

Document. Une crise d'efficacité : (1) Le « filet de secours » de la protection sociale française « a des trous » !**Une générosité inégalitaire**

Le système social français joue plutôt bien son rôle d'amortisseur face à la crise. Mais pas pour tous : les plus fragiles, les jeunes et les précaires, sont les moins biens lotis.

Pour Jean-Louis Deroussen, le président de la Caisse nationale d'allocations familiales, la gravité de la crise se mesure au nombre d'appels téléphoniques reçus par les antennes locales des CAF : + 60 % en un an ! Totalement dépassées par l'afflux de demandes, certaines caisses ont même dû fermer leurs portes au public cet hiver pour traiter calmement tous les dossiers et combler les retards. "Il faut dire que nous sommes au cœur du système de protection sociale, un système unique au monde", s'enorgueillit ce haut fonctionnaire. Aurait-il tendance à exagérer ? A peine ! Hormis la Suède, la France est le pays dans lequel la redistribution est la plus généreuse. L'an passé, quelque 550 milliards d'euros ont été reversés aux ménages sous forme de prestations sociales, soit presque 8 600 euros par habitant. Des prestations qui représentent en moyenne près de 30 % du revenu des ménages, soit environ 8 points de plus que la moyenne des grands pays industrialisés. (...)

Cette image d'Epinal d'un Etat protecteur se substituant au marché et volant au secours de tous les Français se trouble cependant quand on se penche sur l'architecture du système. Il suffit de faire le test du "qui reçoit quoi" pour découvrir quelques failles inquiétantes. "Alors que la plupart des pays ciblent leurs dépenses sociales vers les plus démunis ou les classes moyennes, en France, les 20 % les plus pauvres ne reçoivent que 16 % du total des prestations", concluent les observateurs de l'OCDE. Quant aux jeunes, ce sont les grands oubliés de la machine à redistribuer. "Le système de protection sociale à la française est en réalité très inégalitaire, avec des trous dans le filet de protection de certains individus", accuse Antoine Math, chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires).

La structure des prestations illustre ce déséquilibre. Premier poste de dépenses : les retraites, qui représentent à elles seules pratiquement 48,8 % des prestations versées. Deuxième poste : la maladie, qui représente 28,8 % des versements. "Au total, en ajoutant les remboursements de soins médicaux - dont les deux tiers sont à destination des seniors - aux pensions de retraite, on s'aperçoit que près de 70 % des prestations sociales sont dédiées aux personnes âgées", remarque Bruno Palier, chercheur au Cevipof et auteur d'un essai, *Trois leçons sur l'Etat providence*. Evidemment, le système de retraite par répartition fait aujourd'hui ses preuves, au moment où la chute de la Bourse a ruiné une partie des retraités et épargnants américains ou britanniques. Quant à l'Assurance-

maladie, tous les gros risques sont effectivement pris en charge, et la Couverture Maladie Universelle est une formidable avancée, même si tous les médecins libéraux ne jouent pas le jeu.

Reste que d'autres pays, notamment en Europe du Nord, ont choisi de placer le curseur davantage vers la protection et l'accompagnement de la jeunesse. "Un choix gagnant sur le long terme, car, en s'assurant de l'employabilité des jeunes, la Suède s'assure en même temps de la soutenabilité du mode de financement de sa protection sociale", ajoute Bruno Palier.

Mais si les jeunes sont les grands perdants du modèle français de redistribution, c'est avant tout parce que deux des piliers du système sont peu efficaces. En premier lieu, l'assurance-chômage. "Les réformes engagées en 2008 avec la création de Pôle emploi ne remédient pas au défaut d'articulation du système d'indemnisation du chômage, et elles risquent surtout d'être totalement inadaptées face à l'ampleur de la crise", s'emporte Gérard Cornilleau, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques. En cause, le caractère procyclique du système : lors des périodes de basses eaux conjoncturelles, les partenaires sociaux ont toujours la tentation de durcir les conditions d'indemnisation pour éviter une trop forte dégradation des comptes de l'assurance-chômage. Ainsi, lors des deux dernières récessions, fin 2001 et surtout en 1993, la proportion de chômeurs indemnisés a fortement reculé. Si l'on en croit les calculs de Mireille Elbaum, économiste et professeur au Cnam, en mars 2008, 40 % des demandeurs d'emploi potentiellement indemnisables ne percevaient pas d'allocations car leur dossier avait été rejeté faute de références de travail suffisantes. Une situation qui a dû empirer encore. Principales victimes : les jeunes qui viennent d'entrer sur le marché du travail et les travailleurs précaires, qui sont d'ailleurs souvent les mêmes. Ainsi, 56 % des chômeurs de moins de 25 ans n'étaient pas couverts par l'assurance-chômage l'an passé, contre moins de 20 % des plus de 50 ans.

