

Protection sociale

Une composition sur un sujet se rapportant aux grands thèmes de la protection sociale.

SUJET : La Protection sociale doit-elle avoir comme finalité d'aider certains ou d'aider tout le monde ?

Copie notée : 17/20

En 2007, 13,4 % des personnes en France vivent sous le seuil de pauvreté, selon l'Insee. Encore plus dans le contexte actuel de maîtrise des dépenses et de la dette sociale, la question de la redistribution des ressources et la façon de le mener se pose avec acuité. Les prestations sociales n'y font pas exception, tant celles des organismes de Sécurité Sociale qui couvrent les risques maladie, famille, vieillesse et accident du travail que l'assurance chômage et l'aide sociale des collectivités.

Pourtant dès l'origine de la Protection sociale en France en 1945, Pierre Laroque émet le souhait de généraliser la couverture des risques sociaux, au nom du principe d'égalité, issue de la Constitution de 1946.

Le système tel que pensé initialement en France est assis sur les solidarités professionnelles : ce sont les cotisations sur les revenus du travail qui ouvrent droit à prestations. Efficace en période de plein emploi dans les Trente Glorieuses, le système d'inspiration bismarckienne va exclure de fait les non travailleurs de la couverture sociale en période de chômage.

Dans le contexte de conjoncture mauvaise, deux changements de logique vont s'opérer : d'une part, alors qu'elle se basait à l'origine sur la contribution via les cotisations, la couverture se généralise. En témoignent la Couverture Médicale Universelle en 2000 et la généralisation des allocations familiales. Par ailleurs, devant le constat de chômage de masse et de la préconisation des situations due au développement des formes d'emplois atypiques, un ciblage des prestations aux plus démunis s'opère, passant de prestations contributives (proportionnelles aux cotisations) à des prestations non contributives sous conditions de ressources. Une vague dans les années 70 en témoigne.

Il apparaît légitime que la Protection sociale aide tout le monde (quand le chômage atteint 9,4%) et pas les seuls travailleurs : son extension est donc justifiée, dans une société où les risques deviennent de plus en plus insupportables. Cependant, la question est plus délicate s'agissant de son ciblage et de savoir si la Protection doit n'aider que les plus démunis. Dans le contexte de déficit et de 7% de familles pauvres, le débat autour d'un recentrage peut se poser, et alimente encore celui de la mise sous condition de ressource des allocations familiales.

La protection sociale doit-elle se recentrer sur certains au nom de l'équité ou aider tout le monde au nom de l'égalité ?

Pour y répondre, il s'agit de montrer que la condition de ressources est légitime pour des objectifs d'équité et financier (I) mais que pour autant la généralisation du critère du revenu, dangereuse n'est pas souhaitable (II).

I – Le ciblage de la Protection Sociale sur les plus démunis par la condition de ressources se légitime pour la recherche de l'équité et de l'équilibre financier

Il s'agit de voir que la finalité de n'aider que certains répond à un objectif d'équité (A) et a pu se justifier par la recherche de l'équilibre financier (B)

A) Aider certains dans un souci d'équité

Le système de 1945, basé sur la solidarité professionnelle, fait du critère des cotisations sur les revenus du travail celui de l'ouverture du droit à prestations. En situation de plein emploi, le système se montre efficace, mais trouve ses limites après les Trente Glorieuses où le chômage exclut de fait les non travailleurs de la couverture des risques sociaux. Alors que Pierre Laroque souhaitait la généralisation de la couverture au nom de l'égalité, les inégalités sont révélées par ce système. Des îlots de pauvreté et d'exclusion vont se caractériser par la précarisation du travail et constituer de « nouvelles pauvretés » (rapport Oheix). Des filets de protection apparaissent nécessaires et c'est ce

qui va initier une vague de mise sous condition de ressources de prestations dans les années 70 : l'Allocation logement spécifique, l'Allocation Adulte Handicapé en sont des exemples, que V. Giscard d'Estaing prolonge avec l'Allocation Rentrée Scolaire et l'Allocation Education Enfant Handicapé. C'est en effet la branche famille qui marque le plus ce passage à une solidarité verticale, ciblée sur les plus démunis. Le risque chômage est aussi concerné avec l'Allocation Spécifique de solidarité ainsi que la branche vieillesse avec l'Allocation Solidarité aux personnes âgées. La récente prise en charge de la dépendance se caractérise en 1997 par la Prestation Spécifique dépendance, elle aussi sous condition de ressources.

