables, ce qui a permis de contenir le poids du service de la dette. Mais la crise grecque et les menaces pesant sur les finances publiques espagnoles ont provoqué un changement radical de politique économique des pays de la zone euro, avec la mise en place de « plus de rigueur ». En France, une baisse de 10% des dépenses d'intervention sociale est envisagée, ce qui implique une réduction de la « couverture » sociale. La protection sociale est donc de nouveau considérée comme une dépense dont le coût doit être réduit afin de rassurer les marchés et ainsi de continuer de bénéficier de taux d'intérêt peu élevés.

Cette politique de réduction sociale ne fait pourtant pas l'unanimité. A la veille du G20, B. Obama, conseillé par M. Summers, a remis une lettre aux dirigeants européens rappelant la nécessité de soutenir la croissance mondiale. Si une politique d'austérité peut être justifiée par les pays dont les finances publiques sont les plus menacées, les dépenses sociales, en soutenant la demande agrégée, favorisent la reprise de la croissance. Par

ailleurs, le marché du travail est encore fragile et il paraît difficile de réduire les dépenses sociales sans nuire à la protection de la population, sauf à supposer que certaines dépenses sont inutiles.

Le problème de financement de la protection sociale ne doit pas être écarté. Le seule sécurité sociale présente un déficit de 34 milliards pour l'ensemble des régimes de base en 2010, selon les prévisions du PLFSS 2010. Mais ce déficit est essentiellement dû à une stagnation des recettes depuis 2008. De nouvelles recettes doivent être trouvées. Une reprise de la croissance permettrait d'atténuer le problème, en diminuant le nombre de bénéficiaires des prestations sociales et en élargissant l'assiette par les recettes.

La protection sociale « à la française » a constitué un atout majeur face à la crise. En jouant un rôle de « stabilisateur automatique », elle a largement contribué à soutenir la demande, permettant une bonne tenue de l'économie française par rapport aux économies des autres pays développés. Cependant, la crise a aussi mis en exergue la nécessité d'une évolution du modèle français, non pas vers moins de protection mais vers une protection moins attachée à la personne du travailleur. Il est donc souhaitable que les derniers développements de la crise qui s'est transformée en crise des dettes souveraines ne conduisent pas à une réduction du périmètre de la protection sociale comme solution au problème de la dette.

Copie notée : 11/20

Alors que la Sécurité sociale accuse un déficit de plus de 20 milliards d'euros en 2009, dont deux tiers seraient dus à la crise économique, il paraît indéniable que la crise a un impact sur notre système de protection sociale et remet en exergue la question de sa viabilité financière. Cependant, on peut se demander si cela remet en question le modèle même de la protection sociale à la française.

Créée en 1946 à la suite du rapport Laroque, la Sécurité sociale est d'abord fondée sur un système d'assurance sociale purement bismarckien. Pour avoir droit au versement de prestations, il faut préalablement avoir cotisé et les prestations reçues seront proportionnelles aux cotisations versées et donc au salaire, les cotisations étant assises sur celui-ci. La logique reste la même pour les autres composantes de notre système de protection sociale, à savoir les mutuelles complémentaires et l'assurance chômage. Cependant, avec la montée du chômage de masse dans les années 1970, de nombreuses personnes se sont retrouvées écartées du marché du travail et donc du système de protection sociale. Aussi, d'une logique purement assurantielle, notre système a intégré des éléments du modèle bévériidgien en instaurant des prestations minimales auxquelles tout le monde a droit et qui sont financées par l'impôt et la solidarité nationale, les minima sociaux. Néanmoins, là où les systèmes bévériidgiens prévoyaient des prestations minimales suffisant tout juste pour survivre, ce qui devait inciter les bénéficiaires à réintégrer le plus vite possible le marché du travail, le système français a développé des dispositifs prévoyant des prestations nettement supérieures.

