

INTRODUCTION

La protection sociale suscite, en France en particulier, de nombreux débats, souvent passionnés et contradictoires. Elle est considérée à la fois comme un élément central de notre contrat social, à la base d'un modèle social parfois jugé enviable, et comme la cause de la plupart de nos difficultés économiques et sociales.

Pour expliquer ces jugements ambivalents, il faut d'abord faire le constat des conséquences positives consécutives à la mise en place de systèmes de protection sociale dans tous les pays modernes au cours du XX^e siècle. Partout où se sont développés des mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des principaux risques sociaux, l'espérance de vie a progressé, la pauvreté et les inégalités ont reculé, la crainte que l'éloignement de l'emploi conduise à l'indigence s'est effacée. Ces acquis, qui semblent aller de soi, sont pourtant des conquêtes récentes pour tous les pays industrialisés (et encore bien lointaines pour la plupart des pays en développement).

De leur côté, les analyses critiques mettent l'accent sur le déficit récurrent des budgets sociaux, le manque d'efficacité de la protection sociale face à la montée de l'exclusion et les effets potentiellement négatifs que son développement fait peser sur la croissance et l'emploi.

Face au vieillissement de la population et au ralentissement économique, la couverture des risques vieillesse et maladie tend à se rétracter et laisse craindre l'apparition d'une protection sociale à deux vitesses, les uns bénéficiant de prestations généreuses grâce à leur insertion favorable dans le monde du travail, les autres devant se contenter de minima sociaux servis par l'État dans une logique d'assistance.

Confrontés à des défis communs, les pays européens cherchent à réformer leur système de protection sociale. Malgré la pluralité des modèles de protection sociale en Europe, on peut observer un certain rapprochement de ces systèmes, notamment dans la structure de financement. L'inspiration d'origine reste toutefois marquée et les réponses variées, chaque pays expérimentant de nouveaux compromis sociaux permettant de conjuguer efficacité et solidarité.

CHAPITRE 1

Le système de protection sociale français : un modèle hybride ?

Tout système de protection sociale est l'aboutissement d'un long processus historique qui porte la marque des différents compromis passés entre les groupes sociaux. Dès lors, il n'existe aucune raison pour que l'architecture générale d'un tel système présente une cohérence et une homogénéité d'ensemble. On peut néanmoins identifier un certain nombre de modèles présentant des caractéristiques communes. Parmi ces modèles, le système français de protection sociale est originellement assurantiel dans la mesure où c'est le versement de cotisations sociales assises sur les revenus d'activité qui permet de s'assurer contre les principaux risques sociaux et de percevoir des revenus de remplacement pour les périodes hors travail (accident de travail, maladie ou chômage) ou des prestations compensatrices en cas de hausse des charges (famille). L'ouverture de droits sociaux est alors assujettie à l'exercice d'une activité professionnelle.

Mais plusieurs facteurs vont contribuer à transformer la nature même de ce système, qu'il s'agisse de l'universalisation progressive des prestations, de la crise économique et de la hausse du chômage, qui réduisent les recettes et génèrent de nouvelles dépenses, ou encore de la concurrence internationale qui remet en cause le mode de financement fondé sur les seules cotisations sociales. Ces transformations majeures redéfinissent en profondeur l'architecture générale du système français de protection sociale.

1. – L'origine de la protection sociale française est assurantielle

a. – Les trois modèles de protection sociale

Le sociologue danois Gosta Esping-Andersen est à l'origine d'une typologie des États-providence considérée à ce jour comme une référence (voir *Les trois mondes de l'État-*

providence, PUF, 1990). À l'opposition traditionnelle entre modèle bismarckien et modèle beveridgien, Gosta Esping-Andersen substitue trois catégories idéal-typiques plus riches que les modèles précédents et permettant de mieux cerner les similitudes et les divergences entre pays.

Le modèle **conservateur-corporatiste** d'État-providence regroupe les principaux pays du centre du continent européen tels que l'Allemagne, la France, le Benelux ou l'Autriche. Les droits sociaux reposent sur la participation au marché du travail. C'est le lien professionnel qui permet à un individu d'être affilié aux assurances sociales. Les prestations sont contributives, c'est-à-dire que leur versement est conditionné à des cotisations préalables versées à la fois par les employeurs et les salariés. Le montant des prestations est fortement lié aux revenus antérieurs, l'objectif étant d'assurer un revenu de remplacement en cas d'interruption momentanée (maladie, chômage) ou définitive (vieillesse) de l'activité professionnelle. Dans le système assurantiel, la redistribution est essentiellement horizontale ; elle vise à couvrir des risques préalablement assurés et non à réduire les inégalités (redistribution verticale). Elle participe donc au maintien des statuts et de la structure sociale.