Ce recentrage se légitime donc dans une logique de solidarité aux plus démunis.

B) Cibler les plus démunis dans la recherche de l'équilibre financier

Dans les années 1970, en situation de plein emploi il était encore concevable que les cotisations sur les revenus du travail financent la solidarité. Cependant, les années 1980 et 90 se caractérisent par un déficit croissant de la Sécurité Sociale qui ne rend plus soutenable ce système.

L'effet ciseau du à la conjoncture en est la cause : les recettes diminuent alors que les dépenses sociales augmentent. C'est l'argument de rôle de stabilisateur automatique de la Protection Sociale.

Au final, le ciblage sur les plus démunis devient un instrument d'équilibre financier. En effet, les critères de la condition de ressources écartent de fait ceux qui n'y répondent pas, pour centrer les prestations sur ceux qui en ont le plus besoin. Dans ce souci financier, certaines prestations sont différentielles et baissent avec le revenu (AAH, ADI et RMI, qui pour ces deux dernières sont maintenant fondues dans le RSA, revenu de solidarité active). Par ailleurs le critère du revenu peut aussi permettre d'écarter les plus aisés. C'est ainsi que la Prestation d'Accueil du Jeune enfant (la PAJE) de base est touchée par 90% des ménages, les 10% les plus riches en étant écartés. Le critère du revenu peut donc se légitimer surtout dans le contexte de déficit abyssal de 27 milliards d'euros prévu pour la Sécurité Sociale. Deux rapports ont évoqué ce ciblage possible. Celui sur la Libéralisation de la croissance de Jacques Attali et celui de la Révision Générale des Politiques Publiques. Tout comme l'Assurance Maladie a opéré des remboursements, l'équilibre financier a notamment conduit la branche famille à se recentrer sur certains.

La mise sous conditions de ressources a pu baisser la pauvreté (divisée par deux pour les ménages après transferts). Pour les 3,5 millions de bénéficiaires de minima sociaux, l'objectif d'équité peut légitimer que la Protection sociale se recentre sur certains, d'autant plus dans le contexte de déficit croissant. Pour autant, le revirement en 1998 du gouvernement Jospin sur la mise sous conditions de ressources des allocations familiales montre que le critère peut avoir des effets pervers, d'autant que l'universalité a encore tout intérêt.

II - Pour autant, la généralisation du ciblage n'apparaît pas souhaitable, d'autant que l'universalité préserve l'égalité

La finalité de n'aider que certains peut comporter des dangers pour l'égalité (A), principe de base que l'universalité entend préserver (B).

A) La généralisation du ciblage est un danger pour l'égalité et la cohésion sociale

Il apparaît que le fait pour la Protection sociale de n'aider que certains peut fragiliser la cohésion sociale. Cibler les prestations sur les plus démunis peut entraîner une Sécurité sociale à deux vitesses, entre ceux qui perçoivent sans contribuer, et ceux qui contribuent en percevant peu ou pas. La condition de ressources pèsent le plus sur les

classes moyennes et fragilise clairement l'égalité. En effet, ce sont ces catégories qui continueront de contribuer en échappant à la condition de revenu pour avoir droit à prestations alors même qu'elles restent pauvres. C'est tout le problème posé par l'effet de seuil que suppose le critère du revenu. La couverture du risque dépendance le montre bien actuellement : les plus pauvres bénéficient d'aides à l'hébergement, les plus aisés, de réductions fiscales : entre, les classes moyennes gagnent trop pour y prétendre. Par ailleurs l'efficacité du critère de ressources est remise en cause par l'idée de trappes à pauvreté, dans lesquelles seraient enfermés les bénéficiaires de minima, non incités au retour à l'emploi. De plus les familles monoparentales et nombreuses, concernées par ces dispositifs sont tout de même encore 15% à être pauvres.

La question traditionnelle de savoir jusqu'où la solidarité peut aller se pose alors. Si la charge de celle-ci pèse sur les mêmes, la solidarité peut s'effriter. Il s'agit de trouver la limite si l'inégalité de traitement introduite pour l'équité n'entrave pas le principe de base français de l'égalité. C'est pour cela que la généralisation du ciblage n'est pas souhaitable, d'autant que cela pourrait être l'équivalent d'un changement total de logique, plus libérale, d'assistance pure où seuls certains sont aidés par la Protection Sociale.

