

DÉFINITIONS ET HISTOIRE

Qu'est-ce que la protection sociale ?*

La protection sociale désigne tous les **mécanismes de prévoyance collective, permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des « risques sociaux »** susceptibles de provoquer une baisse de leurs ressources ou une hausse de leurs dépenses : vieillesse, maladie, invalidité, chômage, maternité, charges de famille, etc.

- ▶ Elle repose sur plusieurs types de mécanismes :
 - des **prestations sociales**, versées directement aux ménages, qui peuvent être en espèces (ex : pensions de retraite) ou en nature (ex : remboursements de soins de santé) ;
 - des **prestations de services sociaux**, qui désignent l'accès à des services, fournis à prix réduit ou gratuitement (ex : crèches, hôpitaux).
- ▶ Les prestations sociales peuvent répondre à trois logiques :
 - une **logique d'assurance sociale**, dont l'objectif est de prémunir contre un risque de perte de revenus (chômage, maladie, vieillesse, accident du travail). Les prestations sociales sont financées par des cotisations sur les salaires et sont donc réservées à ceux qui cotisent ;
 - une **logique d'assistance**, qui a pour objectif d'instaurer une solidarité entre les individus pour lutter contre les formes de pauvreté. La prestation assure alors un revenu minimum, qui ne couvre pas forcément un risque spécifique. Il est versé sous condition de ressources, mais non de cotisations préalables (revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé) ;

* Source des questions-réponses marquées d'un astérisque : Gautier Maigne, rubrique « Découverte des institutions » sur le site www.vie-publique.fr, actualisées le cas échéant.

– une **logique de protection universelle**, qui a pour but de couvrir certaines catégories de dépenses pour tous les individus. Les prestations sont donc accordées sans conditions de cotisations ni de ressources, mais sont les mêmes pour tous.

Qu'est-ce que l'État providence ?*

Cette expression désigne :

– au sens large, **l'ensemble des interventions économiques et sociales de l'État**;

– dans un sens plus restreint, **uniquement l'intervention de l'État dans le domaine social**, particulièrement à travers le système de protection sociale.

Cette conception s'oppose à celle de l'« État-gendarme », limitant le rôle de l'État à des fonctions régaliennes (justice, police, défense nationale).

► Le terme a été employé pour la première fois, dans un sens négatif, et par opposition aux solidarités traditionnelles (famille, communautés, corporations...).

Mais, la création des premiers systèmes d'assurance sociale à la fin du XIX^e siècle (ex : système de Bismarck en Allemagne) et le développement de la sécurité sociale en Grande-Bretagne (*Welfare State*) à partir du rapport Beveridge en 1942, influencé par les idées de l'économiste Keynes, ont fait évoluer les réflexions sur ce sujet.

► La mise en place, en France, d'un État providence développé s'est concrétisée par la **création de la Sécurité sociale le 4 octobre 1945**, puis notamment par la création d'une assurance chômage en 1958. Le système français de protection sociale conjugue aujourd'hui les **dimensions d'assistance et d'assurance sociale** afin de garantir contre les « risques » vieillesse, maladie, chômage et famille.

► Depuis la fin des années 1970, on parle de « **crise de l'État providence** ». Le ralentissement de la croissance, la montée du chômage et les difficultés de financement de la protection sociale remettent en cause son efficacité et son adaptation aux nouveaux besoins sociaux (exclusion, vieillissement démographique).

L'ÉTAT PROVIDENCE

L'expression « État providence » désigne l'ensemble des interventions de l'État dans le domaine social qui visent à garantir un niveau minimum de bien-être à l'ensemble de la population, en particulier à travers un système étendu de protection sociale. On l'oppose couramment à celle d'« État gendarme ou protecteur », dans laquelle l'intervention de l'État est limitée à ses fonctions régaliennes (justice, police, diplomatie...).

L'expression « État providence » aurait été employée pour la première fois dans un sens péjoratif par le député Émile Ollivier en 1864, afin de dévaloriser la solidarité nationale organisée par l'État, opposée aux solidarités professionnelles traditionnelles. En effet, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le développement économique et l'évolution des rapports sociaux conduisent alors l'État à remplir une fonction de régulateur social de plus en plus importante, et certains observateurs craignent que la solidarité nationale n'empiète sur les solidarités traditionnelles (familles, communautés...).