L'assistance n'est toutefois pas absente d'un tel système, elle agit comme un filet de sécurité pour les personnes qui ne sont pas ou plus couvertes par les assurances sociales.

Le modèle de protection sociale conservateur-corporatiste assure une certaine démarchandisation (*desaccomodification*), définie par Esping-Andersen par la capacité d'un individu à maintenir un niveau de vie socialement acceptable en dehors d'une participation au marché du travail, à condition que la société puisse garantir le plein emploi. En effet, les revenus de l'assurance garantissent (au moins pendant un temps) un niveau de vie proche de celui qui est fourni par les revenus d'activité. Le travailleur n'est pas obligé de se vendre au plus offrant (comme une marchandise qui menace de se déprécier)

pour assurer sa survie ainsi que celle de sa famille. L'assurance sociale lui autorise une certaine indépendance, source de liberté, par rapport au marché du travail.

La gestion des organismes de protection sociale n'est pas assurée directement par l'État, mais par les partenaires sociaux (représentants syndicaux des employeurs et des salariés). Les caisses des assurances sociales restent cependant sous la tutelle de l'État.

Ce système de protection sociale est qualifié de bismarckien en référence au système d'assurance sociale mis en place par le chancelier allemand Otto von Bismarck (1815-1898) par les lois de 1883 (assurance maladie), 1884 (assurance accidents) et 1889 (vieillesse-invalidité).

L'État-providence **résiduel** (ou libéral) regroupe les pays anglo-saxons (États-Unis, Royaume-Uni, Irlande) et répond aux principes du courant libéral : l'État n'intervient que là où le marché a échoué ; cette intervention est donc résiduelle, marginale. Pour les libéraux, l'État n'a pas à contrarier les conséquences de l'allocation des ressources réalisées par le marché. Celle-ci ne fait que refléter l'effort, la motivation, donc la productivité des agents économiques. L'aide publique n'est légitime que dans les situations de pauvreté avérée ; elle octroie des prestations forfaitaires versées sous condition de ressources et d'un niveau de vie suffisamment faibles de façon qu'elles ne désincitent pas les bénéficiaires à reprendre un travail. L'objectif est d'éviter de tomber en dessous du seuil de pauvreté absolue (permettant la survie) et non d'offrir aux bénéficiaires un niveau de vie jugé satisfaisant. Le financement de la protection sociale repose sur l'impôt et le système est fortement centralisé. Ce modèle anglo-saxon pérennise donc les inégalités sociales dans la mesure où seules les catégories les plus aisées peuvent souscrire des contrats d'assurance privée réellement protecteurs. Les plus pauvres doivent compter sur une aide sociale peu importante et parfois stigmatisante,

tandis que les classes moyennes inférieures sont menacées de tomber à leur tour dans l'assistance.

L'État-providence résiduel offre une faible démarchandisation, seule la participation au marché du travail peut permettre d'assurer un revenu décent.

L'État-providence **social-démocrate** caractérise les pays scandinaves. La protection sociale y est considérée comme un droit de tous les citoyens (le seul fait d'être membre d'un État-nation justifie l'ouverture de droits sociaux). Il s'agit de garantir des conditions matérielles suffisantes afin que chaque citoyen puisse exercer effectivement ses droits. L'objectif est de lutter contre les inégalités et de favoriser la cohésion sociale. Pour y parvenir, l'État s'engage à favoriser le plein emploi, à créer des emplois publics, à fournir de nombreux services sociaux gratuits (notamment pour favoriser l'accès des femmes au marché du travail) et à verser des prestations forfaitaires et d'un montant relativement élevé lorsqu'un besoin social apparaît.

Dans ce système, la protection sociale est fortement redistributive, les inégalités après transferts sont significativement réduites. Le financement repose sur l'impôt et la gestion est largement décentralisée. L'État-providence social-démocrate est le plus démarchandisant dans la mesure où le niveau et la durée des prestations sont élevés et les conditions d'éligibilité (c'est-à-dire l'aptitude à bénéficier de ces prestations) souples.

Les modèles résiduel et social-démocrate s'inscrivent dans une logique beveridgienne, en référence à lord Beveridge (1879-1963), considéré comme le fondateur du *welfare state*. Au nom du principe d'universalité, c'est l'ensemble de la population et des risques sociaux qui doivent être couverts. Mais le niveau des prestations et les conditions d'éligibilité différencient fortement le modèle résiduel du modèle social-démocrate.