Ceci romprait totalement avec la logique française. C'est ce qui a amené le gouvernement Jospin à revenir sur la mise sous conditions de ressources des allocations familiales en 1999.

B) L'intérêt de l'universalité des prestations au nom de l'égalité

Le ciblage vers les plus démunis n'est pas la seule voie pour un système solidaire. En effet, la voie de la généralisation de la couverture des risques est légitimée. Ainsi depuis 2000, toute personne résidant en France de manière stable et régulière bénéficie de l'assurance maladie (CMU). Le souhait de l'universalité a conduit à la généralisation des allocations familiales dès 1978. Le pendant de l'universalité des prestations et l'universalité du financement, c'est-à-dire l'impôt, qui peut être une voie à suivre pour un système de solidarité nationale. La Contribution Sociale Généralisée est inspirée de cette idée, et concerne tous les revenus (d'activité et de remplacement, de placements, et sur les jeux). Par ailleurs il apparaît légitime que le critère de l'enfant plutôt que celui du revenu ouvre droit aux allocations familiales (dès deux enfants) puisque l'objectif de la politique familiale est avant tout de compenser le coût de l'enfant (dans une logique d'égalité). Il peut être ajouté que cette politique assure aussi l'équité car les allocations familiales non seulement se cumulent aux minima mais et plus doublent au troisième enfant, favorisant les familles nombreuses, touchées par la pauvreté tout particulièrement, sans introduire de critère de revenu. C'est aussi pour l'égalité et éviter une Protection sociale à deux vitesses que la CMU a été préférée à la franchise médicale proportionnelle au revenu qui avait conduit à une couverture maladie duale en rupture avec l'égalité. L'intérêt de l'universalité est aussi celui de réduire les risques de fraudes (comme de fausses déclarations de revenus) et une unité de gestion. Enfin, l'universalité dans la branche maladie a toute sa place dans l'objectif de conduire une politique nataliste, pour pérenniser les grands équilibres : avec une natalité de 2,1 enfants par femme, la politique familiale est efficace pour assurer des futurs cotisants pour le système de retraite (ce qui n'est pas le cas des allemands et espagnols en difficultés).

Par ailleurs, s'agissant du risque dépendance, l'Allocation Personnalisée d'autonomie a permis d'éviter l'effet de seuil qui impliquait la PSD et se vaut un premier étage universel, selon le rapport Vasselie Marini à consolider : l'idée toujours inspirée de l'égalité est que la Protection sociale doit aider tout le monde à se couvrir du risque Dépendance, même si les financements assurantiels privés comme deuxième étage de prise en charge sont incités par le gouvernement.

Si après les Trente Glorieuses il se légitime aisément que la Protection Sociale s'étende pour couvrir non plus que les seuls travailleurs mais toute la population, la question de son ciblage reste plus délicate à traiter. Savoir si elle doit se recentrer seulement sur certains nécessite de voir les objectifs d'un tel ciblage. Si l'équité et l'équilibre financier peuvent justifier la mise sous condition de ressources de certaines prestations, la généralisation peut être une limite à l'égalité, qu'a voulu assurer l'extension de la Protection Sociale au-delà des travailleurs. Pour éviter que trop d'inégalités introduites empêchent l'égalité, l'universalité garde tout intérêt pour que tous puissent être aidés par la Protection Sociale, dans une solidarité nationale qui passe par l'impôt.

Justement, au-delà de la question des prestations, la question peut se poser en termes de contribution : la Protection sociale doit-elle demander à chacun de contribuer de la même façon au système ? Le débat peut être introduit avec la volonté du gouvernement Fillon de taxer plus fortement les hauts revenus pour pérenniser le financement du système de retraite français.

Copie notée : 11/20

La protection sociale est née à la fin du XIV^e siècle avec le développement des sociétés industrielles. Pierre Rosanvallon souligne que si jusqu'aux années 1970 elle semblait avoir atteint l'idéal de ses fondateurs d'une protection globale de la société et d'une couverture des risques de la vie, la crise qu'elle traverse depuis les années 1980 en France nous fait nous éloigner de cet idéal.