Pourtant, en France, l'État s'est longtemps limité à un rôle d'assistance : jusqu'au début du XX^e siècle, en effet, la bienfaisance publique qui a remplacé la charité de l'Église chrétienne demeure réservée aux personnes dans l'incapacité de travailler (enfants, vieillards et infirmes). La protection des travailleurs repose sur la prévoyance individuelle, ou sur une protection collective d'initiative privée (mutuelles de salariés, institutions patronales).

C'est à la fin du XIX^e siècle qu'aux anciens systèmes fondés sur l'assistance se substituent, dans certains pays d'Europe, les premiers systèmes d'assurance sociale destinés à protéger les salariés contre les risques liés à la vieillesse, à la maladie ou aux accidents du travail.

Allemagne : le *Sozialstaat* du chancelier Bismarck

Une première ébauche de l'État providence (le *Sozialstaat* ou État social) voit le jour en Allemagne. Le chancelier Bismarck y met en place un système d'assurances sociales afin de contrer l'influence grandissante du socialisme au sein d'une classe ouvrière en plein développement.

L'État se voit assigner une mission nouvelle : promouvoir le bien-être de tous les membres de la société. Sont ainsi mises en place en Allemagne l'assurance maladie (1883), l'assurance contre les accidents du travail (1884), et l'assurance invalidité et vieillesse (1889).

Initialement destinées aux ouvriers dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, ces assurances sociales sont progressivement étendues aux autres catégories professionnelles, tout en restant soumises à des conditions de ressources.

Cette première grande conception de l'État providence, fondée sur l'assurance des revenus du travail, se diffuse en Europe. En France, elle se manifeste par la loi sur la réparation des accidents du travail (1898), puis par la loi sur les assurances sociales (1930) qui prévoit une couverture des risques vieillesse, maladie, maternité, décès et invalidité.

Dans le même temps, aux États-Unis, le président Roosevelt fait adopter en août 1935 le *Social Security Act*, qui prévoit notamment l'instauration d'un système de pension pour les travailleurs âgés de plus de 65 ans.

Une autre conception : le rapport Beveridge en Grande-Bretagne

Une deuxième grande conception de l'État providence fait son apparition en Angleterre avec le **rapport de Lord William Beveridge** intitulé *Social Insurance and Allied Services*. Paru en 1942, ce document développe la notion de *Welfare State* (ou État de bien-être). Il rejette le système d'assurances sociales réservées aux seuls travailleurs ainsi que le principe d'une assistance limitée aux plus démunis, et **introduit l'idée d'une protection universelle de tous les citoyens financée par l'impôt**. Il plaide pour un système de Sécurité sociale à la fois :

- généralisé : chacun, par sa seule appartenance à la société, doit avoir le droit de voir ses besoins minimaux garantis par la solidarité nationale ;
- unifié : une seule cotisation est nécessaire pour accéder aux différentes prestations ;
- uniforme : les prestations sociales sont les mêmes pour tous ;
- centralisé : le système est géré par un organisme public unique ;
- global : le système regroupe l'ensemble des aides et des assurances.

Depuis 1945 : extension du rôle de l'État et crise de l'État providence

Le système français de Sécurité sociale initié par le juriste Pierre Laroque en 1945 s'inspire de ces deux grandes conceptions : il conserve la logique d'un système assurantiel, financé par des cotisations des

travailleurs, mais vise à la mise en place d'un système généralisé, centralisé et global de sécurité sociale.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'intervention de l'État dans l'économie et la société prend toute son ampleur, avec la généralisation des systèmes de sécurité sociale et la mise en place des politiques de redistribution des revenus. Elle se traduit notamment par une hausse importante de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale dont le taux passe ainsi de 10 % du PIB, au début du XX^e siècle, à plus de 50 % du PIB dans certains pays européens.

Mais le ralentissement de la croissance au milieu des années 1970 et la modification du contexte économique suscitent des interrogations sur cette intervention, qui semble confrontée à une crise d'une triple nature.

→ **Une crise de solvabilité.** Le financement de la protection sociale est rendu de plus en plus difficile, en raison du ralentissement de la croissance et de l'augmentation des besoins sociaux. Ces difficultés se traduisent par une progression continue du taux de prélèvements obligatoires.