Si ce modèle permet une réduction de la très grande pauvreté, son coût est très important de même qu'il peut être désincitatif à la reprise d'activité pour les bénéficiaires, en conséquence de quoi il n'était pas épargné par les critiques des économistes les plus libéraux.

Or, avec la crise, le système de protection sociale est financièrement fragile. Aussi, on pourrait penser que les critiques faites à son encontre vont conduire à une transformation de celui-ci. Cependant, dans le même temps, la France a été l'un des pays les plus résistants à la crise et ceci en partie grâce à son système de protection sociale.

Aussi, on peut se demander si la protection sociale « à la française » ressort de la crise grandie ou au contraire plus fragile que jamais.

Si notre système a été critiqué pour son coût et la trop grande protection qu'il accorde aux individus qui serait au final économiquement inefficace, la crise a démontré son utilité en tant que stabilisateur automatique (I). De la même manière, si notre système par répartition peut être critiqué pour les déséquilibres financiers qu'il entraîne en cas de dégradation du rapport entre actifs et inactifs, la crise a démontré les dangers des systèmes par capitalisation (II).

I – Un système très protecteur, critiqué du fait des effets désincitatifs qu'il comporte, mais dont l'utilité a été démontrée par la crise.

S'il est vrai que certaines prestations peuvent avoir un effet désincitatif à la reprise d'activité de leurs bénéficiaires (A), la crise a démontré leur utilité économique (B).

A) Les effets désincitatifs du modèle français de protection sociale

Si le système de protection sociale français est d'essence bismarckienne, de nombreuses prestations correspondent plus à une logique bévériidgienne. Il s'agit en effet d'apporter un revenu minimal de subsistance aux personnes exclues du marché du travail et donc exclues du système bismarckien puisque les droits à prestations sont conditionnés par le paiement de cotisations et donc par le fait d'avoir un emploi.

Il en va ainsi des huit dispositifs de minima sociaux développés par les gouvernements successifs au cours du temps. Cette multiplicité des dispositifs est déjà critiquable en soi : si l'objectif est d'apporter à tout le monde un revenu minimum d'existence, pourquoi ne pas créer une prestation unique ? Cependant, la France est un pays avec une forte logique de statuts et de corporations, si bien qu'il ne faut pas s'en étonner. A chaque statut correspond une certaine prestation, ce qui complexifie inutilement le système de protection sociale et n'a aucune justification économique : il s'agit avant tout de clientélisme politique.

Les minima sociaux sont d'autant plus critiquables qu'ils seraient dans leur ensemble économiquement inefficaces. En effet, dans le modèle bévériidgien, les prestations versées sont minimales afin de pousser les bénéficiaires à rechercher activement un nouvel emploi. Or, en France, plusieurs phénomènes font que les aides versées ont au contraire un effet désincitatif au retour à l'emploi. Tout d'abord, le montant des minima sociaux serait trop important comparativement au salaire qu'une personne peut attendre suite à son inactivité. En effet, si l'on fait l'hypothèse que les individus sont rationnels dans leurs choix économiques et que seul l'aspect financier compte dans la reprise d'activité, les bénéficiaires peuvent avoir tendance à décider que pour quelques euros de plus, cela ne vaut pas la peine de travailler. Le coût que représente pour eux le fait de reprendre le travail sera plus important que le surplus de revenu qu'ils percevront.

Cela peut se révéler d'autant plus vrai qu'en France sont attachés aux minima sociaux de nombreux droits connexes (aide au logement, CMU complémentaire...) que le bénéficiaire perdra en reprenant une activité.

Aussi, certains économistes demandent une réduction des minima sociaux, ce qui devrait pousser les individus à reprendre une activité le plus vite possible.

Cependant, cette vision suppose que l'inactivité est volontaire, ce qui bien souvent n'est pas le cas et remet en cause la vision française de la solidarité nationale. Par ailleurs, si on peut effectivement souhaiter une réforme des minima sociaux (réforme qui a déjà été entamée avec le RSA), la crise a démontré que ces minima avaient leur importance en tant que stabilisateur automatique de l'économie.