La protection sociale suit la logique keynésienne de couverture des risques et des réponses à apporter à la crise en soutenant la demande. Elle recouvre la Sécurité sociale dans son ensemble, la couverture du chômage ainsi que les budgets de l'Etat et des collectivités territoriales, le tout associé à la Mutualité. Un domaine vaste qui répond à sa vocation initiale de couvrir l'ensemble des risques et l'ensemble de la population. La crise qu'elle traverse actuellement pose la question de savoir si cet objectif peut être maintenu : "la Protection sociale doit elle avoir comme finalité d'aider certains ou d'aider tout le monde ?".

S'il semble aujourd'hui effectif, le principe d'universalité atteint aujourd'hui un coût important (I). Cette crise de financement demande des adaptations à la Protection sociale (II), au risque de la voir renoncer à sa vocation de couverture universelle de la population.

I – S'il semble aujourd'hui effectif, le principe d'universalité atteint aujourd'hui un coût important.

Si l'on se rapproche de l'objectif bévériidgien d'universalité en France, c'est au prix d'aménagements portés à la logique initialement bismarckienne du système de Protection sociale français. Les contraintes économiques, sociales et démographiques font aujourd'hui peser un coût important sur notre dispositif.

La montée en charge de notre système de Protection sociale s'est fait pendant les "Trente Glorieuses", période de croissance et de plein emploi. Au point que l'assurance chômage n'a été créée que par la suite. Le financement du dispositif était donc assuré de telle sorte que les partenaires sociaux, dont le pouvoir de pilotage était alors effectif, pouvaient se montrer généreux tant sur les aides aux familles que pour le calcul des indemnités de chômage ou le droit à la retraite. Dans cette société industrielle, le temps de la vie était linéaire et se décomposait entre l'éducation, le travail et la retraite ; la Protection sociale couvrant chacune de ces étapes, le principe d'universalité était respecté. Si cette linéarité de la vie sociale n'est plus la norme dans notre société post industrielle, la Protection sociale a cherché à s'adapter pour continuer "d'aider tout le monde". Face à un chômage de masse et des vies professionnelles parfois éclatées, d'autres formes de financement ont été trouvées avec une fiscalisation des ressources (impôts, taxes, CSG en 1996). De plus, une couverture universelle a été créée pour les exclus du système de santé avec la CMU (1988). Enfin le Revenu de Solidarité Active (RSA-2008) vient soutenir financièrement et ouvrir des droits sociaux afin d'étendre encore la couverture de la population par la Protection sociale.

L'extension de cette couverture a un coût rendu aujourd'hui prégnant par la crise économique. Les contraintes économiques, sociales et démographiques viennent déséquilibrer les comptes de la Protection sociale. Un "effet ciseaux" voit les dépenses s'accroître quand les recettes diminuent. L'élargissement de la couverture des personnes pèse de tout son poids dans l'augmentation des dépenses. Ainsi, le choix d'une Couverture Maladie Universelle complémentaire (CMUc) a été fait en majorité pour la CMUc d'Etat.

Au point que des campagnes sont faites pour inciter les CMUistes à souscrire une CMUC auprès d'une autre complémentaire afin d'alléger les comptes de l'Etat. De plus, avec un déficit de 30 milliards d'euros prévu par la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2010 pèsent sur les comptes le vieillissement de la population, le coût du progrès technique dans les soins et surtout un déficit de recettes lié à la crise économique. Une population vieillissante a pour effet de voir augmenter les dépenses de soins pour une génération de "papy-boomers" qui ont cotisé toute leur vie pour des retraites à taux pleins et aux calculs généreux. Des cohortes qui ne seront pas touchées par la réforme des retraites conduite actuellement comme le souligne Louis Chauvel. Seule la branche famille garde un équilibre du fait des ajustements qu'elle peut opérer dans le calcul des allocations versées.

Les alertes répétées de la Cour de Comptes sur les déséquilibres financiers de la Protection sociale interrogent sur sa capacité à maintenir un tel niveau de protection. En 2007, le Financial Time titrait "la France n'a plus les moyens de sa Protection sociale mais n'est pas prête à l'abandonner". Des réformes ont alors été mises en place afin de conserver ce modèle.

II - Cette crise de financement demande des adaptations à la Protection sociale.

La Protection sociale peut-elle se réformer pour conserver cet objectif d'universalité ou devra-t-elle faire des concessions ? Si des réformes ont été envisagées, elles montrent leurs limites au risque même de créer des injustices. D'autres pistes doivent être explorées.