→ **Une crise d'efficacité.** Les inégalités se creusent malgré l'effet redistributif de la protection sociale. Les dispositifs mis en place dans le passé paraissent de moins en moins adaptés aux besoins d'une société qui s'est beaucoup transformée (ex. des retraites ou des politiques familiales). Enfin, les prélèvements effectués sur l'activité économique semblent, pour certains, contre-productifs, et nuiraient à la croissance.

→ **Une crise de légitimité.** La solidarité nationale fondée sur un système de protection collective semble se heurter à une montée des valeurs individualistes. En effet, les mécanismes impersonnels de prélèvements et de prestations sociales, caractéristiques de l'État providence, ne satisfont plus des citoyens à la recherche de relations moins anonymes et d'une solidarité davantage basée sur des relations interindividuelles. L'État providence doit également affronter l'effacement des cadres collectifs de cohésion (solidarités nationale et professionnelle) devant la montée des logiques de privatisation du risque.

Les difficultés de financement de la protection sociale, les doutes quant à son efficacité et à sa légitimité caractériseraient, selon certains, une « crise de l'État providence ». Un tel constat doit malgré tout être nuancé. En effet, si les limites rencontrées depuis une trentaine d'années par les différents systèmes d'État providence

démontrent la nécessité d'engager des réformes profondes, l'État et ses systèmes de régulation collective demeurent aujourd'hui les meilleurs garants de la cohésion sociale. L'État providence doit certes adapter son intervention aux évolutions de son environnement économique (concurrence sociale dans une économie mondialisée, vieillissement démographique, nouveaux comportements économiques et sociaux) et répondre de manière adéquate à l'émergence de nouveaux besoins sociaux (exclusion, dépendance), mais il demeure le socle d'un véritable « modèle social européen ».

Source : Gautier Maigne, rubrique « Découverte des institutions » sur le site www.vie-publique.fr

Systèmes bismarckien et beveridgien : quelles caractéristiques ?

Lorsque l'on étudie les systèmes de protection sociale, leur mode de fonctionnement et de financement, on constate qu'ils sont structurés autour de deux archétypes : le **modèle bismarckien** (fondé sur la conception du chancelier allemand Bismarck) et le **modèle beveridgien** (reposant sur les idées de l'économiste britannique Beveridge).

Le premier renvoie à des modes de prise en charge privilégiant la **logique assurantielle** (les prestations sont versées aux individus qui se sont assurés contre tel risque), le second à une **logique assistancielle** (les prestations sont versées aux individus qui en ont besoin).

► Le système bismarckien ou assurantiel

Si dans l'imaginaire français le chancelier allemand Otto von Bismarck (1815-1898) est surtout assimilé au « chancelier de fer » et à « l'ennemi prussien », il est devenu une figure emblématique de la protection sociale en ayant mis en œuvre en Allemagne, à la fin du XIX^e siècle, un système de protection sociale contre les risques maladie (1883), accidents de travail (1884), vieillesse et invalidité (1889).

Les motivations qui sont à l'origine du système bismarckien sont éminemment politiques et résident dans le souci de juguler les mouvements syndicaux et socialistes en améliorant les conditions de vie du prolétariat ouvrier. Ce système se base sur des logiques que l'on retrouve aujourd'hui dans de nombreux systèmes de protection sociale.

Plusieurs principes sous-tendent ce modèle :

- protection fondée uniquement sur le travail et sur la capacité des individus à s'ouvrir des droits grâce à leur activité professionnelle ;
- protection obligatoire ;
- protection reposant sur une participation financière des ouvriers et des employeurs qui prend la forme de cotisations sociales ;
- cotisations qui ne sont pas proportionnelles aux risques – comme dans la logique assurantielle pure – mais aux salaires. On parle ainsi de « socialisation du risque » ;
- protection gérée par les salariés et les employeurs.