B) Un important rôle de stabilisateur automatique de l'économie du modèle français de protection sociale.

Le système de protection sociale « à la française » a un rôle important à jouer en temps de crise. En effet, une crise économique signifie une augmentation du chômage et notamment du chômage de longue durée. Si les revenus de remplacement ne sont pas suffisants, cela induit une baisse de la consommation importante et donc une baisse de l'activité économique.

Cependant, en France, les allocations chômage et les minima sociaux vont avoir un rôle d'amortisseur. Certes les individus ne percevront plus un revenu aussi élevé qu'avant mais en maintenant un niveau suffisant, on arrive à maintenir la consommation des ménages. C'est ainsi que la France a bien résisté à la crise de 2008 : elle a connu une récession beaucoup moins importante que ses voisines européennes. Du même coup, la France n'a pas eu à élaborer de plans de relance de l'ampleur des autres états européens.

Aussi, on se rend compte que la question n'est pas de moins protéger les individus puisque cela pourrait avoir des effets dévastateurs en cas de crise mais d'inciter plus à la reprise d'activité. Or, la réforme de 2009 remplaçant le RMI par le RSA va dans ce sens. Il est désormais plus facile de cumuler minima social et emploi et ce cumul est possible jusqu'à une rémunération équivalente à 1,1 fois le SMIC. De la même manière, le bénéficiaire du RSA conservera ses droits connexes tant qu'il ne dépassera pas ce plafond. Cela devrait favoriser le retour à l'activité.

Cependant, il existe toujours un effet de seuil au-delà de 1,1 fois le SMIC, l'individu ne percevra plus le RSA ni ne bénéficiera des droits connexes. On pourrait donc assister à une reprise d'activité à temps partiel. Risque d'autant plus important que les employeurs

pourraient avoir la tentation de diminuer les salaires ou de favoriser le temps partiel en comptant sur le RSA pour assurer un revenu suffisant à leurs salariés.

Ainsi, si le modèle français de protection sociale peut toujours être critiqué pour les effets désincitatifs qu'il induit, depuis la crise et la démonstration de son rôle d'amortisseur économique, il paraît renforcé sur le principe.

Malgré tout, il n'en reste pas moins que ce système est très coûteux et pose de gros problèmes de financement public. En effet, en période de crise, cela servait à maintenir la consommation par les déficits publics puisque d'un côté le système de protection sociale verse plus de prestations tandis que de l'autre il reçoit moins de cotisations. Mais le plus dérangeant est bien que même en dehors d'une période de crise, le financement n'est pas assuré. Aussi, certains critiquent le fondement même du système français de protection sociale : le financement par répartition.

II – Le système par répartition critiqué du fait des déséquilibres financiers dont il est parfois la cause mais la crise financière a démontré les dangers de la capitalisation

S'il est vrai que dans un système par répartition il est possible d'avoir des déséquilibres conjoncturels mais aussi structurels qui posent certaines questions (A), la capitalisation n'est pas un remède sans danger comme la crise l'a démontré (B).

A) Les problèmes de financement dans un système de protection sociale par répartition

Dans un système par répartition comme l'est la France, les prestations versées par les organismes de la Sécurité sociale sont payées par les cotisations des personnes en activité. Aussi, on peut assister à un déséquilibre financier puisque ces organismes ne peuvent décider ni du montant des dépenses ni du montant des recettes.

En effet, en cas de crise par exemple, on assiste à une augmentation des dépenses mais également à une diminution des cotisations perçues puisque le chômage augmente. Aussi, les systèmes par répartition sont très sensibles à la conjoncture économique. C'est ainsi qu'un rapport de la Cour des Comptes a estimé que deux tiers du déficit 2009 qui s'élève plus de 20 milliards d'euros étaient dus à la crise économique de 2008.