La réforme de la Protection sociale est difficile car elle doit conserver l'articulation entre l'économie et le social qui doit concilier efficacité économique et justice sociale. Comme l'annonce Rawls "la justice est l'idéal de la Protection sociale comme la vérité est l'idéal du savoir". Contrairement aux Trente Glorieuses, la Protection sociale doit aujourd'hui être financée par une société post industrielle, dans une économie mondialisée, qui connaît un chômage de masse dans une crise économique qui perdure. Afin de ne pas pénaliser notre économie, le choix a été fait de limiter l'impact des réformes sur leurs cotisations sociales. Des actions ont été conduites afin de responsabiliser les acteurs : demandeurs d'emploi, avec suspension des allocations en cas de refus répétés d'emplois ; demandeurs de soins avec les dispositifs de remboursements, forfaits ou autre franchise. Ce dernier point a attisé les critiques du Président de la Mutualité, Monsieur CHAVANT qui y voit là une remise en cause du traitement universel des soins. En effet, le désengagement du régime obligatoire sur les mutuelles se fera au détriment des usagers dont les cotisations, in fine, augmenteront. Le risque est donc de voir apparaître une population avec une couverture complémentaire satisfaisante et une population sans complémentaire. La Mutualité a ainsi refusé de prendre en charge la baisse de remboursement des médicaments à vignette orange (à 15 %) en 2010.

Autre piste d'amélioration, la Protection sociale cherche à se moderniser en réorganisant sa gouvernance avec la mise en place de la loi Hôpital Patient Santé Territoire (HPST) en 2010. Les Agences Régionales de Santé (ARS) en représentent une mesure phare avec un pilotage organisé au niveau des régions afin d'harmoniser l'offre de soins et les contrôles à l'échelle de la région. Les ARS ont de plus pour vocation de coordonner les secteurs publics et privés dans une recherche d'économies et d'harmonisation de l'offre.

Enfin, un choix politique a été fait de ne pas faire appel au secteur privé que ce soit pour répondre à la demande de soins (après la tentative avortée d'Axa) ou pour le financement de retraites.

Comme l'a souligné Monsieur Chavant, ces réformes au nom de la sauvegarde d'un système juste et universel peuvent créer des injustices. D'autres pistes doivent donc être explorées.

Dans sa théorie de la justice en 1971, Rawls admet la possibilité d'aides ciblées au regard des besoins. Ce n'est pas le choix fait par la France qui s'attache à "aider tout le monde" plutôt que "d'aider certains". Tabuteau souligne l'importance de conserver ce système universaliste. Il voit, dans les efforts faits dans le domaine de la régulation notamment, le moyen d'améliorer la situation financière de la Protection sociale. Un chantier qui doit être mené de front, selon lui, avec une réforme très large du système de Protection sociale. Il rejoint là, Thomas Piketty et Louis Chauvel qui appellent de leurs vœux une réorganisation complète de la Protection sociale afin de la rendre plus lisible pour chacun de ses acteurs. Un moyen pour la rendre plus efficace et surtout pour que chacun se l'approprie. La Protection sociale conservera alors sa vocation à "aider tout le monde" puisqu'elle sera à tout le monde. Un nouveau pacte qu'appelle Tabuteau afin de consolider le lien social que viendrait fragiliser le choix d'abandonner le principe d'universalité. Un choix qui verrait l'apparition d'une société duale entre les cotisants et non-cotisants, entre aidés et non-aidés. Couplé à la montée de l'individualisme, un scénario trop dangereux pour le maintien de la cohésion nationale.

Idéal d'universalité est aujourd'hui mis à mal par la crise financière que traverse notre système de Protection sociale. Des réponses restent à trouver pour permettre à cet idéal de perdurer. Philippe Seguin, alors président de la Cour des comptes refusait la facilité de la logique comptable pour mener une telle réforme. Mais repenser la Protection sociale demande un courage politique certain comme le soulignait Rawls "l'homme politique a pour objectif la prochaine élection, l'homme d'état la prochaine génération".

Une réforme pour un système plus lisible par toutes les composantes semble être la clef de la réussite comme le souligne Thomas Piketty. Faut-il voir dans le nouveau recul du gouvernement pour imposer l'implantation des médecins dans les zones désertées la subsistance de lollys encore tenaces qui ne sont pas encore prêts à débattre de l'avenir d'une Protection sociale universelle (décision du 29/06) ? Ceux là donnent alors raison à Hayek pour qui "la justice sociale est un mirage".