Second pilier défaillant : la lutte contre la précarité. Certes, le taux de pauvreté est stable en France sur longue période, mais il n'a pas reculé. Car le système n'est finalement pas aussi généreux qu'on pourrait le penser. Dans les faits, le pouvoir d'achat du RMI a stagné depuis le début des années 2000. "L'erreur a été d'indexer les montants des minima sociaux sur le taux d'inflation, ce qui conduit à faire diverger le pouvoir d'achat de ces minima et celui du revenu moyen de la population, qui, malgré tout, n'a jamais cessé de progresser depuis le début de la décennie, d'où une augmentation de l'intensité de la pauvreté", explique Mireille Elbaum. De même, les aides au logement, versées à la moitié des locataires, n'ont pas suivi la flambée des loyers. Si bien que, pour les ménages les plus démunis, les dépenses de logement (aides

comprises) amputent de quelque 35 % leurs revenus, contre 30 % au début de la décennie. Conséquence : pratiquement le tiers des ménages locataires à bas revenus ont aujourd'hui des difficultés à payer leur loyer, et 10 % sont en situation d'impayés.

Plus surprenant encore : en cumulant toutes les aides financières versées, c'est en France que les familles les plus pauvres sont les plus mal traitées, affirme Antoine Math. Chiffres à l'appui, ce chercheur de l'Ires démontre que les montants garantis aux familles en situation de pauvreté sont supérieurs de 20 % en Finlande, en Suède, en Belgique et en Allemagne, de 50 % aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni, en Autriche, et d'environ 60 % au Danemark ! Là encore, les jeunes passent au travers des mailles du filet de protection. La France et le Luxembourg sont les seuls pays d'Europe dans lesquels une limite d'âge (25 ans) a été imposée pour bénéficier des minima sociaux.

Or la mise en place prochaine du revenu de solidarité active (RSA) ne changera guère la donne, puisqu'il

faut encore une fois avoir 25 ans pour en profiter. "Plus globalement, le RSA ne résoudra pas le problème de la précarité. La réforme a été mal ficelée, elle ne résout pas le problème de l'empilement des prestations, et les expériences menées dans les départements tests n'ont pas été très concluantes", ajoute André Zylberberg, directeur de recherche au CNRS.

"La France est en train de maltraiter ses jeunes alors même qu'elle a la chance d'avoir l'un des plus forts taux de natalité d'Europe. Les politiques publiques et éducatives, le système de protection sociale, ne permettent ni l'autonomie ni une intégration sereine de la jeunesse sur le marché du travail", regrette la sociologue Dominique Méda, qui prône une mutation de l'Etat providence et réparateur en Etat prévoyant et anticipateur. Une mutation en partie réussie en Europe du Nord, mais qui tarde à se concrétiser en France.

Benjamin Mathieu, publié le 01/06/2009, site L'Express/L'Expansion

Quelles avancées pour boucher les trous du filet de la protection sociale ?

1988 Création du Revenu minimum d'insertion (RMI).

1999 Création de la Couverture Maladie Universelle (CMU).

2008 Généralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA)

Document. Une crise d'efficacité : (2) La redistribution, source de croissance faible et de chômage ?

La thèse libérale des effets pervers de l'action des pouvoirs publics...

La redistribution par les pouvoirs publics débouche sur trois *désincitations*

- ① *désincitation* des habitants à rechercher l'activité et l'emploi
- ② *désincitation* des ménages à épargner et investir
- ③ *désincitation* des entreprises à rester sur le territoire (voir schéma ci-dessous)

- ↳ ce qui conduit
 - ④ à une moindre croissance, un chômage plus élevé
 - ⑤ renforce le besoin de protection sociale
 - ⑥ coûte cher à la collectivité et relance le cercle vicieux

... Et la réponse des keynésiens

- Réponse au ① : les enquêtes montrent que la fraude sociale reste limitée
- Réponse au ① bis : de trop grandes inégalités découragent l'effort
- Réponse au ② : la redistribution favorise la demande, tout aussi importante pour la croissance
- Réponse au ③ : les différences de coût du travail ne sont qu'une petite partie du problème de compétitivité français
- Arguments supplémentaires :

(a) des inégalités fortes ont des coûts très élevés : la pauvreté, l'exclusion, la délinquance, et la lutte contre ces fléaux

(b) une bonne protection soc. a des externalités très positives : bonne santé, bon niveau d'éducation, donc bonne productivité