Par ailleurs, on peut également avoir des déséquilibres structurels qui sont en fait liés à des déséquilibres intergénérationnels. Ainsi, s'agissant des retraites, celles-ci sont payées par les personnes en activité. Mais il y a de plus en plus de retraités (surtout du fait de l'augmentation de l'espérance de vie) donc de plus en plus de prestations, à payer, sans pour autant que les caisses bénéficient de plus de ressources. En effet, le nombre d'actifs reste stable ou augmente très légèrement si bien que les cotisations prélevées sur leurs salaires ne suffisent plus à financer les retraites. Le ratio entre actifs et retraités se dégrade et du même coup on assiste à un déséquilibre financier.

Ce système peut alors apparaître critiquable dans la mesure où il pose un problème d'équité intergénérationnelle. Il n'est pas du tout sûr que les actifs d'aujourd'hui cotiseront autant que les futures générations et il en va de même du montant de leurs pensions. Il y a un véritable problème de transparence : les individus ne peuvent pas savoir ce qu'ils cotisent et ce qu'ils recevront en retour.

Aussi, là encore, certains préconisent de modifier le système de financement et d'adopter un régime par capitalisation : c'est-à-dire un régime dans lequel les cotisations payées ne sont pas utilisées de suite mais épargnées afin de les faire fructifier jusqu'à ce qu'elles soient reversées au cotisant une fois que celui-ci n'est plus en activité. Ce système serait plus juste en ce que nos cotisations financeraient nos retraites et permettrait une plus grande lisibilité. Cependant, la capitalisation n'est pas exempte de dangers elle-aussi.

B) Les dangers de la capitalisation démontrés par la crise

Dans un système par capitalisation où les retraites sont financées par l'épargne, le risque majeur est la recherche du profit maximum. En effet, le particulier ne va pas lui-même placer son argent. Il s'agira souvent de fonds de pensions qui vont chercher par leurs placements à générer le maximum de profits. Or, les placements les plus rentables sont aussi souvent les plus risqués en cas de crise, il peut arriver que les retraités perdent out à la suite de la faillite du fond de pension ; c'est ce qui est arrivé à un certain nombre d'Anglais lors de la crise.

Mais les fonds de pension ne sont pas que les victimes de la crise ; ils en sont souvent les investigateurs. Leur demande de produits financiers rentables a conduit les institutions financières à prendre des risques pour répondre à cette démarche.

Aussi, il n'est pas certain qu'un système par capitalisation soit préférable à un système par répartition. Non seulement cela crée un risque de crise financière mais en plus, il peut être victime de la crise si le système n'est pas encadré et régulé au niveau international.

Il faut alors plutôt chercher d'une part à rendre le système par répartition moins fragile en recherchant de nouvelles ressources ou de nouveaux modes de financement. En effet, dans les systèmes scandinaves et même dans les systèmes bévérigiens traditionnels, la protection sociale est financée par l'impôt et est donc moins sensible à la conjoncture économique, même si le niveau de revenus va jouer sur le niveau d'imposition. En France, 30% de la Sécurité sociale est déjà financé par l'impôt (CSG et CRDS) mais cela n'apparaît pas suffisant, l'avantage de ces prélèvements étant qu'ils touchent également les revenus de remplacement.

D'autre part, il faut également chercher à maîtriser les dépenses. Les dépenses de protection sociale représentent en effet la moitié du PIB français. Certes notre système de protection sociale est l'un des meilleurs du monde, mais cela ne veut pas dire que l'on ne peut pas conserver sa qualité tout en réduisant les dépenses.

Ainsi, si le système de protection sociale « à la française » était critiqué avant la crise du fait d'une prétendue inefficacité économique, la crise a démontré d'une part qu'il était un amortisseur de crise efficace et d'autre part que les autres systèmes ne sont pas exempts de tout défaut. S'il ressort de la crise financièrement fragilisé, il en ressort également grandi. Cependant, il doit continuer d'être réformé pour parvenir à l'efficacité économique maximale.