► **Le système beveridgien ou assistanciel**

En 1942, à la demande du gouvernement britannique, l'économiste **William Beveridge** (1879-1963) rédige un rapport sur le système d'assurance maladie. Partant du constat qu'il s'est développé sans réelle cohérence, il propose de le refonder sur plusieurs principes qui deviendront autant de caractéristiques du système dit « beveridgien » (les trois premiers étant connus sous le nom des « **trois U** ») :

- **universalité** de la protection sociale par la couverture de toute la population (ouverture de droits individuels) et de tous les risques ;
- **uniformité** des prestations fondée sur les besoins des individus et non sur leurs pertes de revenus en cas de survenue d'un risque ;
- **unité** de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale ;
- financement basé sur l'impôt.

Face à ces archétypes, la Sécurité sociale française se distingue par un système mixte empruntant des éléments aux deux modèles (*voir encadré*).

LA FRANCE ENTRE LE MODÈLE BISMARCKIEN ET LE MODÈLE BEVERIDGIEN

Les emprunts au modèle beveridgien

Si l'on reprend les caractéristiques du modèle beveridgien (les « trois U »), le système français s'en écarte pour des raisons à la fois politiques et d'organisation préexistante au système de Sécurité sociale mis en œuvre en 1945.

→ **L'unité** (une caisse unique, un seul système) **n'est pas atteinte**. En effet, dès 1945, les caisses d'allocations familiales gardent leur autonomie au sein de la Sécurité sociale. Cette autonomie est consacrée par la loi du 21 février 1949. La pluralité des organismes sera officialisée en 1967 par la création des différentes branches de la Sécurité sociale (ordonnance Jeanneney du 2 août 1967) avec à leur tête une caisse nationale autonome.

De même, on maintient les régimes spéciaux existant avant-guerre (régime des mines, de la SNCF, des fonctionnaires, etc.) et on permettra par la suite la création du régime agricole, ainsi que des régimes autonomes (commerçants, artisans, professions libérales, etc.) constitués sur une base professionnelle.

Il n'y a donc pas un régime mais plusieurs et, au sein du régime général de Sécurité sociale, pas une seule caisse mais plusieurs qui sont spécialisées par risques.

→ **Concernant l'universalité** (couverture de l'ensemble de la population pour tous les risques), si elle est bien affirmée dans le plan de Sécurité sociale, **certaines modalités pour atteindre cet objectif diffèrent du modèle beveridgien**. Ainsi, l'universalisme du système français de Sécurité sociale repose : sur une adhésion obligatoire ; sur le statut de salarié ; sur les cotisations sociales avec l'attribution d'un statut d'ayants droit pour les femmes au foyer et les enfants.

On opte alors pour la logique professionnelle et non pour un système fondé sur la citoyenneté. On estime que cette solution doit permettre de couvrir, à terme, toute la population, le salariat devenant la norme au fur et à mesure du développement économique.

La portée de cette généralisation sera cependant limitée :

– par le maintien d'une logique professionnelle et statutaire que l'on retrouve dans le morcellement des régimes de Sécurité sociale. Tous les salariés ne seront pas intégrés dans le même régime et ne disposeront pas du même type de prestations (notamment en matière de retraite) ;

– par la prise en charge des populations hors emploi dans une logique assistancielle (sur une base nationale ou locale) financée par les impôts. Cette assistance, qui devait être résiduelle, prendra une place de plus importante lorsque la crise économique s’installe à la fin des années 1970. Elle est devenue partie intégrante de la protection sociale *via* notamment des dispositifs comme le revenu minimum d’insertion (RMI) créé en 1988 (remplacé en 2009 par le revenu de solidarité active – RSA) ou la couverture maladie universelle (CMU) instaurée en 2000 ;

– par l’exclusion de certains risques. Ainsi, le risque chômage n’est pas intégré à la Sécurité sociale. L’après-guerre étant une période de manque de main-d’œuvre, ce risque n’était pas crucial. Lorsqu’en 1958 l’assurance chômage est créée, elle est gérée de manière paritaire par les partenaires sociaux et reste indépendante de la Sécurité sociale. Si, toute la population est peu à peu couverte et si tous les risques sociaux sont pris en charge, cette intégration s’est faite par strates successives avec des logiques différentes, ce qui limite la portée de cet universalisme « à la française ».

→ **Quant au principe d’uniformité** (mêmes prestations pour tous), **il n’est pas retenu par les concepteurs du plan français de Sécurité sociale**. Ils souhaitent au contraire individualiser les prestations servies, maintenant ainsi le niveau de vie antérieur à la survenue d’un risque, et donc de fait la stratification sociale existante. Les cotisations sociales et les prestations servies sont donc en rapport avec les rémunérations antérieures et prennent d’ailleurs l’appellation de « revenus de remplacement ».