Les trois modèles de protection sociale selon Gosta Esping-Andersen

Répertoire de l'État-providence	Conservateur-corporatiste	Libéral-résiduel	Social-démocrate/universaliste
Situation géographique	Continental	Anglo-saxon	Scandinave
Référence historique	Bismarck	Beveridge	Beveridge
Objectifs	Maintenir le revenu des travailleurs	Lutter contre la pauvreté et le chômage	Assurer un revenu à tous, redistribution égalitaire
Principe de fonctionnement	Contributivité	Sélectivité	Universalité
Technique	Assurance sociale	Ciblage	Redistribution
Accès aux prestations fondé sur	Le statut L'emploi	Le besoin La pauvreté	La citoyenneté La résidence
Nature de la prestation	Proportionnelle	Sous condition de ressources	Forfaitaire
Mode de financement	Cotisations sociales	Impôts	Impôts
Structure de gestion et de décision	« Par les intéressés » Partenaires sociaux	État central	État décentralisé

D'après Bruno Palier.

b. – Le modèle français est d'abord assurantiel

☞ La Sécurité sociale : une ambition beveridgienne, une logique bismarckienne

Le système moderne de protection sociale en France est mis en place en 1945 avec l'institution de son principal édifice, la Sécurité sociale.

Bien que l'objectif initial de Pierre Laroque (principal inspirateur et premier directeur de la Sécurité sociale) ait été de développer une couverture sociale universelle pour tous les risques et tous les travailleurs et leur famille, gérée au sein d'un régime unifié et servant des prestations uniformes, les principes Beveridgiens (illustrés par la règle des trois U, universalité, unité, uniformité) ont été supplantés par un système d'assurance sociale.

La couverture sociale a d'abord été financée par des cotisations sociales assises sur les salaires conformément au modèle corporatiste. L'universalisme n'est donc pas atteint puisque l'ouverture des droits à prestations suppose un lien professionnel, ce qui ne concerne pas tous les citoyens (sauf pour les prestations familiales). En outre, certains risques, comme le chômage ou la perte d'autonomie, ont été exclus dès le début du champ de la Sécurité sociale.

Les prestations versées par la Sécurité sociale n'ont pas respecté le principe d'uniformité puisqu'elles sont proportionnelles au revenu antérieur et non forfaitaires, et visent au remplacement du revenu antérieur en cas d'interruption de l'activité.

L'objectif d'unité n'a pas davantage été atteint, comme en témoignent les multiples régimes spéciaux qui gravitent autour du régime général des salariés du secteur privé ainsi que le découpage en quatre branches (vieillesse, maladie, famille, accident du travail) de la Sécurité sociale. La volonté de certaines corporations de conserver leur identité et des prestations plus avantageuses explique la complexité organisationnelle de la Sécurité sociale. L'extension de la couverture sociale n'a pu se développer que par ajouts successifs de nouveaux régimes autonomes. La structure organisationnelle de la Sécurité sociale porte ainsi la marque des différences de hiérarchies et de statuts de la société française.

☞ Les assurances sociales représentent l'essentiel de la protection sociale

Le système français de protection sociale est principalement un système de type assurantiel. Cette caractéristique explique que l'on classe habituellement la France dans la famille bismarckienne des États-providence. La plus grande partie (environ 70 %) des prestations est versée aux travailleurs salariés et à leurs ayants droit (membres de la famille) et sont de nature contributive, ce qui signifie qu'elles sont financées par des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité des individus (salaires et revenus du travail non salarié). L'objectif est donc d'assurer un revenu de remplacement à toute personne qui serait dans l'incapacité de travailler, c'est-à-dire en cas de maladie, de chômage ou de vieillesse.

Les prestations peuvent être assimilées à un revenu indirect car elles sont la contrepartie des efforts antérieurement consentis. Elles relèvent d'un principe de redistribution horizontale : les bénéficiaires sont les individus ou les ménages victimes de risques sociaux. Les actifs occupés payent pour les retraités et pour les chômeurs, les biens portants pour les malades, les valides pour les invalides, les jeunes pour les vieux, dans un système global de répartition. L'ensemble des ressources couvre la totalité des besoins existants.

Il existe un principe d'équivalence entre les cotisations et les prestations. Le montant des prestations dépend des cotisations antérieurement versées. La gestion du système est assurée principalement par les partenaires sociaux sous le contrôle et la tutelle de l'État.