Cependant, le caractère « conservateur » de ce modèle doit être nuancé. En effet, le niveau de ces revenus de remplacement est plafonné ce qui permet une limitation égalisatrice des prestations. Pour les salariés les moins aisés, les revenus de remplacement sont maximums, alors que pour les plus aisés, ceux dont les gains dépassent le plafond, les prestations servies constituent un minimum sans rapport réel avec les revenus antérieurs.

L’instauration d’un plafond permet à la prévoyance libre (complémentaire) de se développer, notamment en matière de retraite (ainsi la création en 1947 de l’Association générale des institutions de retraite des cadres – AGIRC – s’inscrit dans cette logique), ce qui correspond aux souhaits de Beveridge de laisser une place aux assurances volontaires, afin de conserver un rôle aux syndicats et aux mutuelles en matière de protection sociale et de permettre de dégager de l’épargne privée pour stimuler l’investissement.

Les similitudes avec le modèle bismarckien

Si l'on reprend les caractéristiques du modèle bismarckien, on retrouve plusieurs points de similitude.

Les cotisations sociales versées à la fois par les salariés et les employeurs sont le point d'entrée dans le système, les impôts servant à financer des prestations de solidarité comme les minima sociaux. Même si la part des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale a crû avec le temps, les cotisations sociales demeurent encore majoritaires dans le financement de la Sécurité sociale (plus de 60 % des recettes en 2013). La protection sociale, et notamment la Sécurité sociale, demeurent basées sur une logique assurantielle plus qu'assistancielle.

Les différents régimes de Sécurité sociale, éléments les plus importants de la protection sociale en France, ne sont pas gérés directement par l'État mais par les partenaires sociaux, accentuant leur caractère professionnel et statutaire.

La logique redistributive privilégie les revenus de remplacement, même si la création des minima sociaux met en place une logique de revenus de solidarité. Le système demeure cependant axé sur une solidarité horizontale (des bien portants vers les malades, des jeunes vers les vieux, des couples sans enfants vers les familles avec enfants). La logique statutaire et professionnelle maintient la hiérarchie sociale plus qu'elle ne la compense.

L'originalité du système français

Au final, le système de Sécurité sociale français emprunte plus d'éléments au modèle bismarckien qu'au modèle beveridgien, même si les principes de ce dernier ne sont pas niés. Ainsi, l'universalisme est recherché mais en se fondant sur la généralisation de la Sécurité sociale et en se fondant sur le postulat selon lequel le salariat sera la norme et qu'à travers lui tous les individus bénéficieront d'une protection sociale, soit directement en cotisant, soit au travers du statut d'ayants droit.

Cette logique assurantielle a cependant été nuancée voire contournée :

- en étendant la couverture à des populations non cotisantes comme les étudiants (considérés comme des pré-actifs), les retraités, les salariés en situation de chômage et le statut d'ayants droit accordé à des personnes hors de cercle familial traditionnel (concubins) ;

- en maintenant le principe de l'aide sociale pour toutes les personnes en insuffisance de ressources afin de bénéficier de moyens convenables d'existence;
- en instaurant la possibilité de bénéficier des prestations de Sécurité sociale par le biais d'une assurance personnelle;
- en généralisant en 1975 le bénéfice de la Sécurité sociale sur des principes qui ne reposent plus sur l'exercice d'une activité salariée mais sur des critères de résidence.

Ce mouvement d'extension est parachevé par la mise en œuvre de la couverture maladie universelle (CMU). Instaurée par la loi du 27 juillet 1999, la CMU, octroyée sous conditions de ressources, est fondée sur des critères de résidence et non d'activité professionnelle et de cotisations.

Ainsi, le système français de Sécurité sociale se forcera à atteindre les principes beveridgiens d'universalisme en empruntant des voies très largement bismarckiennes. Outre la difficulté à positionner le système national dans un modèle et un seul, l'originalité de la Sécurité sociale française réside avant tout dans son pragmatisme et sa capacité d'adaptation face aux évolutions sociales.